

Anna Mitręga

Wpływ ewolucji procesu inwestycyjno-budowlanego na zagospodarowanie przestrzenne miast na prawach powiatu

Wprowadzenie

Współczesny proces inwestycyjno-budowlany jest bardziej złożony niż w latach powojennych czy w okresie gospodarki socjalistycznej. Niemniej, podział kompetencji między organy decyzyjne w nim uczestniczące oraz rola procesu inwestycyjno-budowlanego, którą musi spełniać, są w pewnym stopniu ukształtowane pod wpływem doświadczeń z przeszłości, a niekiedy zadania realizowane przez uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego mają niwelować skutki niefortunnnych działań z przeszłości. Zagospodarowanie przestrzenne polskich miast znajduje się na niskim poziomie, mimo tego, że prowadzenie polityki przestrzennej należy do ich obowiązków. Regulacje unijne kładą szczególny nacisk na zintegrowane planowanie rozwoju, lecz w porównaniu do miast krajów Europy Zachodniej, w polskich miastach działalność związana z wdrażaniem rozwiązań wypełniającego powyższy obowiązek, przebiega wolniej. Jest to efektem wydarzeń historycznych, a w szczególności faktu pozostawania Polski za tzw. żelazną kurtyną¹. Podczas gdy państwa Europy Zachodniej udoskonalały swoje procedury w zakresie planowania przestrzennego i budownictwa, ustawodawcy Polscy byli dopiero na etapie szukania rozwiązań, które mogłyby pozwolić na skuteczne wdrażanie planów zagospodarowania przestrzennego². Reformy administracyjne w Polsce oraz zmiana ustroju Państwa wymuszały konieczność dostosowania struktur i działań administracji państwowej do innych warunków społecznych, gospodarczych i politycznych oraz nowych wyzwań cywilizacyjnych³. Nie bez znaczenia w kwestii tworzenia skutecznych regulacji w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego oraz budownictwa w Polsce pozostaje fakt pozostawania ziem polskich w obecnym kształcie terytorialnym pod wpływem innych państw.

¹E. Heczko-Hylowa, *Polityka przestrzenna polskich miast a standardy UE*, https://ec.europa.eu/poland/news/171006_kongres_regionow_pl [dostęp: 27.10.2018 r.].

²E. Heczko-Hylowa, *Polityka przestrzenna polskich miast...*

³M. Stefaniuk, J. Szreniawski, *Główne reformy administracyjne w Polsce w latach 1989-2009*, www.wuwr.com.pl/online-texts/download/22.html [dostęp: 27.10.2018 r.].

Proces inwestycyjno-budowlany w przeszłości

Pierwsze przepisy regulujące przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce

Historia polskiego prawa budowlanego sięga okresu zaborów. Konieczność stworzenia regulacji wynikała z rozwoju przemysłu i aglomeracji miejskich. Należało uregulować kwestie związane z rozwojem sieci wodociągów, kanalizacji, kolektorów gazowych, ulic, chodników, komunikacji miejskiej⁴. Pierwszymi dokumentami prawnymi były przepisy ustawy budowlanej dla m. Krakowa⁵ oraz przepisy ustawy kanałowej dla m. Krakowa⁶, które ukazały się 18 lipca 1883 r. w byłym zaborze austriackim. W okresie ich uchwalenia na obszarze ziem polskich obowiązywało prawo państw zaborczych, które jedynie w zaborze austriackim było napisane w języku polskim. Pierwsze wodociągi i kanalizacja zostały wybudowane natomiast na obszarze byłego zaboru rosyjskiego (m.in. Filtry warszawskie), lecz realizacja tych inwestycji nie doprowadziła do wydania znaczących aktów prawnych. Podobnie było na obszarze byłego zaboru pruskiego, w którym działała policja budowlana. Jej zadaniem była regulacja stosunków budowlanych w drodze licznych, drobiazgowych rozporządzeń, ograniczających samowolę budowlaną, wydawanych z myślą o bezpieczeństwie powszechnym.

Pierwsze osiągnięcie polskiego ustawodawcy w dziedzinie prawa budowlanego - Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli

Przepisy ustawy budowlanej dla m. Krakowa odegrały znaczną rolę w tworzeniu pierwszej polskiej ustawy prawo budowlane, która przygotowywana była przez okres dziesięciu lat. Tak długi okres prac nad nią spowodowany był kwestiami takimi jak: konieczność ustalenia jednolitego układu wysokościowego nad poziomem morza, stworzenie jednolitego układu geodezyjnego oraz jednolitego układu komunikacji i łączności. Część pierwszą prawa budowlanego z 1928 r. uznać można za osiągnięcie polskiego ustawodawstwa w tej dziedzinie, ponieważ nie znajduje swojego odpowiednika w ww. ustawie budowlanej dla m. Krakowa. Zostały w niej uregulowane kwestie dotyczące zabudowania osiedli, a mianowicie: plany zabudowania, parcelacja terenów budowlanych, scalanie działek budowlanych, przekształcanie działek

⁴ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, Przegląd budowlany 2009, nr 2, s.24.

⁵ Przepisy ustawy budowlanej dla m. Krakowa z 18/VII 1883 r. (Dz. U. kr. Nr 63, z 28/III 1905 r. Dz. U. kr. Nr 57 i z 28/III 1910 r. Dz. U. kr. Nr 89).

⁶ Przepisy ustawy kanałowej dla m. Krakowa z II/VII 1914 r. (Dz. U. kr. Nr 2, z roku 1915 i z 26/X 1920 r. Dz. U. R. P. Nr 23 poz. 683).

zabudowanych wadliwie i wywłaszczenie nieruchomości⁷. Część druga, określona jako Przepisy policyjno-budowlane, zawiera kolejno następujące rozdziały: przepisy dla gmin miejskich i uzdrowisk, uznanych za posiadające charakter użyteczności publicznej; przepisy dla gmin wiejskich; budynki przeznaczone na szczególne cele; przepisy sanitarne; budynki podlegające odrębnym przepisom; przystąpienie do budowy i oddanie budynków do użytku; wykonywanie robót budowlanych i utrzymywanie istniejących budynków; nadzór nad wykonywaniem robót i utrzymaniem budynków; władze; postanowienia karne; przepisy miejscowe⁸. Część trzecia natomiast zawiera przepisy przejściowe. Ustawa prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli z 1928 roku, oprócz regulacji dotyczących procesu budowlanego i nadzoru nad nim, zawierała także regulacje dotyczące przestrzennego rozwoju miast i osiedli, a szczególnie uzdrowisk. Ustawa powyższa, podobnie jak przepisy ustawy budowlanej dla m. Krakowa, kładła nacisk na aspekty estetyczne planowanych do wybudowania budowli. Zgodnie z ustawą z 1928 r., lica budynków miały być wykonane w taki sposób, aby nie zaszczać placu, ulicy albo podwórza⁹. Organem nadzorującym przestrzeganie zasady estetyki była administracja budowlana, która posiadała kompetencje do zakazania wszelkich zmian w wyglądzie zewnętrznym budynku, jego części lub otoczenia. W ustawie z 1928 r. wprowadzono pojęcie pozwolenia na budowę, a jednocześnie dokonano podziału robót budowlanych i budowli na wymagające uzyskania pozwolenia oraz wymagające jedynie zgłoszenia do „właściwej władzy”. Decyzja o pozwoleniu na budowę ważna była przez okres dwóch lat – w terminie tym należało rozpocząć prace; wygasła w przypadku zawieszenia prac na okres dwóch lat. Organami uprawnionymi do udzielenia pozwolenia na budowę byli wojewodowie, magistraci miast, gminy miejskie i wiejskie, wydziały powiatowe, starostowie i zarządy gmin. Na mocy ustawy z 1928 roku w wydawaniu pozwoleń na budowę oraz w innych kwestiach decyzyjnych związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym uczestniczyły zatem organy administracji na różnych szczeblach. Szczególną pozycję ustawa przyznawała rzeczoznawcom budowlanym, którzy w tamtych czasach stanowili swoistą grupę elitarną. Rzeczoznawcą budowlanym mogła być jedynie osoba posiadająca wyższe wykształcenie techniczne zdobyte w państwowej politechnice na wydziałach architektury albo inżynierii lądowej lub wodnej, lub na analogicznych wydziałach uczelni zagranicznych posiadające odpowiednie uprawnienia potwierdzone zdanymi

⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 roku: Prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli (Dz. U. R. P. Nr 23 poz. 202).

⁸ *Ibidem*.

⁹ *Ibidem*.

egzaminami. W tamtych czasach były to wysokie wymagania, które spełniali tylko nieliczni, bowiem liczba inżynierów budowlanych i architektów czynnych zawodowo szacowana była na dwa do trzech tysięcy – przykładowo, w 1921 r. przeprowadzony spis powszechny zarejestrował liczbę 1113 architektów i budowniczych¹⁰. Przepisy ustawy zalecały władzom budowlanym korzystanie z opinii rzeczoznawców budowlanych w szerokim zakresie. Zaznaczyć należy, że ustawa z 1928 roku regulowała jedynie kwestie dotyczące budynków, podczas gdy współczesne prawo budowlane reguluje kwestie dotyczące obiektów budowlanych. Ustawa chroniła także prawa osób trzecich stanowiąc, że udzielenie pozwolenia na budowę nie może ich naruszać, a w razie ich naruszenia osoby te mogą dochodzić swoich praw na drodze sądowej. Dość długi, trzydziestotrzyletni okres obowiązywania ustawy z 1928 roku świadczy o dobrej jakości uchwalonego w niej prawa. Oprócz kwestii związanych z procesem budowlanym i nadzorem nad nim, ustawa z 1928 r. regulowała także zagadnienie przestrzennego rozwoju miast, osiedli, a szczególnie uzdrowisk.

Negatywne zmiany regulacji dotyczących prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego po II wojnie światowej

Modyfikacje ustawy prawo budowlane z 1928 r. stały się konieczne z powodu zmian technologiczno-organizacyjnych, spowodowanych zmianą systemu gospodarczego. Gospodarka socjalna przyniosła zmiany w zarządzaniu budownictwem oraz w gospodarce nieruchomościami. Po II wojnie światowej w Polsce głównymi inwestorami były jednostki państwowe i jednostki gospodarki uspołecznionej, takie jak spółdzielnie i organizacje społeczne. Efektem zmian było uchwalenie ustawy prawo budowlane, która weszła w życie z dniem 31 stycznia 1961 r. oraz była utrzymana była w duchu socjalistycznym¹¹. Ustawa ta nie zawiera regulacji dotyczących planowania przestrzennego, które zostały ujęte w odrębnej ustawie, również z dnia 31 stycznia 1961 r. Zakres regulacji zawarty w ww. ustawie obejmuje przede wszystkim zasady inwestycji w gospodarce uspołecznionej. Następował intensywny rozwój budownictwa, wzrastała liczba zadań budowlanych, zwiększały się oczekiwania społeczne, a ustawa nie zawierała nawet przepisów techniczno-budowlanych. Kwestie te zostały pozostawione naczelnym organom administracji państwowej, które wydawały rozporządzenia i zarządzenia. W wyniku prowadzonych przez nie prac uchwalona została ustawa prawo budowlane z 24 października 1974 r., która jednak okazała się nieskuteczna i nie zawierała kompleksowych rozwiązań

¹⁰ K. Mrozowski, *Główne kierunki działalności polskich stowarzyszeń technicznych w latach 1918–1939*, Warszawa 1983.

¹¹ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1961 nr 7 poz. 46).

prawnych. Przede wszystkim brakowało sprawnych instytucji uczestniczących w procesie budowlanym, zniesiono instytucję uzyskiwania uprawnień budowlanych w drodze egzaminu oraz państwowy nadzór budowlany. Przepisy ustawy nie pozwalały na efektywne egzekwowanie właściwej jakości projektów, dobrego poziomu wykonawstwa budowlanego, skuteczne zwalczanie samowoli budowlanych¹². Rezultatem stosowania ustawy z 24 października 1974 r. był niski poziom architektoniczny obiektów i zespołów urbanistycznych oraz brak efektywnego rozwiązywania problemów techniczno-budowlanych, zwłaszcza starej zabudowy. Ustawa zawierała jedynie 71 artykułów. Brakowało kompleksowych regulacji dotyczących nadzoru nad budownictwem, nadzoru autorskiego, nadzoru inwestorskiego, czy trybu i zasad orzekania o przygotowaniu zawodowym do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie¹³. Powyższe braki wymuszały konieczność wprowadzania wielu nowelizacji, czego konsekwencją była niespójność ustawy z 1974 r.

Proces inwestycyjno-budowlany po reformie gospodarczej Polski

Po 1989 r., powstała konieczność adaptowania rozwiązań prawnych dotyczących planowania przestrzennego do nowych uwarunkowań systemowych. Fundamentalną rolę dla zagospodarowania polskiej przestrzeni oraz organizacji procesu budowlanego odegrały ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym¹⁴ i ustawa prawo budowlane¹⁵, które weszły w życie 1 stycznia 1995 r. Na podstawie powyższej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gminy przejęły kompetencje do uchwalania i zmieniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego od miejskich i gminnych rad narodowych. Administracja rządowa nie była uprawniona do ingerencji w tworzenie i zmianę miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego przez gminy. Posiadały one w powyższym zakresie pełną samodzielność, ale również ponosiły odpowiedzialność za kształtowanie ładu przestrzennego. Kluczowym instrumentem realizacji polityki przestrzennej ustawa uczyniła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalany przez gminy, który jest źródłem powszechnie obowiązującego prawa na określonym terenie oraz stanowi podstawę wydania decyzji administracyjnej i rozpoczęcie procesu inwestycyjno-budowlanego. Miejscowe plany zagospodarowywania terenu stanowią podstawę do wydania przez gminy decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czyli dokumentów

¹² T. Biliński, *Prawo budowlane...*, s. 26.

¹³ T. Biliński, *Prawo budowlane...*, s. 26.

¹⁴ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415).

¹⁵ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414).

określających szczegółowe warunki realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, a także wydania wypisu i wyrysu, jeżeli istnieją aktualne plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego. Powyższe dokumenty są wymagane do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę. Dotychczas obowiązujące plany pozostały w mocy, dzięki czemu zachowano ciągłość miejscowego planowania przestrzennego¹⁶. Zgodnie z ustawą z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym, planowaniem regionalnym zajmowały się wojewódzkie rady narodowe. W tej kwestii nastąpiła istotna zmiana, bowiem po likwidacji wojewódzkich rad narodowych funkcje ich związane z planowaniem przejęli wojewodowie. Rozwiązanie powyższe zapewniło ciągłość planowania w ograniczonym zakresie, ponieważ wojewodowie nie mieli zdolności prawnej do uchwalania nowych planów. Prowadzili oni natomiast prace koncepcyjno-studialne. Zmiany te od początku uważano za przejściowe, ponieważ nieznana była przyszłość terytorialnej organizacji kraju oraz przestrzennego planowania ponadlokalnego. Podkreślano także wagę dostosowania planowania przestrzennego do standardów europejskich oraz nowych realiów społeczno-gospodarczych i prawno-własnościowych. Prace nad nową ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym trwały długo, bowiem prowadzone były dyskusje dotyczące kwestii systemowych, m. in. hierarchiczności planowania przestrzennego, wykonywania prawa własności do nieruchomości, obszaru funkcji regulacyjnych planów zagospodarowania i konsekwencji finansowych ich realizacji¹⁷. Zaczęła ona obowiązywać od stycznia 1995 r. Przepisy ustawy zobowiązywały administrację publiczną do kształtowania i prowadzenia polityki dotyczącej zagospodarowania przestrzennego na podstawie koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju przyjmowanej przez Radę Ministrów, studiów zagospodarowania przestrzennego województw uchwalanych przez wojewodów, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalanych przez rady gmin. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący aktem prawa miejscowego, stał się zgodnie z ustawą, podstawowym instrumentem kształtowania polityki przestrzennej. Gminy otrzymały wyłączne kompetencje do określania przeznaczenia terenów i ustalania warunków ich zagospodarowania. Nowa ustawa zerwała z zasadą hierarchiczności w planowaniu przestrzennym, czego konsekwencją było utworzenie rządowych programów (centralnych i wojewódzkich), zawierających zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych. Celem programów było wdrażanie zadań rządowych do planów miejscowych. Programy

¹⁶ B. Kolipiński, *Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu*, Mazowsze studia regionalne 2014, nr 15, s. 110.

¹⁷ B. Kolipiński, *Planowanie przestrzenne w Polsce...*

sporządzane były przez wojewodów oraz przyjmowane przez Radę Ministrów. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym rozszerzyła prawo ochrony własności nieruchomości o prawo do jej zagospodarowania. Z mocy samej ustawy właściciel nieruchomości posiadał prawo do jej zabudowy, które mogło zostać ograniczone tylko na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązujących. Za takie ustawa uważała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz tzw. ustawy odrębne, np. prawo wodne, prawo ochrony środowiska. Proces budowlany został znacznie zmieniony przez ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane. Ustawa powyższa wprowadziła równość praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego niezależnie od przynależności do sektora gospodarki; uszczegółowiła prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego pełniących samodzielne funkcje techniczne, które wymagają posiadania uprawnień budowlanych; zaostrzyła odpowiedzialność uczestników procesu budowlanego za wykonane zadania oraz zwiększyła zakres działalności inspekcyjnych i zintensyfikowała je; zwiększyła ochronę praw osób trzecich; wprowadziła obowiązkowy egzamin na uprawnienia budowlane dla podwyższenia kwalifikacji uczestników procesu budowlanego; wprowadziła do stosowania procedury upraszczające tryb postępowania we wszystkich etapach procesu budowlanego; dokonała uporządkowania zasad i rygorów przebiegu procesu budowlanego; przywróciła instytucję państwowego nadzoru budowlanego oraz stworzyła podstawy prawne i organizacyjne do jego ujednoczenia; wprowadziła rygorystyczne regulacje prawne, których celem było ograniczenie samowoli budowlanych. Regulacje w niej zawarte ograniczały się jednak do kwestii technicznych i organizacyjnych procesu budowlanego, w pozostałym zakresie odwołując się do regulacji zawartych w prawie cywilnym i podatkowym, kodeksie handlowym itp., Polskich Norm i przepisów techniczno-budowlanych. Konsekwencją jej stosowania było zahamowanie dewastacji miast oraz niszczenia otwartych, cennych przyrodniczo obszarów. Model powyższy przetrwał do 2003 r., z zaznaczeniem, że od dnia 01 stycznia 1999 r. powstały powiaty i samorządowe województwa w nowym kształcie terytorialnym. Samorząd województwa został uznany za podmiot, który samodzielnie prowadzi politykę przestrzenną i regionalną. Dotychczas funkcję tę sprawowali wojewodowie. Samorząd województwa uzyskał kompetencje do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz programów wojewódzkich, zawierających wojewódzkie inwestycje celu publicznego. Rola powiatów w sferze planowania przestrzennego pozostała marginalna. Na mocy ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje

organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa¹⁸, starostowie powierzali gminom kompetencje do udzielania pozwoleń na budowę. Gminy były jednak jednostkami nieprzystosowanymi do ich wydania. Zanim powstały powiaty, sprawami architektoniczno-budowlanymi zajmowały się, w imieniu wojewody, urzędy rejonowe, zatem gminy w zakresie wydawania pozwoleń na budowę nie posiadały doświadczeń. W konsekwencji, część gmin zawierała porozumienia ze starostwami, część nie wydawała pozwoleń, a jeszcze inne gminy wydawały pozwolenia tylko w niektórych przypadkach. Dlatego podczas zmiany prawa budowlanego 27 marca 2003 r. zniesiono tę możliwość i od tej pory decyzje o pozwoleniu na budowę wydają wyłącznie starostowie lub wojewodowie. Decyzja o pozwoleniu na budowę zostaje wydana w oparciu o dokumenty sporządzone przez gminy, zatem powiaty nie kształtują i nie prowadzą polityki przestrzennej. Proces wydania decyzji o pozwoleniu na budowę obejmuje badanie kompletności wniosku, sprawdzanie zgodności projektu z wydanymi wytycznymi i przepisami techniczno-budowlanymi odnośnie do bezpieczeństwa konstrukcji, użytkowania, zachowania odpowiednich warunków higienicznych i ochrony interesów osób trzecich.

Współczesne regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego

W 2003 r. Sejm uchwalił ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która obowiązuje do dnia dzisiejszego¹⁹. Najważniejszą zmianą, jaką przyniosła ustawa, było unieważnienie planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed dniem 1 stycznia 1995 r. Zmiana ta wywołała kontrowersje, została bowiem przeprowadzona wbrew stanowisku samorządów. Wolą ustawodawcy było zmuszenie gmin do wdrożenia zasad planowania przestrzennego ustalonych w ustawie z 1994 r. Ustawa z 2003 r. z systemowego punktu widzenia, wprowadziła także następujące zmiany: ustanowienie obowiązku badania zgodności studiów gmin z ustaleniami planu województwa, zmiana zakresu planu województwa – są w nim umieszczane wszystkie ponadlokalne inwestycje celu publicznego (nie tylko te określone w programach rządowych i wojewódzkich), zmiana sposobu wprowadzania ustaleń planu województwa do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – mają być one wprowadzane wprost, a nie za pomocą programów, za uprzednim uzgodnieniem terminów ich realizacji i oceną skutków finansowych. Konsekwencją zmiany ustroju gospodarczego, zmiany potrzeb społecznych i gospodarczych oraz

¹⁸ Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz.U. 1998 nr 106 poz. 668).

¹⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717).

reformy ustrojowej państwa jest panujący obecnie w procesie budowlanym dualizm, charakteryzujący się rozdzieleniem kompetencji między różne jednostki administracyjne. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta są organami wydającymi decyzje o warunkach zabudowy, zaś starosta lub w określonych sytuacjach wojewoda, wydaje decyzje o pozwoleniu na budowę. Powyższy rozdział kompetencji, niejako ukształtowany historycznie, wpływa negatywnie na jakość zabudowy polskich miast, estetykę, zagospodarowanie przestrzeni, perspektywy rozwojowe miast. Powyższe jest także konsekwencją problemów w interpretacji planów zagospodarowania przestrzennego. W toku procesu inwestycyjnego zdarzają się stany faktyczne, dla których regulacje zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie mają wyczerpującego charakteru²⁰. Organy architektoniczno-budowlane mają obowiązek stosować regulacje zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ponieważ jest to akt prawa miejscowego, lecz nie są związane interpretacją norm w nich zawartych, dokonaną przez organy administracji odpowiedzialne za ich uchwalenie, w tym gminy reprezentowane przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta²¹. Niedopuszczalne jest stosowanie rozszerzającej wykładni postanowień miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako sprzeczne z prawem, w tym z przepisami konstytucji. Stosowanie rozszerzającej wykładni postanowień miejscowego planu zagospodarowania jest bowiem naruszeniem prawa zabudowy własnej nieruchomości gruntowej wynikającego z prawa własności do nieruchomości. Zapewnienie ochrony własności jest obowiązkiem państwa wynikającym z Konstytucji. Współcześnie decyzje o warunkach zabudowy są instrumentem planowania przestrzennego. Przez jej wydanie organ ustala, czy dane zamierzenie inwestycyjne nie narusza ładu przestrzennego. Decyzja o warunkach zabudowy może zatem regulować kwestie istotne z punktu widzenia urbanistyki i estetyki oraz jest swego rodzaju promesą udzielenia pozwolenia na budowę. Ostateczna decyzja udzielająca pozwolenia na budowę jest natomiast podstawą rozpoczęcia i prowadzenia budowy. Wydając zatem pozwolenie na budowę, organ ocenia, czy istnieje możliwość podjęcia robót budowlanych i czy inwestycja jest legalna. Jeden akt rozstrzyga dwie kwestie, przy czym pierwsze rozstrzygnięcie ma charakter konstytutywny, drugie zaś ma charakter deklaratoryjny. Podział powyższy odgrywa

²⁰ M. Cherka, *Zasady wykładni miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, Warszawa 2009, s. 62.

²¹ K. Marczuk-Pieńkowska, *Problemy z interpretacją planów zagospodarowania przestrzennego*, [<https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/305099984-Problemy-z-interpretacja-planow-zagospodarowania-przestrzennego.html>] [dostęp: 01.11.2018 r.].

istotną rolę w kwestii ochrony interesów uczestników procesu budowlanego, zwłaszcza dla inwestora. Wydanie pozwolenia na rozpoczęcie robót budowlanych oraz określenie warunków ich prowadzenia w momencie, gdy roboty te są już zakończone, staje się bezprzedmiotowe, lecz jest instrumentem mającym znaczenie dla ochrony prowadzonej inwestycji, ponieważ potwierdza legalność prowadzonej inwestycji. Aktualnie wdrażane są zmiany, które zwiększą udział gmin w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego, bowiem zakres wniosku o wydanie pozwolenia na budowę będzie musiał być tożsamy z zakresem decyzji o warunkach zabudowy. Zmiany dotyczyć będą także ograniczenia w przenoszeniu decyzji o warunkach zabudowy na innych inwestorów – przeniesienie decyzji WZ będzie możliwe tylko na podmioty będące współwłaścicielami lub użytkownikami wieczystymi wszystkich nieruchomości, stanowiących działkę budowlaną objętą decyzją. Dotychczas praktykowany był zwyczaj uzyskiwania jednej decyzji o warunkach zabudowy dla kilku zamierzeń budowlanych. W sytuacji braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego praktyka ta dawała możliwość przeprowadzenia kilku inwestycji budowlanych. Ponadto, po zakończeniu inwestycji, prowadzonej na podstawie wydanej do jej przeprowadzenia decyzji o warunkach zabudowy, nie będzie już możliwa realizacja na jej podstawie innych zamierzeń budowlanych. Polskie prawo budowlane wciąż jest przestarzałe i niedostosowane do zmieniających się warunków społecznych i gospodarczych. Brakuje w nim kompleksowych rozwiązań, w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego panuje chaos. Wiele obszarów wciąż nie posiada miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w aktualnym stanie prawnym nie muszą być spójne z polityką przestrzenną prowadzoną przez gminę – mogą bowiem być wydawane w celu „zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych”²². Po przeprowadzonej w 2017 r. kontroli, Najwyższa Izba Kontroli rekomenduje, aby obowiązkowy stał się wymóg spójności wydanej decyzji o warunkach zabudowy z miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego.

Przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego w wybranych krajach europejskich

Doświadczenia francuskie w kształtowaniu ładu przestrzennego

Już wiele lat wcześniej podnoszone były głosy w sprawie przeniesienia kompetencji do wydawania pozwoleń na budowę na gminy, czyli do jednostek, w których powstają

²² Opinia NIK, *Chaos, brak planów zagospodarowania. „Mamy wolnoamerykankę”* [<https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,chaos-brak-planow-zagospodarowania-mamy-wolnoamerykanke,229845.html>] [dostęp: 03.11.2018 r.].

inwestycje. Doświadczenia francuskie w kształtowaniu ładu przestrzennego pokazują, że skupienie najważniejszych kompetencji w rękach gmin, czyli na szczeblu lokalnym, jest rozwiązaniem, które przynosi duże osiągnięcia w dziedzinie planowania przestrzennego. W przeciwieństwie do Polski, proces stanowienia prawa budowlanego we Francji po pierwszej wojnie światowej przebiegał bardzo szybko, bowiem już 14 marca 1919 r. weszła w życie ustawa „Cornudet”, uznana za „deklarację urbanistyki”, wyznaczająca nowy trend w rozwoju miast. Na mocy przepisów tej ustawy każda gmina licząca ponad 10 000 mieszkańców powinna w ciągu trzech lat od wejścia w życie ustawy opracować plan zagospodarowania przestrzennego, przewidujący przebieg dróg, umiejscowienie obszarów zielonych oraz terenów przeznaczonych dla służb publicznych. Plany zobowiązywały właścicieli nieruchomości do ich stosowania i przestrzegania. Budowa nowych warunków wymagała uzyskania pozwolenia na budowę wydanego przez mera. Aktualnie we Francji gminy sporządzają plany zagospodarowania przestrzennego i wydają pozwolenia urbanistyczne. Planowanie przestrzenne we Francji jest czteroszczeblowe – sporządza się plan krajowy, plany regionalne, plany (studia) międzygminne oraz miejscowe plany zagospodarowania na poziomie gmin. Rola dwóch pierwszych szczebli została znacznie osłabiona podczas reform decentralizacyjnych z lat 1982-1984. Podstawowe ich zadanie polegało na planowaniu społeczno-gospodarczym. Aktualnie najważniejszą rolę w kształtowaniu ładu przestrzennego odgrywają plany międzygminne i plany miejscowe. Kilka gmin, które należą do tego samego obszaru problemowego tworzą poziom międzygminny, będący obecnie najważniejszym szczeblem planowania przestrzennego we Francji. Najważniejszymi dokumentami planistycznymi i strategicznymi dla polityk publicznych są:

1. Kodeks urbanistyczny sporządzany na szczeblu krajowym,
2. Średniookresowa strategia rozwoju zrównoważonego sporządzana na szczeblu regionalnym określająca w sposób ogólny nadrzędne cele planowania,
3. Schemat spójności terytorialnej sporządzany na poziomie międzygminnym stosowany razem z innymi dokumentami, np. Planem mobilności miejskiej i Lokalnym Planem Mieszkaniowym,
4. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i zasady planowania zespolonego sporządzane na poziomie gmin.

We Francji kluczowym dokumentem planistycznym są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ich charakter jest fakultatywny, lecz w praktyce zasadniczo nie ma możliwości zabudowania obszarów nieobjętych planem.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalają gminy, na obszarze których plany te obowiązują. Czynnością poprzedzającą uzyskanie pozwolenia na budowę jest sporządzenie dla każdej działki, zarówno zabudowanej jak i niezabudowanej, wskazań lokalizacyjnych. Wytyczne zawarte we wskazaniach lokalizacyjnych wprowadzane są do decyzji o warunkach zabudowy. Decyzja o warunkach zabudowy zawiera ponadto informacje dotyczące możliwego przeznaczenia i wykorzystania terenu np. odnośnie do intensywności zabudowy, dopuszczalności podziału terenu, gabarytów budowli itp. Jej ważność trwa rok, podczas gdy w Polsce okres jej ważności jest bezterminowy. Innymi narzędziami kształtującymi ład przestrzenny we Francji są inicjatywy prezydentów np. w zakresie wydobywania i podkreślenia walorów zabytkowych dzielnic i budowli oraz działalność organizacji zawodowych związanych z procesem projektowania. Szeroko rozwinięte jest także, odgrywające ważną rolę w procesie projektowania, bezpośrednie doradztwo architektów. Świadomość przestrzenna społeczeństwa budowana jest przez ogólnodostępne we Francji publikacje mające charakter poradnikowy.

Współczesne prawo budowlane Niemiec jako przykład stworzenia regulacji obejmującej szeroki zakres problemów związanych z procedurą budowlaną

W Niemczech natomiast struktura władzy składa się z trzech poziomów: federalnego, 16 krajów związkowych i lokalnego obejmującego kilkanaście tysięcy gmin. Udział w planowaniu przestrzennym bierze każdy z tych poziomów, lecz na poziomie lokalnym zostały skupione najważniejsze uprawnienia planistyczne. Dla poziomu tego działalność w zakresie planowania przestrzennego jest obowiązkiem. Regulacje dotyczące konkretnych projektów budowlanych zostały szczegółowo określone w niemieckim prawie budowlanym, które wyznacza normy bezpieczeństwa oraz wskazuje możliwości projektowe. Na mocy przepisów budowlanych, wpływ na rozwój miasta mają bezpośrednio gminy. Prawo budowlane w Niemczech posiada wiele kompleksowych regulacji obejmujących szeroki zakres spraw problemowych, zaczynając od złożonej procedury prawno-administracyjnej w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę, kończąc na sporach cywilnych stron uczestniczących w procesie budowlanym. Zakres regulacji obejmuje także regulacje dotyczące bezpieczeństwa budynków, rodzaje dopuszczalnych do stosowania materiałów oraz niezbędne wymagania dla mieszkań. Sektor budowlany w Niemczech posiada regulacje prawne na tyle kompleksowe i różnorodne, że wymaga od osób w nim działających posiadania umiejętności pracy interdyscyplinarnej, zmysłu technicznego oraz specjalistycznego know-how.

Wpływ regulacji prawnych na wzrost inwestycji budowlanych prowadzonych w Węgrzech

Węgry zaś są krajem, który skupia się nie na rozdziale kompetencji, czy tworzeniu szczegółowych i kompleksowych regulacji, lecz w celu likwidacji zapaści w budownictwie mieszkaniowym kraj drastycznie obniżył obowiązującą w budownictwie stawkę VAT dotyczącą domów i mieszkań – z 27% do 5%²³. Kraj ten także zlikwidował instytucję uzyskiwania pozwoleń na budowę mieszkań do 150 m kw. i domów jednorodzinnych, których powierzchnia może być dwukrotnie większa. Budowę należy jedynie zgłosić najpóźniej 15 dni przed rozpoczęciem robót. Efektem uproszczenia procedury budowlanej na Węgrzech oraz obniżenia stawki VAT jest wzrost węgierskiego przemysłu budowlanego. Przykładowo, w lipcu 2017 r. produkcja wzrosła o prawie 23% w porównaniu z miesiącem lipcem w 2016 r.²⁴ Kwestie ekonomiczne są zatem priorytetem w węgierskim sektorze budownictwa.

Podsumowanie

Po II wojnie światowej proces inwestycyjno-budowlany ewoluował w Polsce w niewłaściwym kierunku. Po 1989 r. próbowano niwelować negatywne skutki uproszczenia procedury budowlanej. Proces „ulepszania” regulacji prawnych dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego trwa do dziś. Marginalna rola powiatów w kształtowaniu ładu przestrzennego przekłada się na niski poziom zagospodarowania miast na prawach powiatu. Rola powiatów sprowadza się głównie do wydawania decyzji o udzieleniu pozwolenia na budowę na warunkach określanych przez gminy. Z kolei wykonywanie przez gminy obowiązków związanych z kształtowaniem ładu przestrzennego w praktyce nie jest egzekwowane, a sam fakt obowiązywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie daje gwarancji realizowania inwestycji budowlanych zgodnie z jego regulacjami. Wciąż w procesie inwestycyjno-budowlanym istnieją kwestie nieuregulowane, lub wymagające interpretacji, która często bywa niespójna. Przykłady Francji i Niemiec pokazują, że właściwa organizacja procesu budowlanego oraz właściwy rozdział kompetencji między organy architektoniczno-budowlane mogą przynieść osiągnięcia w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Zróżnicowane francuskie przepisy w zakresie planowania przestrzennego dostosowane do charakteru regionu

²³ *Drastyczna obniżka VAT: Czy warto wspierać budownictwo tak jak Węgrzy?*, Gazeta Prawna.pl [http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/928864,czy-warto-wspierac-budownictwo-tak-jak-wegrzy.html [dostęp: 03.11.2018 r.]].

²⁴ *Drastyczna obniżka VAT...*

uwzględniają lokalną specyfikę. Sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego stanowiących punkt wyjścia w wydawaniu pozwoleń na budowę jest obowiązkowe. Z kolei w Niemczech proces budowlany został uregulowany w szerokim zakresie i na tyle szczegółowo i kompleksowo, że na poszczególnych szczeblach obowiązują osobne regulacje. Rozwiązania Niemiec w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego sprawiły, że w wielu obszarach tego kraju ład przestrzenny nie budzi zastrzeżeń. Ciekawym przykładem z ekonomicznego punktu widzenia są Węgry, likwidujące deficyt mieszkaniowy przez obniżenie obowiązującej w budownictwie stawki VAT oraz uproszczenie procedury budowlanej. Przyszłość pokaże, czy rozwiązania wdrożone przez Węgry przełożą się na jakość zagospodarowania przestrzennego miast.

Bibliografia:

Literatura:

1. Babel T.B., *Pozwolenie budowlane*, Warszawa 2000.
2. Bar L., Radziszewski E., *Kodeks budowlany. Komentarz*, Warszawa 1999.
3. Bąkowski T., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, Warszawa 2001.
4. Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Kraków 2004.
5. Bąkowski T., Kaszubowski K., *Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012.
6. Bieniek G., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2005.
7. Bodziony B., Drzewiński R., Gniadzi P., *Nowe prawo budowlane z komentarzem*, Jaktorów 1998.
8. Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa 2011.
9. Cherka M., *Zasady wykładni miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, w: *Prawne aspekty procesu inwestycyjnego*, M. Cherka, F. Elżanowski, K. Wąsowski, Warszawa 2009.
10. Dziwiński R., Antczak K., *Nowy proces budowlany – przepisy, komentarz*, Warszawa 1994.
11. Dziwiński R., Ziemski P., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
12. Hauser R., Mzyk E., Niewiadomski Z., Rzążewska M., *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z komentarzem i przepisami wykonawczymi*, Warszawa 1995.
13. Jędrzejewski S., *Nowe prawo budowlane. Objasnienia. Akty prawne*, Toruń 1995.
14. Jędrzejewski S., *Proces budowlany. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Bydgoszcz 1995.
15. Kostka Z., *Prawo budowlane. Komentarz*, Gdańsk 2007.
16. Leoński Z., Szewczyk M., *Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego*, Bydgoszcz-Poznań 2002.

17. Lorens P., Martyniuk-Pęczek J, *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych*, Gdańsk 2011.
18. Małysa K., *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*, Kraków 2004.
19. Małysa-Sulińska K., *Administracyjnoprawne aspekty inwestycji budowlanych*, Warszawa 2012.
20. Małysa-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Warszawa 2008.
21. Małysa-Sulińska K., *Zakres obowiązywania norm kształtujących ład przestrzenny zawartych w źródłach prawa sensu largo*, [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012.
22. Mączyńska E., Pysz P., *Spółeczna Gospodarka rynkowa: Polska i integracja europejska*, Warszawa 2018.
23. Mrozowski K., *Główne kierunki działalności polskich stowarzyszeń technicznych w latach 1918–1939*, Warszawa 1983.
24. *Prawo budowlane. Komentarz*, M. Wierzbowski, A. Plucińska-Filipowicz (red.), Warszawa 2018.
25. *Prawo budowlane. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2006
26. Radziszewski E., *Komentarz do ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, Warszawa 2002.
27. Radziszewski E., *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2006.
28. Radziszewski E., *Prawo budowlane. Przepisy i komentarz*, Warszawa 2004.
29. Serafin S., *Prawo budowlane. Komentarz*, Warszawa 2006.
30. Skorczyńska E., *W kwestii dopuszczalności częściowego przeniesienia pozwolenia na budowę na podstawie art. 40 Prawa budowlanego* [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, I. Niżnik-Dobosz (red.), Warszawa 2012.
31. Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002.
32. Szwajdler W., Bąkowski T., *Proces inwestycyjno-budowlany, zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.
33. *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Z. Niewiadomski (red.), Warszawa 2004.

Artykuły:

1. Biliński T., *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, Przegląd budowlany 2009, nr 2.
2. Chudak M., *O nowy kształt planowania przestrzennego w powiecie*, Samorząd Terytorialny 2008, nr 3.
3. Cieślak I., *Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego*, Acta Scientiarum Polonorum, Administratio Locorum 2010, nr 2.
4. Kijowski S.R., *Zabudowa nieruchomości na terenach nie objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, Casus 2005, nr 37.
5. Kolipiński B., *Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu*, Mazowsze studia regionalne 2014, nr 15.
6. Kwortnik-Pruc A., Przewiężlikowska A., *Porównanie funkcjonowania planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech*, Geomatics and Environmental Engineering 2007, nr 3.
7. Nędzarek A., *Strona w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2011, nr 2.
8. Wysocka Z., *Kształtowanie ładu przestrzennego – doświadczenia francuskie*, Mazowsze studia regionalne 2011, nr 6.

Źródła internetowe:

1. https://ec.europa.eu/poland/news/171006_kongres_regionow_pl
2. <https://www.wuwr.com.pl/online-texts/download/22.html>
3. <https://www.rp.pl/Ustroj-i-kompetencje/305099984-Problemy-z-interpretacja-planow-zagospodarowania-przestrzennego.html>
4. <https://tvnwarszawa.tvn24.pl/informacje,news,chaos-brak-planow-zagospodarowania-mamy-wolnoamerykanke,229845.html>
5. <http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/artykuly/928864,czy-warto-wspierac-budownictwo-tak-jak-wegrzy.html>
6. <https://www.prawo.pl/biznes/system-planowania-w-krajach-europejskich,143832.html>
7. <http://buildercorp.pl/2018/08/24/ostatni-dzwonek-na-wegierski-boom/>