

*Andrzej Cymerman**

EWOLUCJA SYSTEMU DECYZYJNEGO DLA LOKALIZACJI INWESTYCJI W GMINIE I REGIONIE

RYS HISTORII PRAWA BUDOWLANEGO W POLSCE

Rozmieszczenie w przestrzeni nakładów, zasobów, działań, urządzeń, obiektów i budowli to wybrane cele realizowane dla zaspokojenia potrzeb społecznych i gospodarczych. Poziom ich zaspokojenia świadczy o stanie ich rozwoju zarówno lokalnego, jak i regionalnego.

Szczególne znaczenie przedstawia rozmieszczenie układów osadniczych. Wielkość i położenie jednostek osadniczych, połączenie ich w zintegrowany system społeczno-gospodarczy jest wynikiem historycznego rozwoju. Rozwój ten jest z kolei zbiorem efektów podjętych i realizowanych decyzji oraz dotychczasowego zagospodarowania przestrzeni w postaci budynków i budowli.

Ponad 100 lat upłynęło od momentu uchwalenia dla królewskiego miasta stołecznego Krakowa ustawy budowlanej¹ 18 lipca 1883 r. W 1882 r. wydano przepisy techniczno-budowlane dla gmin miejskich. Dwa cytowane przepisy wraz z obowiązującym prawem zaborców na polskich terenach stanowiły materiał podstawowy i źródło do przygotowania pierwszego polskiego prawa budowlanego, wydanego w 1928 r. w postaci rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej. Zawierało ono przepisy techniczno-budowlane oraz zasady budowy miast i osiedli.

Pierwsze prawo budowlane po II wojnie światowej ukazało się w 1961 r.², zastępując prawo z 1928 r.

Uwzględniając zachodzące zmiany technologiczne, organizacyjne, ekonomiczne i prawne, przygotowano kolejną nowelizację przepisów. Ustawą

* Asystent w Zakładzie Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska UŁ.

¹ „Przegląd budowlany”, 1990, nr 1, s. 14.

² *Prawo budowlane z 31 stycznia 1961 r.*, DzU 1961, nr 7, poz. 46.

z 24 października 1974 r.³ przyjęto znowelizowane prawo budowlane, które zaczęło obowiązywać od 1 marca 1975 r. Następnie prawo budowlane nowelizowano dla potrzeb programu budownictwa mieszkaniowego w 1983 r.⁴ oraz w związku z wdrażaną reformą gospodarczą w 1986 r.⁵

W preambule prawa z 1974 r. stwierdzono, że normuje ono działalność obejmującą sprawy wykorzystania terenów zgodnie z ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych, a także zasady działania organów administracji państwowej w sferze nadzoru urbanistyczno-budowlanego⁶.

Po roku 1990 nastąpiły zasadnicze zmiany w podstawach prawnych dla działalności w sferze materialnej i społeczno-kulturowej związanej z przekształcaniem przestrzeni technikami budowlanymi. Kształtowały się nowe zasady organizacyjne i finansowe procesów inwestycyjnych. Pojawiły się nowe, niepaństwowe podmioty gospodarcze na etapie wytwarzania materiałów budowlanych, remontowania i użytkowania budynków i budowli. Obowiązujące prawo budowlane nie wytrzymało próby czasu. Sejm przyjął ustawą z 7 lipca 1994 r. nowe prawo budowlane⁷, które zaczęło obowiązywać od 1 stycznia 1995 r. W nowym prawie ograniczono związek działalności budowlanej z kształtowaniem zagospodarowania przestrzennego jedynie do art. 35, kiedy to przed wydaniem pozwolenia na budowę należy sprawdzać zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z ustaleniami planów miejscowych względnie z wymaganiami nowej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

ZMIANY PRAWA O KSZTAŁTOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENI W POLSCE

Wspomniane prawo polskie z 1928 r. stanowiło podstawę kształtowania ładu przestrzennego w Polsce międzywojennej. W Polsce socjalistycznej opracowano niezależną ustawę o planowaniu przestrzennym, przyjętą ustawą z 31 stycznia 1961 r.⁸, ogłoszoną w formie tekstu jednolitego w 1975 r.

Szybko zachodzące zmiany w przestrzennej alokacji nakładów inwestycyjnych i przekształcenia sieci osadniczej, a wraz z nią systemów infrastruktury technicznej – zmusiły do kilku zmian⁹, a następnie wprowadzenia

³ *Prawo budowlane z 24 października 1974r.*, DzU 1974, nr 38, poz. 229.

⁴ DzU 1983, nr 44, poz. 200 i 201.

⁵ DzU 1987, nr 21, poz. 124; 1988, nr 41, poz. 324.

⁶ E. Radziszewski, *Gospodarka gruntami budowlanymi*, Warszawa 1992, s. 95.

⁷ DzU 1994, nr 89, poz. 414.

⁸ DzU 1975, nr 11, poz. 67; 1975, nr 16, poz. 91.

⁹ DzU 1988, nr 24, poz. 166; zmiana ustawy z 13 lipca 1988 r.

nowego prawa o planowaniu przestrzennym w formie jednolitego tekstu ustawy z 12 lipca 1984 r.¹⁰, uwzględniającego liczne udoskonalenia. Jednolity tekst został opublikowany w formie obwieszczenia ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z 28 lutego 1989 r.¹¹

Ustawa określała cele i zadania planowania przestrzennego, przytaczane wielokrotnie przez teorię, naukę i praktykę¹². Planowanie przestrzenne jako proces ciągły miało obejmować:

- dokonywanie ocen stanu zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie badań i studiów, opracowywanie prognoz;
- opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego;
- ustalanie lokalizacji inwestycji;
- kontrolę realizacji ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego.

Podniesiono potrzebę przeprowadzania badań nad rozwojem regionów, miast i wsi dla godzenia interesów lokalnych z ogólnokrajowymi. Szczególnie podkreślono zasadę współzależności planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Prawo to zawierało procedurę opracowywania, uchwalania i wdrażania ustaleń realizacyjnych. Wprowadzono wyraźną strukturę planów zagospodarowania oraz ich hierarchiczną współzależność od planu krajowego, przez plany regionalne do planów miejscowych. Wśród planów miejscowych wyróżniono dwie grupy: plany ogólne i szczegółowe.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1984 r. określa szczegółowy tryb ustalania lokalizacji. Wprowadza nowe określenia, takie jak: wskazania lokalizacyjne, warunki dla wariantu lokalizacyjnego oraz decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Wprowadzono czas obowiązywania wskazań i decyzji lokalizacyjnych. Decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji lub o zmianie sposobu wykorzystania gruntów, zawierające rozstrzygnięcia niezgodne z ustaleniami planów miejscowych, były z mocy prawa nieważne.

Szczególne novum wprowadzono przez art. 43 ustawy z 1984 r., który umożliwiał zawieranie umów o wzajemnych świadczeniach i zobowiązaniach przy lokalizacjach inwestycji między inwestorem a terenowym organem administracji państwowej. Obowiązek ten jedynie nie dotyczył inwestycji komunalnego budownictwa mieszkaniowego i przedsiębiorstw użyteczności publicznej.

Szybko zmieniające się warunki społeczne, prawne i gospodarcze po 1990 r. doprowadziły do potrzeby wydania nowego „prawa przestrzennego”. Sejm RP przyjął 7 lipca 1994 r. ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym¹³.

¹⁰ DzU 1984, nr 35, poz. 185.

¹¹ DzU 1989, nr 17, poz. 99.

¹² Por. B. Malisz, *Przyszły kształt Polski*, Warszawa 1976.

¹³ DzU 1994, nr 89, poz. 415.

Nowy akt prawny wprowadza szereg istotnych zmian. Burzy dotychczasową strukturę i hierarchię planów zagospodarowania przestrzennego, a także procedurę ustalania lokalizacji inwestycji.

Nowa ustawa określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania. Ekorozwój przyjmuje się za podstawę wszelkich działań przestrzennych. Określa się również zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych a potrzeb państwa.

Możliwość przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu jest wynikiem ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W sytuacjach wyjątkowych, gdy nie ma planów miejscowych, dopuszcza się do czasu ich opracowania wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Szczególnie podkreślono ochronę interesu i tytułu prawnego właścicieli nieruchomości – działek, terenów, gruntów i budynków.

Plan miejscowy jest aktualnie instrumentem prawa miejscowego. Leży w gestii zadań własnych gminy, która ponosi jego finansowe konsekwencje w postaci kosztów lub korzyści.

EWOLUCJA SYSTEMU DECYZYJNEGO PROCESU INWESTYCYJNEGO DLA ROZWOJU LOKALNEGO I REGIONALNEGO

Ustrojowe zmiany w zakresie prawa o rozwoju lokalnym wprowadziła ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym¹⁴. W następnej kolejności istotne zmiany, wręcz rewolucyjne w systemie podejmowania decyzji, wprowadziła ustawa o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych między organy gminy a organy administracji rządowej¹⁵.

Powstał jakby nieformalny czterostopniowy podział zadań i kompetencji rozdzielony między ministerstwa, województwa, rejony i gminy. Złożoność systemu zarządzania i decydowania szła dalej. Gminy mogły wypełniać zadania własne oraz zlecone od rejonu i województwa. Rejony przekazywały zadania do gminy lub województwa, ewentualnie przejmowały je od gmin i województwa.

W tej sytuacji funkcjonowała również specjalna administracja państwowa, czyli kuratoria oświaty, specjalistyczna służba zdrowia, pomoc społeczna, rejonowe biura pracy, policja, biura paszportowe itp.

¹⁴ DzU 1990, nr 16, poz. 95.

¹⁵ DzU 1990, nr 34, poz. 198.

Nic więc dziwnego, że prof. Michał Kulesza przedstawił projekt uprządkowania struktur organizacji i zarządzania w państwie polskim. Powstała wyraźna koncepcja czytelnego podziału na uprawnienia władzy rządowej i samorządowej. W obu przypadkach o szczeblu dwuinstancyjnym¹⁶.

Wgłębiając się w zagadnienia decyzyjne należy przypomnieć, że istniały i nadal istnieją przepisy kwalifikujące podział inwestycji, określające ich zakres i tryb ustalania lokalizacji¹⁷. Zadania te są regulowane przez akty prawne na szczeblu rządu. Zdecydowano się na podział inwestycji o znaczeniu krajowym (centralnym), wojewódzkim (regionalnym) i lokalnym (gminnym). Podział ten wyznaczał podmiot uprawniony do ustalania lokalizacji inwestycji w fazie programowania i projektowania. Najnowsze przepisy prawne wyróżniają¹⁸:

a) 18 rodzajów przedmiotowych inwestycji o znaczeniu krajowym (np. autostrady, porty morskie, lotnicze, inwestycje w przemyśle o zatrudnieniu powyżej 500 osób itp.);

b) 16 rodzajów przedmiotowych inwestycji o znaczeniu wojewódzkim (np. drogi wojewódzkie, lotniska gospodarcze, linie energetyczne przesyłające moc o napięciu od 400 do 110 kV, budowa wysypisk odpadów komunalnych i przemysłowych itp.);

c) inwestycje lokalne – pozostałe, nie zaliczone ani do krajowych, ani wojewódzkich.

Podział zakresu inwestycji o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i lokalnym jednocześnie określa rolę gmin i województw w tworzeniu programów rozwoju lokalnego i regionalnego, a nawet ogólnokrajowego.

Przepisy prawa budowlanego i o zagospodarowaniu przestrzennym ustalają priorytet gmin dla ustalania i opracowywania sposobów zagospodarowania przestrzeni lokalnych.

Nowa ustawa obowiązująca od 1 stycznia 1995 r. jednoznacznie upoważnia gminy do opracowywania i zatwierdzania planów miejscowych oraz do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przed uzyskaniem pozwolenia na budowę.

Nowe prawo budowlane pozostawia uprawnienia dla państwowego nadzoru urbanistyczno-budowlanego do wydawania pozwolenia na: budowę,

¹⁶ M. Kulesza, *Strategia w sprawie reformy administracji*, [w:] *Rozwój lokalny i regionalny w okresie transformacji gospodarki polskiej*, red. A. Jewtuchowicz, Łódź 1993, s. 11–19.

¹⁷ *Uchwała Rady Ministrów nr 196 z 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji* MP 1983, nr 32, poz. 179. *Rozporządzenie Rady Ministrów z 28 czerwca 1985 r.*, DzU 1985, nr 31, poz. 140; *Zmiany do rozporządzenia z 27 czerwca 1985 r. podjęte w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 29 sierpnia 1988 r.*, DzU 1988, nr 33, poz. 250.

¹⁸ *Obwieszczenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z 16 lutego 1990 r.*, DzU 1990, nr 11, poz. 75 – tekst jednolity *Rozporządzenia Rady Ministrów z 27 czerwca 1985 r.*

użytkowanie terenu, zmianę sposobu użytkowania obiektu, prowadzenia kontroli użytkowania obiektów zgodnie z warunkami technicznymi, likwidację samowoli budowlanej lub decyzji o rozbiórce obiektu. Są to zalety polegające na wzmocnieniu władzy samorządowej, która niekiedy nie jest w stanie opanować samoistnego i samowolnego ruchu budowlanego w terenach wyłączonych z zabudowy z uwagi na przeznaczenie terenu lub ochronę zasobów środowiska naturalnego i dóbr kultury. Z drugiej jednak strony można uznać ten fakt za ograniczenie władzy samorządowej i centralizację zadań w organach władzy rządowej. Powstaje naturalne zapotrzebowanie na drugi szczebel władzy samorządowej, którym aktualnie nie jest ani rejon, ani województwo, ani sejmik.

Szczególne novum wprowadzono ustawą o autostradach płatnych¹⁹. Przyjmuje ona, że program budowy autostrad i dróg ekspresowych jest zadaniem krajowym. Wskazania lokalizacyjne wydaje dla przebiegu autostrad Centralny Urząd Planowania po uprzedniej konsultacji z wojewodami i gminami. Ustawa daje szczególne uprawnienia w przypadku rozbieżności stanowisk gmin. Decyzję może podjąć wojewoda w trybie zarządzenia, jeżeli nie ma możliwości uzgodnienia przebiegu inwestycji przez sąsiednie gminy. Ustawa ta upoważnia wojewodów do podejmowania decyzji lokalizacyjnych w celu rozpoczęcia postępowania przejmowania gruntów na cele inwestycyjne. Przewiduje się trzy sposoby pozyskania terenów przez:

- dobrowolny wykup gruntów na podstawie umowy cywilnoprawnej;
- zamianę gruntów, odtworzenie siedlisk i zabudowy;
- postępowanie wywłaszczeniowe przy udziale Naczelnego Sądu Administracyjnego, jako arbitra niezależnego, realizującego słuszne decyzje pogramów rządowych, zabezpieczając prawa własności prywatnej.

SZANSE U PROGU XXI WIEKU

Reasumując przeprowadzony skrótowy opis wybranych aktów prawnych, można stwierdzić brak stabilizacji w podejmowaniu decyzji o lokalizacji inwestycji, uproszczoną rolę samorządów co do wpływu na rozwój lokalny i regionalny. Wprowadzone zmiany w przepisach stanowiących i wykonawczych trzeba traktować jako przejściowe w okresie transformacji całej gospodarki. Należy oczekiwać istotnych zmian po przyjęciu nowej konstytucji, ustalenia podziału i kompetencji organów rządowych i samorządowych.

Rozpoczęta dyskusja nad organizacją i zagospodarowaniem polskiej przestrzeni na przełomie XX i XXI w. stanowi istotny moment dla polskiej

¹⁹ Ustawa o autostradach płatnych z 27 października 1994 r., DzU 1994, nr 127, poz. 627.

nauki, praktyki i edukacji społeczeństwa. Opracowana koncepcja pt. „Polska 2000 Plus” jest nowym wyzwaniem ku przyszłości²⁰. Jej główne narzędzia w formie: informacji, koordynacji, negocjacji, promocji i edukacji mają stanowić o wykształceniu nowoczesnego procesu kształtowania i realizacji praktyki przestrzennej państwa w XXI w.

Nowe rozwiązania procesu decyzyjnego i realizacyjnego dla lokalizacji inwestycji w gminie i regionie oferują szybki manewr zmiany stylu myślenia i działania z roszczeniowo-egalitarnego do inwestycyjno-rozwojowego.

Nowa idea działania – to droga ku nowej przestrzeni europejskiej (*Towards a New European Space*).

Koncepcja polskiej przestrzeni XXI w. – to włączenie się w europejski proces tworzenia przestrzeni konkurencyjnej, otwartej, efektywnej, czystej, innowacyjnej i zróżnicowanej. Te nowe kierunki zmian wymuszają tworzenie nowej organizacji terytorialnej kraju. Efektem jej mają być regiony widziane na mapie Europy XXI w., zdolne do podejmowania działań i decyzji w skali europejskiej.

Nowa polityka decyzyjna w zakresie lokalizacji działalności społecznej i gospodarczej w przestrzeni Polski XXI w. wskazuje na potrzebę uwzględnienia:

- a) usytuowania naszego kraju w europejskich strukturach rozmieszczenia przestrzeni gospodarczej;
- b) powiązań komunikacyjnych ze światowymi i europejskimi centrami aktywności gospodarczej;
- c) przyszłego systemu osadniczego w nawiązaniu do systemów osadniczych krajów sąsiednich;
- d) powiązania polskiej przestrzeni przyrodniczej z europejskim systemem obszarów chronionych ze względu na wysokie walory środowiska naturalnego;
- e) międzynarodowych aspektów ratowania środowiska przyrodniczego na obszarach ekologicznego zagrożenia.

Śledzenie zmian procesów decyzyjnych w minionym stuleciu na polskiej przestrzeni, wyciągnięcie wniosków z przyczyn i skutków pozwoli drogą ewolucyjnych zmian wejść w jakościowo nowy system monitoringu dla decyzji podejmowanych i realizowanych, oczekiwanych w gminach, jako terytorialnych jednostek lokalnych położonych w regionach naszego kraju, stanowiącego element Wspólnoty Europejskiej XXI w.

Staje przed nami nowa płaszczyzna badań, porównań i ocen tego co było, co jest i będzie.

²⁰ Koncepcja „Polska 2000 Plus”, 1995 (opracowanie nie publikowane) CUP, Warszawa.

Andrzej Cymerman

**EVOLUTION OF DECISION-MAKING SYSTEM CONCERNING LOCATION
OF INVESTMENTS IN POLAND'S ADMINISTRATIVE DISTRICTS AND REGIONS**

(Summary)

Over 100 years have lapsed since the Construction Act for the Royal Capital City of Cracow was passed on 18th July 1883. Since that time the legal regulations concerning spatial planning, architectonic and technical-construction solutions have changed many times.

After 123 years of Poland's partitions, the first construction act was issued in 1928 in the form of the Decree of Polish Republic President, which contained technical-construction regulations and principles of building towns and settlements.

The new construction act after the Second World War came out in 1961. Constant legal and economic changes, and especially the reform of political, financial and self-government systems after 1990 made it necessary to adopt a completely new act of law thus abandoning the method of its constant updating.

The present construction law and regulations pertaining to spatial development were introduced on the strength of the Act of 7th July 1994, which came into force as from 1st January 1995.

The division of powers between the administrative district, region, province and the central institutions is the first step towards bringing the Polish law closer to the European regulations, an attempt to increase the independence and self-government of administrative districts imposing an obligation on the authorities and investors to include in their location decisions the costs and benefits with a due respect for ownership rights, and mainly private ownership.