

Wypaczanie idei bilansu terenów pod zabudowę



Maciej J. Nowak

dr, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, Zakład Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, radca prawny, maciej.nowak@zut.edu.pl

Zmiany w prawie to pojęcie dosyć szerokie. Obejmuje ono przede wszystkim nowe regulacje, ale nie tylko. Warto bowiem zaobserwować to, w jaki sposób poprzez praktykę działania organów administracji publicznej, a nawet niektóre tezy orzecznicze próbuje się zmienić (by nie stwierdzić "wypaczyć") pierwotne znaczenie określonych instytucji.

Praktykę taką można było zauważyć już kilka lat temu, przy nadmiernie szerokim traktowaniu zasad kontynuacji funkcji i bliskiego sąsiedztwa, związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy (art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Tym razem, trochę podobne zjawisko dotyczy bilansu terenów pod zabudowę.

Zgodnie z art. 10 ust. 5 znowelizowanej przez ustawę o rewitalizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dokonując w gminie bilansu terenów pod zabudowę należy kolejno:

- sformułować na podstawie analiz ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prognoz demograficznych - zapotrzebowanie na nową zabudowę w gminie (w perspektywie 30 lat),
- oszacować chłonność pod zabudowę terenów o zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej oraz wszystkich innych obszarów objętych w gminie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- porównać zapotrzebowanie i chłonność. Przeznaczenie terenów pod nową zabudowę jest możliwe tylko wtedy, gdy zapotrzebowanie jest większe niż chłonność.

Niniejsze rozwiązania (przedstawione powyżej siłą rzeczy w pewnych skrócie) nie są doskonałe i budzą wiele różnych - mniej lub bardziej szczegółowych - wątpliwości. Nie zmienia to jednak faktu, że intencją ustawodawcy było wprowadzenie szerszej ochrony przed niekontrolowaną zabudową (tym bardziej, że na podstawie szacunków studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego obecnie obowiązujących, zgodnie z ich zapisami miejsc pod zabudowę mieszkaniową wystarczyłoby dla... setek milionów mieszkańców). Niestety, wiele gmin próbuje omijać nowe wymogi, zakłada-

jąc, że jeżeli sporządzają zmianę studium odnoszącą się tylko do części obszaru danej gminy, to również bilans terenów pod zabudowę ma się odnosić tylko dla tej części.

Przykład negatywnych tendencji w tym zakresie jest niestety zauważalny również w wyroku WSA w Olsztynie, z 21 listopada 2016 r. (sygn. akt II SA/Ol 958/16, LEX). Sąd zajmował się problematyką bilansu terenu pod zabudowę w sytuacji, gdy zmiana studium dotyczy tylko części gminy i wskazał, że chociaż bilans powinien mieć na uwadze gminę jako całość, to jednak winien być przeprowadzony pod kątem konkretnej zmiany przeznaczenia terenu przewidzianej w studium. Bilans nie może odnosić się do wszelkiej zabudowy w gminie, a bilans jest de facto narzędziem wykazywania, dlaczego zmiana studium jest uzasadniona.

Zarówno przedstawione powyżej praktyki niektórych gmin, jak też kierunek wykładni zaproponowany w powołanej tezie orzeczniczej stanowią istotne zagrożenie dla ochrony ładu przestrzennego w Polsce. Zarówno bowiem założenie, że można sporządzać bilanse terenów pod zabudowę dla fragmentów gmin, jak również postulowanie szczególnych (pozaustawowych) zadań tychże bilansów i wartościowanie ich poszczególnych fragmentów zupełnie wypaczają pierwotne ich cele. Warto tu wskazać, że ustawodawca pisząc o zapotrzebowaniu pod nową zabudowę, czy o chłonności terenu, odnosi się wprost do całej gminy. Ponadto, to studium musi być zgodne z bilansem, a nie bilans ma "uzasadniać" pomysły, które pojawiają się w studium.

Przy okazji różnych dyskusji nad systemem gospodarki przestrzennej bardzo często mówi się o źle działającym prawie. Można tutaj dodać, że jedną sprawą są niedopracowane przepisy, ale drugą - ich błędna, sprzeczna z ładu przestrzennym (podstawową wartością systemu gospodarki przestrzennej) wykładnia. I taka wykładnia wpływa również na swoiste zmiany prawne, związane z pojmowaniem poszczególnych instytucji. Powyższy przykład stanowi przedstawienie in flagranti takiej właśnie praktyki.