Magiczny Kraków

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są ważne

2018-10-28

Podstawą organizowania przestrzeni miejskiej są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, oparte na zapisach „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta”. Obecnie w Krakowie miejscowe plany zagospodarowania obowiązują na ok. 55 proc. powierzchni miasta.

Razem z terenami wyłączonymi spod zabudowy (należą do nich m.in. obszary zielone, leśne, produkcyjne, szczególnie zagrożone powodzią, tereny zamknięte wraz ze strefami ochronnymi), do końca tego roku utworzy to obszar obejmujący ok. 70 proc. powierzchni miasta, a do roku 2022 – ok. 90 proc. Do grudnia 2018 r. powinien bowiem zostać uchwalony istotny z punktu widzenia ochrony terenów zielonych przed zabudową – plan dla wybranych obszarów przyrodniczych. Powinien on objąć ponad 200 obszarów, tak, aby zabezpieczyć wszystkie otwarte przestrzenie w mieście przed ingerencją deweloperów – a w efekcie przed zabudową, ponieważ takiej możliwości nie dają decyzje WZ.

– Chcę kontynuować pracę nad sporządzaniem planów miejscowych, by sukcesywnie pokryć nimi całe miasto, a także nad „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Krakowa”, które uchroni wiele terenów przed zabudową w związku z nowymi przepisami tzw. lex deweloper. Wszystkie decyzje: o warunkach zabudowy, pozwoleniach na budowę, będą wydawane w granicach prawa, nie uznaniowo – zapowiedział Jerzy Muzyk, nowo mianowany zastępca prezydenta Krakowa ds. rozwoju miasta.

Na terenach, na których nie obowiązują plany miejscowe, wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT), które w przeciwieństwie do planów, nie muszą być zgodne ze „Studium”. To poważny mankament tych decyzji, dlatego tak ważne jest jak najszybsze uchwalanie planów miejscowych. Są one najlepszym narzędziem do kompleksowego kontrolowania zabudowy. Proces tworzenia planów miejscowych jest jednak żmudny i czasochłonny. W każdym przypadku konieczne są publiczne wyłożenia i zorganizowanie dyskusji dla zainteresowanych mieszkańców. Mimo tych trudności, w Krakowie jest stosunkowo najwięcej terenów objętych planami w porównaniu do innych polskich metropolii: w Warszawie miejscowe plany zagospodarowania pokrywają ok. 37 proc., we Wrocławiu ok. 57 proc. powierzchni tych miast.

Decyzje WZiZT są wydawane na podstawie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz dwóch rozporządzeń wykonawczych, określających sposób ustalania wymagań oraz stosowanych w nich oznaczeń i nazewnictwa. Są to „decyzje związane”, co oznacza, że organ je wydający nie ma swobody rozstrzygania. Od 2003 r. decyzje, zgodnie z polskim prawem, są wydawane na czas nieograniczony (wcześniej termin ważności trwał 2 lata) i nie stanowią samodzielnie podstawy do realizacji jakiejkolwiek inwestycji, dla której wymagane jest pozwolenie na budowę. Wciąż więc mogą być wykorzystywane decyzje wydane nawet kilka lub kilkanaście lat temu. Koronnym tego przykładem jest osiedle Avia w Czyżynach, dla którego decyzja WZ wydana została 8 lat temu.

Prezydent miasta ma obowiązek postępować zgodnie z ustawą, jeżeli inwestycja, której dotyczy wniosek, spełnia wszystkie warunki art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nie może wtedy odmówić ustalenia warunków zabudowy. Do najważniejszych uwarunkowań prawnych wydawania „wuzetek” należą:

- obecność w pobliżu zabudowanej działki lub działek, których parametry mogłyby być powielane na terenach sąsiednich (tzw. dobre sąsiedztwo) – liczne decyzje Samorządowych Kolegiów Odwoławczych (SKO) i wyroków sądów administracyjnych wielokrotnie powtarzają, że obecność choć jednej działki zabudowanej, nawet bardzo odległej od terenu inwestycji, oznacza, że nie można odmówić ustalenia warunków zabudowy,
- zapewnienie dostępu do drogi publicznej – wnioskodawca nie musi wykazać prawa do użytkowania drogi wewnętrznej, jeżeli dostęp ten jest pośredni. Co więcej, gdy obejmie wnioskiem taką drogę (istniejącą lub projektowaną), zapewnia sobie tym samym dostęp bezpośredni do drogi publicznej,
- zapewnienie wystarczającego uzbrojenia terenu – uzbrojenie może być uznane za wystarczające, nawet jeżeli jest dopiero projektowane. Dotyczy to także zapewnienia dostępu do drogi. Wydawanie decyzji odmownych ze względu na brak wystarczającej dla inwestycji drogi (nawet projektowanej), kiedy wnioskodawca nie zamierzał rozbudować do swoich potrzeb istniejących dróg, było wielokrotnie podważane przez sądy, których nie przekonywały analizy komunikacyjne dowodzące niedrożności istniejącego układu drogowego,
- zgodność z przepisami odrębnymi – nawet w sytuacji ewidentnej sprzeczności z niektórymi przepisami, dotyczącymi np. warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, drogi i ich usytuowanie, Prawem budowlanym czy wszelkimi normami branżowymi, nie można wydać decyzji odmownej. Wynika to z faktu, że Studium nie jest aktem prawa miejscowego, a jedynie dokumentem kierunkowym, który nie jest obowiązujący w odniesieniu do decyzji WZiZT,
- teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych – w praktyce jednak ten zapis Ustawy w Krakowie nie ma zastosowania.

Wydawane decyzje nie są uznaniowe, co potwierdza raport „Doing Business in Poland” z 2015 roku. Kraków znalazł się w nim na 18. miejscu w rankingu miast, w których zestawiono czas oczekiwania na wydanie pozwolenia na budowę. W naszym mieście jest to średnio 209 dni, w Warszawie o 3 dni dłużej, a w pozostałych, krócej – na przykład w Opolu 137, Łodzi 164, Wrocławiu 175, a Gdańsku 182 dni. Oznacza to, że krakowscy urzędnicy nie wydają pozwoleń na budowę od ręki, ale uważnie analizują wszystkie kwestie dotyczące zabudowy.

Każdemu, kto nie zgadza się z wydaną decyzją, przysługuje proces odwoławczy do wojewody, SKO czy sądów. Zdarzało się wielokrotnie, że organa odwoławcze uchylały decyzje Miasta, tym samym przyczyniając się do powstania inwestycji, na które urzędnicy miejscy nie wydali zgody.

Kolejną sprawą jest rozróżnienie, czym jest pozwolenie na budowę, a czym decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Często te dwa pojęcia są błędnie stosowane wymiennie. Aby pozwolenie zostało wydane, inwestycja musi być zgodna z warunkami technicznymi i wcześniej wydanymi warunkami zabudowy. Urząd nie ma wpływu na to, jak wygląda obiekt, jaką ma architekturę. Istotną różnicą między pozwoleniem na budowę a decyzją o warunkach zabudowy jest fakt, że w przypadku „wuzetki” wnioskodawca nie musi mieć prawa do terenu, dla którego chce uzyskać decyzję. Prawo takie jest wymagane dopiero przy pozwoleniu na budowę. Prawo dopuszcza też wielokrotne występowanie o kolejne decyzje WZ na ten sam teren dla wielu różnych inwestycji. Jeden lub kilku inwestorów może też składać wiele wniosków na tereny do siebie przyległe, zupełnie niezależnie od siebie. To powoduje, że

możliwe jest powstawanie nieskoordynowanej ze sobą zabudowy na większych obszarach.

Miasto stara się przeciwdziałać chaotycznej zabudowie, powołując się choćby na względy społeczne i opinie mieszkańców, ale, niestety, dla sądów nie są to argumenty rozstrzygające. Od wielu lat Kraków zabiega też o ważne zmiany w prawie krajowym. Wieloletnia praktyka stosowania Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dowodzi, że przepisy w obecnej formie nie są wystarczające. Decyzje WZiZT muszą mieć określony termin ważności, nie mogą być wydawane dla dużych zespołów zabudowy, dla których powinien być uchwalany plan, a przede wszystkim muszą być zgodne z ustaleniami Studium. Tylko wprowadzenie co najmniej tych trzech zasad ograniczy chaos przestrzenny.