

Planowanie i gospodarowanie przestrzenią w gospodarce rynkowej na przykładzie Niemiec – cz. I

Dr inż. Jerzy Kubiszewski

Opóźnienia w realizacji inwestycji komunikacyjnych i znaczne zmniejszenie ilości budowanych mieszkań przy stałym wzroście cen, zwracają uwagę na niedostosowanie Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Prawa budowlanego do warunków gospodarki rynkowej. Tragiczna katastrofa budowlana w Katowicach, obnażająca nieskuteczność Prawa budowlanego w zakresie ochrony życia, zdrowia i mienia obywateli, przyniosła jedynie doraźną nowelizację Prawa budowlanego, natomiast opracowane przez Ministerstwo Budownictwa projekty nowych ustaw czekają na rozpatrzenie lub odrzucenie przez nowy rząd. Analiza projektów ustaw o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Prawa budowlanego oraz opinii jakie przygotowały i opublikowały stowarzyszenia i korporacje zawodowe, wskazuje na daleko idące rozbieżności stanowisk co do zmian tych ustaw. Oczekiwane są zmiany, które zapewnią:

1. ład przestrzenny;
2. przyspieszenie procedur przygotowania inwestycji;
3. współdziałanie właścicieli nieruchomości i lokalnych społeczności w dostosowaniu przestrzeni zabudowy do potrzeb rozwoju;
4. zapewnienie już na etapie planowania rozwoju przestrzennego zasady równego traktowania regionów i gmin w myśl Dyrektyw WE nr 2000/43 oraz nr 100/78, które nakładają na państwa członkowskie obowiązek wdrożenia instrumentów zapewniających przestrzeganie zasady równego traktowania. Obowiązek ten obejmu-

je m.in. wyznaczenie organów odpowiedzialnych za przestrzeganie zasady równego traktowania oraz ustanowienie sankcji za jej naruszenie.

Przedstawione przez Ministerstwo Budownictwa projekty, będące jedynie kolejną zmianą ustaw uchwalonych w roku 1996 (które były jedynie mutacją przepisów z okresu gospodarki planowej), nie spełniają tych oczekiwań. Należy więc rozstrzygnąć problem podstawowy. Czy utrzymywać odziedziczony po socjalizmie podział procesu planowania i inwestowania budowlanego na dwa etapy:

– **planowanie przestrzenne wykonywane przez gminy**, którego celem jest uchwalenie planu, który zgodnie z ustawą staje się prawem miejscowym¹;

– **przygotowanie i realizacja inwestycji przez inwestorów publicznych i prywatnych** podporządkowane nadzorowi: instytucjonalnemu gminnych organów administracji i administracji państwowej, prawemu w zakresie ustalonym przez Prawo budowlane oraz innym ustawom (o ochronie środowiska, kodeks cywilny, o gospodarce nieruchomościami, prawo geodezyjne i kartograficzne oraz dziesiątkom resortowych rozporządzeń wykonawczych).

Kraje „starej” Europy przyjęły inny model procesu planowania i inwestowania budowlanego. Model ten polega na rozszerzeniu zakresu planowania, a szczególnie gospodarki przestrzennej, której zadaniem jest kompleksowe przygotowanie przez gminę działek budowlanych, do modernizacji istniejącej infrastruktury

i budynków oraz działek dla nowego budownictwa. Zakres tych prac polega na:

- dostosowaniu do potrzeb wynikających z planu zabudowy granic i powierzchni działek w starej zabudowie i na nowych terenach budowlanych,
- przeprowadzeniu za odszkodowaniem zmian w stanie własności i zapisanie ich do ksiąg wieczystych,
- określeniu rodzaju i funkcji zabudowy, linii rozgraniczających, wysokości obiektów budowlanych, zakresu niezbędnych przekształceń i remontów, rewitalizacji starej zabudowy, sposobu zagospodarowania peryferii,
- przywróceniu krajobrazu i środowiska naturalnego do stanu pierwotnego.

Model ten, uwalniając inwestorów budownictwa od czynności przygotowawczych związanych z planowaniem i przekształceniem terenu w działkę budowlaną, pozwala na szybkie, niezakłócone sporami sąsiedzkimi i kompetencyjnymi, wykonywanie obiektów infrastruktury i budynków zgodnie z planem zabudowy. Czyni to gminę rzeczywistym gospodarzem, dostosowującym rozwój do potrzeb lokalnej społeczności przy jednoczesnej ochronie interesów inwestorów prywatnych i publicznych.

Ponadto stosowanie z mocy ustawy Prawo budowlane, prawa pierwokupu terenów pod potrzeby planu, ogranicza spekulacje gruntami, co umożliwia zakup działki budowlanej i budowę własnego rodzinnego domu obywatelom o umiarkowanych dochodach, a tym samym gwarantuje realizację głównego celu poli-

tyki mieszkaniowej – każda rodzina we własnym domu lub mieszkaniu. Ponieważ ogólne omówienie przedstawionego modelu planowania i przygotowania przestrzeni gminy do zabudowy nie wyczerpuje problemu, przedstawię streszczenie niemieckiego Prawa budowlanego, co pozwoli zapoznać się ze szczegółowymi rozwiązaniami.

Niemieckie Prawo budowlane (**Baugesetzbuch**) składa się z czterech rozdziałów:

1. Powszechne prawo urbanistyczne (**Allgemeines Städtebaurecht**),
2. Szczególne przepisy urbanistyczne (**Besonderes Städtebaurecht**),
3. Pozostałe przepisy (**Sonstige Vorschriften**),
4. Przepisy wykonawcze i końcowe (**Überleitungs- und Schlussvorschriften**).

Zgodnie z kolejnością przepisów² niemieckiego Prawa budowlanego, rozpoczynam od rozdziału pierwszego „Powszechne prawo urbanistyczne”, który zawiera przepisy dotyczące opracowania i wdrażania gminnych planów kierunkowych budownictwa.

1. Gmina opracowuje i zatwierdza plan kierunkowy budownictwa w celu przygotowania działek budowlanych. Pod budownictwo – zgodnie z przepisami obowiązującego prawa i kierowania rozwojem budownictwa. Produktem planu kierunkowego jest przygotowana, pod względem prawnym, do zabudowy działka budowlana, a sposób zabudowy na niej określa plan kierunkowy. Plan kierunkowy składa się z dwóch planów: z planu wykorzystania powierzchni i planu zabudowy.

Gmina ustanawia plan kierunkowy na własne ryzyko, jeżeli uzna, że jest on niezbędny.

Z chwilą ustanowienia planu, żadne roszczenia nie mogą być stawiane, jak również nie mogą być stawiane w trakcie podpisywania umów o wykonanie planu, co oznacza, że nabywca lub właściciel działki zobowiązuje się umową cywilnoprawną do zabudowy działki lub modernizacji i remontu zabudowy zgodnie z planem.

2. Plany kierunkowe mają na celu zapewnienie porządku przestrzennego. Plany kierunkowe powinny zapewnić przyszły rozwój urbanistyczny w zakresie socjalnym, gospodarczym i ochrony środowiska dla potrzeb przyszłych generacji. Powinny one zapewnić otoczenie odpowiadające ludzkiej godności, zapewnić naturalne warunki życia, ochraniać i rozwijać, jak i odpowiadać na ochronę klimatu oraz zachowywać i rozwijać kulturę budowy krajobrazu. Plany kierunkowe powinny w szczególności zapewnić:

- Wysokie wymagania zachowania zdrowych warunków mieszkaniowych i miejsc pracy.
- Zaspokoić potrzeby mieszkaniowe ludności, tworzyć i zapewniać stabilną strukturę mieszkaniową oraz budowę nowych domów przez mieszkańców z innych obszarów kraju dla rozwoju stanu populacji.
- Socjalne i kulturalne potrzeby ludności, a szczególnie potrzeby rodzin, młodzieży, osób starszych i osób upośledzonych.
- Utrzymać, odnowić, rozwinąć i zachować porządek budowlany w poszczególnych częściach miejscowości zgodnie z standardami urbanistycznymi i wyposażenia w infrastrukturę techniczną.
- Kultura budowlana powinna zapewnić ochronę i pielęgnowanie pomników i innych wartości miejscowych, jak ulice i place oraz zachowanie historycznego krajobrazu miejscowości.
- Kościoły i stowarzyszenia religijne oficjalnie działające powinny być otoczone troską.
- Ważna jest ochrona środowiska, natury i krajobrazu, a szczególnie:
 - a) działania na rzecz zachowania fauny flory, ziemi, wody, powietrza i klimatu, a także krajobrazu i biologicznej różnorodności;
 - b) zachowanie i ochrona obszaru użytkowanego przez wspólnotę gminną i obszarów ochrony ptaków objętych obszarami ochrony ustalonymi przez parlament;
 - c) ochrona życia i zdrowia mieszkańców;
 - d) ochrona dóbr kultury;

e) ochrona przed emisjami wydzielanymi przez składowiska odpadów i ścieki;

f) oszczędzanie energii i stosowanie oszczędnych urządzeń;

g) przedstawienie planu krajobrazu na równi z innymi planami, a szczególnie ochrony wód i ograniczenia emisji ze składowisk odpadków (...);

l) przestrzeganie zasad gospodarowania gruntami określonymi w paragrafie pierwszym i drugim: z gruntami i glebami należy obchodzić się oszczędnie, przy tym należy ograniczać powierzchnie przeznaczone pod zabudowę, kierując się potrzebami gminy w zakresie innych potrzeb rozwojowych.

3. Przepisy ustawy Prawo budowlane w jej brzmieniu w dniu zatwierdzenia planu kierunkowego budownictwa, są ważne do zakończenia zadań objętych planem, uzupełnienia planu i unieważnienia planu. Po ustanowieniu planu oficjalne i prywatne interesy oraz stanowiska przeciwstawne i naciski z mocy prawa nie będą uwzględniane.

4. W pracach nad planem należy zapewnić uczestnictwo publiczne i uwzględnić opinię publiczną oraz uczestnictwo władz; sprawy te regulują przepisy gminne o uczestnictwie oraz przepisy o włączeniu osób trzecich (patrz §3, §4a, § 4b ustawy). Gminy powinny położyć nacisk, aby plan kierunkowy w każdym zakresie w sposób szczegółowy i wymagany rozstrzygał wszystkie ważne zagadnienia.

5. Plany kierunkowe są ustanawiane przez gminy na własną odpowiedzialność. Uchwała ustanawiająca plan jest podawana do powszechnej wiadomości jej mieszkańcom. Plany kierunkowe gmin sąsiednich powinny być wzajemnie uzgodnione. Gminy znajdujące się obok powinny zapewnić zgodność celów porządku przestrzennego w takim zakresie, jak to wynika z możliwości kształtowania planu przez gminę. Plany kierunkowe po zatwierdzeniu stanowią podstawę i wagę dla oszacowania wartości nieruchomości i dochodzenia odszkodowań, z uwagi na miejsce położenia.

6. Ocena czy środki ochrony przyrody są adekwatne do potrzeb, polega na stosowaniu metod badawczych, których opis należy przedstawić w planach kierunkowych. Celem i rezultatem ochrony środowiska jest przywrócenie jego pierwotnego stanu. Ochrona środowiska na obszarze objętym planem, jak i na jego częściach dotyczących porządku budowlanego, planu użytkowania powierzchni lub planu przebudowy układu komunikacyjnego, powinna stać się częścią działań zapisanych w planie. Przedkładane plany ochrony środowiska naturalnego, jak i pozostałe plany zgodnie z paragrafem pierwszym, powinny opierać się na inwentaryzacji i wyliczeniu ich pieniężnej wartości.

7. Gmina poprzedza prace nad planem kierunkowym przygotowaniem założeń. W założeniach powinny znaleźć się: opis stanu poprzedzającego plan, cele, sens i naukowe podstawy planu kierunkowego i ochrony środowiska oraz zadania wynikające z ustawy o ochronie środowiska. Sprawozdanie o stanie środowiska stanowi integralną część założeń.

8. Plan użytkowania powierzchni stanowi punkt wyjścia do prac nad planem zabudowy. Plan użytkowania powierzchni obejmuje określony geodezyjnie teren gminy niezbędny dla rozwoju urbanistycznego. Wielkość działek budowlanych należy ustalać oszczędnie, ponadto należy ustalić czas, w którym zostanie rozpoczęta budowa na poszczególnych działkach.

W planie użytkowania powinny znaleźć się w szczególności następujące potrzeby:

- Pod zabudowę przewidywaną zgodnie z potrzebami urbanistycznego rozwoju gminy, łącznie z działkami pod budowę systemu wodno-kanalizacyjnego.
- Powierzchnie pod potrzeby zaopatrzenia w produkty i towary oraz usługi publiczne i prywatne, jak szkoły, kościoły, obiekty ochrony zdrowia, obiekty kultury, sportu i rekreacji.
- Powierzchnie na miejscowe – gminne – potrzeby komunikacyj-

ne oraz nadrzędne – ogólnokrajowe – magistrale komunikacyjne.

- Powierzchnie do składowania i utylizacji odpadów, oczyszczalni ścieków oraz głównych ujęć wodociągowych i magistrali wodociągowych regionalnego systemu zaopatrzenia w wodę.

- Powierzchnie zieleni, jak: parki, ogródki dla dzieci, sportowe i rekreacyjne, cmentarze.

- Powierzchnie pod potrzeby ochrony życia mieszkańców na wypadek klęsk żywiołowych i obrony narodowej.

- Powierzchnie dla gospodarki wodnej, portów i retencji dla ochrony ludności przed powodzią.

- Powierzchnie gospodarki rolnej i powierzchni lasów.

- Powierzchnie natury i krajobrazu objęte ochroną.

- Plan powinien określać tereny, pod którymi znajdują się urobiska górnicze i powierzchnie dla wydobywania i składowania urobku oraz składowania ziemi uprawnej i rzadkich surowców mineralnych. Ponadto, planowane zgodnie z prawem lokalnym i innymi ustawami, inne powierzchnie użytkowe.

- Plan użytkowania powierzchni powinien uwzględniać skutki przyptyków i odpływów morskich.

9. Dla przedstawienia i wizualizacji planu ustawa aprobejuje opracowywanie „wycinkowych planów użytkowania powierzchni” oraz projektów-rysunków urządzeń budowlanych służących ochronie zasobów naturalnych (np. ochrony przed powodzią, lawinami, usypiskami, rozmywaniem plaż i linii brzegowej morskiej).

10. Plan użytkowania powierzchni przyjęty przez gminę podlega zatwierdzeniu przez wyższą władzę administracyjną. Odmowa zatwierdzenia następuje, kiedy plan jest niezgodny z niniejszą ustawą lub innymi ustawami i przepisami. Jeżeli błędy mogą być usunięte, władza nadrzędna może zatwierdzić części planu opracowanego bez błędów oraz rzeczowe części planu. Po upływie trzech miesięcy od złożenia planu, wyższa władza administracyjna ma obowiązek zatwierdzić plan. Gmina ma obo-

wiązek powiadomić mieszkańców gminy o zatwierdzeniu planu przez władzę nadrzędną. Przedstawiciele opinii publicznej, uczestnicy planowania mogą zgłaszać władzy zatwierdzającej uwagi do planu nieuwzględnione przez gminę, jeżeli nie są one sprzeczne z planem. Ujawnione przez opinię publiczną sprzeczności i błędy planu podlegają powtórnemu przedłożeniu gminie. Wprowadzanie zmian rzeczowych przez władze zwierzchnią do zakwestionowanego planu wymaga uzgodnienia zmian z gminą. Uгода zawarta pomiędzy gminą i przedstawicielem opinii publicznej nie będzie wprowadzona do planu, jeżeli przedstawiciel opinii publicznej nie przedstawi jej powtórnie władzy zatwierdzającej. Porozumienie pomiędzy gminą i przedstawicielem opinii publicznej jest nieważne do czasu wniesienia do wyższej władzy informacji o zaistniałych sprzecznościach.

11. Zmiana planu kierunkowego jest niemożliwa, jeżeli powoduje roszczenia osób trzecich, a znaczenie urbanistyczne proponowanych zmian jest nieistotne. Błędy popełnione w toku zmiany planu kierunkowego i spowodowane tym wydatki i odszkodowania podlegają zwrotowi zgodnie z §38 ust 3 ustawy przez osoby i instytucje winne popełnionych błędów.

Ciąg dalszy w numerze lutowym.

PRZYPISY

¹ Prawem jest część graficzna planu i jego opis; oznacza to, że nie może być zmieniony inaczej aniżeli w trybie uchwały gminy po przeprowadzeniu procedur uzgadniających.

² Kolejność wg publikacji na stronie www. Bundes Ministerium der Justiz „Baugesetzbuch Nichtamtlichsinhaltsübersicht: „nieurzędowy wgląd w spis zawartości” oznacza, że jest to kolejność wg tekstu zawierającego zbiór aktualnych przepisów. Na tej stronie jest również dostępny tekst w języku angielskim i francuskim.