

WYBRANE ZAGADNIENIA PRAWNE A PRAKTYKA W PLANOWANIU MIEJSCOWYM

SELECTED LEGAL ISSUES AGAINST PRACTICE IN LOCAL PLANNING

Elżbieta Czekiel-Świtalska

Dr inż. arch.

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
Wydział Budownictwa i Architektury
Zakład Urbanistyki, Planowania Regionalnego i Zarządzania

STRESZCZENIE

Artykuł porusza kilka aspektów planowania przestrzennego i procesu dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy i o pozwolenie na budowę opartych na polskim ustawodawstwie. Przedstawia wybrane zagadnienia związane ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz problematykę dotyczącą infrastruktury technicznej w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Porusza możliwości skrócenia czasu przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i o pozwolenie na budowę.

Słowa kluczowe: planowanie miejscowe, decyzja o pozwolenie na budowę.

ABSTRACT

The article refers to some aspects of spatial planning and process related to Decision on Land Development and Management Conditions and Building Permission based on Polish legislation. Presented selected problems related to study of land use condition and directions of municipality and technical infrastructure in Local Plans of Spatial Development. It brings up possibilities of shortening the period of delivery of Decisions on Land Development and Management Conditions and Building Permissions.

Key words: local planning, building permission.

STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ma w praktyce moc prawną tylko przy sporządzaniu miejscowych planów, które muszą być z nim zgodne. Studium służy również do określenia przy wycenie nieruchomości jej przeznaczenia¹ w przypadku braku miejscowego planu lub decyzji o warunkach zabudowy.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wyraźnie mówi, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, tym samym jego zapisy nie niosą za sobą skutków prawnych. Zdarzały się wielokrotnie zmiany zapisów ustaleń studium, które zmieniały przeznaczenie poszczególnych terenów i z tego powodu nie mogły być pobierane opłaty lub wypłacane odszkodowania, co może wystąpić przy uprawomocnieniu się miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Kupując nieruchomość, która nie jest objęta miejscowym planem i niemająca decyzji o warunkach zabudowy, nie można mieć pewności, że będzie można ją zagospodarować według zapisów studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. Według ustawy decyzja o warunkach zabudowy nie musi być zgodna ze studium. Skoro jest taka sytuacja prawna, to nie powinno się brać pod uwagę przeznaczenia nieruchomości takiego, jakie jest zapisane w studium uwarunkowań, tylko stan istniejącej nieruchomości.

Tab. 1. Źródło: "Planowanie przestrzenne w gminach" – badanie za 2010, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy – stan na 2010

Czy gmina posiada obowiązujące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy?	Gminy miejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy wiejskie	Miasta na prawach powiatu	Razem
1. posiada	158	366	1 107	34	1 665
2. posiada, ale jest w trakcie zmiany	81	230	444	31	786
3. nie posiada, ale studium jest w trakcie sporządzania	2	1	10	0	13
4. nie posiada i nie przystąpiła do sporządzania studium	0	0	15	0	15
RAZEM	241	597	1 581	65	2 479

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest swoistym odpowiednikiem planów ogólnych, które były prawem miejscowym przed 1995 rokiem, a niektóre do 2003 roku. Zapisy studium są często bardziej dokładne niż było to w planach ogólnych. Ustalenia studium w określonym zakresie mogłyby być prawem miejscowym. Zmiana prawa w zakresie planowania przestrzennego, umożliwiająca uchwalenie części ustaleń studium jako obowiązujące, dałoby gminom bezpieczniejsze gospodarowanie przestrzenią. Najprostszy przykład to tereny zalewowe, dla których w wielu miejscach nie ma sporządzonych miejscowych planów, a są one częściowo zabudowane. W tej sytuacji ustalenia studium wprowadzające zakaz zabudowy mogłyby być obowiązujące, co dałoby możliwość władzom lokalnym nie wydawania decyzji o warun-

¹ W ustawie o gospodarce nieruchomościami jest określone: Art. 154 *Szacowanie nieruchomości*

1. Wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości dokonuje rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności cel wyceny, rodzaj i położenie nieruchomości, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz dostępne dane o cenach, dochodach i cechach nieruchomości podobnych.

2. W przypadku braku planu miejscowego przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

3. W przypadku braku studium lub decyzji, o których mowa w ust. 2, uwzględnia się faktyczny sposób użytkowania nieruchomości

kach zabudowy na tych terenach. Takie zmiany w studium nie byłyby bardzo kosztowne (tabela nr 2 przedstawia średnie koszty sporządzenia ostatniej zmiany w studium w poszczególnych województwach), a częściowo ograniczyłyby zagrożenia, tym bardziej, że duża część kraju posiada studium, co przedstawia tabela nr 1.

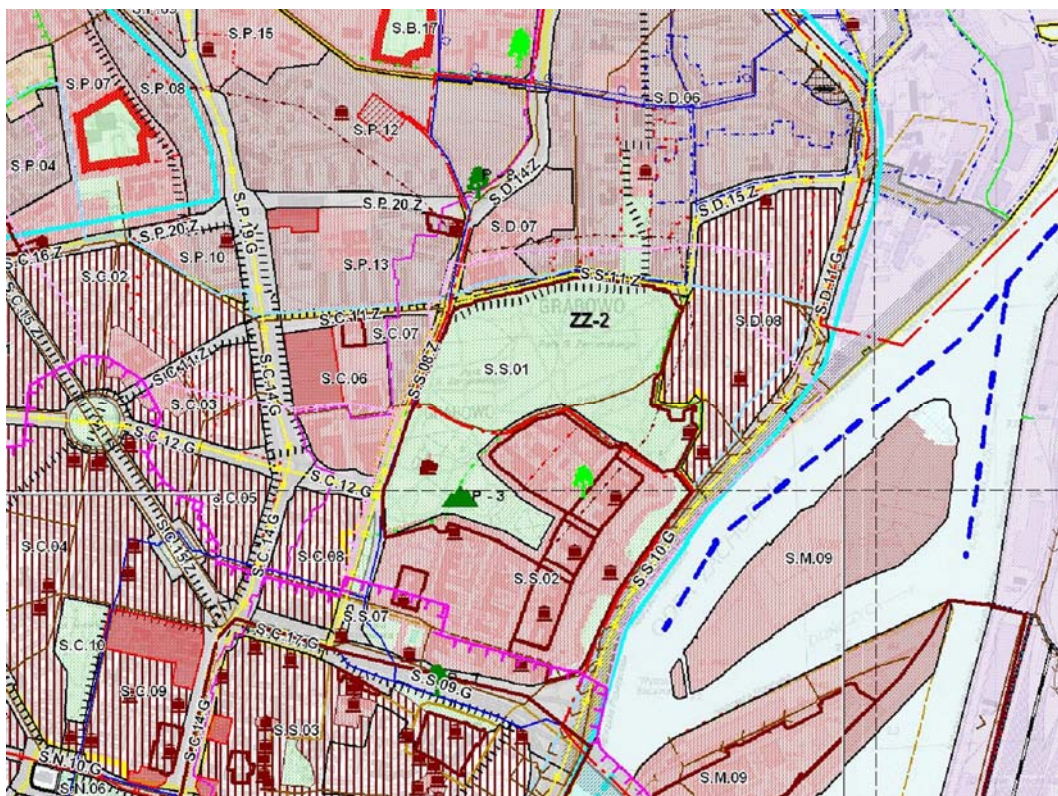
Tab. 2. Źródło: "Planowanie przestrzenne w gminach" – badanie za 2010, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

Średni koszt sporządzenia zmiany w studium poniesiony w 2010 r. (tys.zł)	Średni koszt sporządzenia ostatniej zmiany w studium w tys. zł				
	Województwo	gminy miejskie	gminy miejsko-wiejskie	gminy wiejskie	miasta na prawach powiatu
Dolnośląskie	48,40	39,33	37,23	0,00	40,00
Kujawsko-pomorskie	50,00	89,50	27,80	0,00	46,00
Lubelskie	74,67	18,80	32,47	62,00	36,81
Lubuskie	19,50	65,80	38,43	43,00	45,33
Łódzkie	18,00	60,25	45,08	168,00	49,95
Małopolskie	79,00	78,50	77,83	0,00	78,06
Mazowieckie	36,20	20,50	44,27	0,00	34,67
Opolskie	19,00	84,67	30,17	0,00	45,40
Podkarpackie	41,50	23,60	20,57	40,00	25,67
Podlaskie	0,00	27,33	16,50	0,00	19,45
Pomorskie	16,00	48,00	37,13	26,00	34,50
Śląskie	28,00	85,75	50,83	54,00	54,55
Świętokrzyskie	0,00	36,25	33,00	36,00	34,45
Warmińsko-mazurskie	0,00	27,86	46,13	100,00	44,94
Wielkopolskie	3,00	30,08	31,80	47,00	30,79
Zachodniopomorskie	30,00	61,20	30,67	0,00	48,59
ŚREDNI KOSZT DLA KRAJU	36,00	44,65	38,92	67,09	41,34

Rządzący dostrzegają problem, jakim jest sporządzanie studium, które w praktyce umożliwia sporządzanie miejscowych planów. W projekcie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, jest napisane: *na poziomie lokalnym podstawowym dokumentem pozostaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zgodny ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (a w przypadku braku planu – funkcję aktu prawa miejscowego pełni studium) uwzględniające zadania wynikające z dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego szczebla krajowego i regionalnego, ale także realizujących długoterminowe cele rozwoju lokalnego.*² Jeżeli w przypadku braku miejscowego planu, bez żadnych ograniczeń jego rolę będzie pełnił studium, to mogłoby być niebezpieczne dla zachowania ładu przestrzennego, ponieważ zapisy studium są bardzo ogólne zarówno w części tekstowej jak i części graficznej (ryc. 1). Mogłoby to doprowadzić do zaniechania sporządzania przez gminy miejscowych planów. Studium

² PROJEKT DOKUMENTU RZĄDOWEGO PRZEZNACZONY DO KONSULTACJI, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* – projekt, str. 149, 25 stycznia 2011 roku, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego

powinno pełnić funkcję prawa miejscowego, ale w ograniczonym zakresie określonym ustawowo.



Ryc. 1. Fragment rysunku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Szczecin. Źródło: il. Urząd Miasta Szczecin

Fig. 1. Part of picture infrastructure in local planning. Source: Urząd Miasta Szczecin

INFRASTRUKTURA TECHNICZNA W PLANIE MIEJSCOWYM

Rozporządzenie nakazuje ustalenie w miejscowym planie układów komunikacyjnych i sieci infrastruktury technicznej z ich parametrami (*określenie układu komunikacyjnego i sieci infrastruktury technicznej wraz z ich parametrami oraz klasyfikacja ulic i innych szlaków komunikacyjnych*³). Tu należy się zastanowić, ze względu na szybko zmieniające się procesy technologiczne, czy w miejscowym planie powinno być określone dokładnie, jakie parametry mają mieć elementy infrastruktury i czy prowadzenie sieci oraz podłączenia do niej muszą być określone w planie.

Zapisy ustaleń miejscowego planu określają, z jakiej ulicy ma być doprowadzone podłączenie poszczególnych sieci infrastruktury technicznej do danego terenu elementarnego. Bywa, że ustala się podłączenie do sieci z ulicy znacznie odległej od tej, do której przylega nieruchomość. Ponieważ plan miejscowy jest prawem przestrzennym, więc muszą być realizowane jego ustalenia. Taka sytuacja prowadzi do tego, że spełniając ustalenia planu musimy ciągnąć nowe sieci, chociaż w przyległej do nieruchomości ulicy jest pełna infrastruktura techniczna, do której można się podłączyć. Pomyłki przy zapisie ustaleń planu skutkują przedłużaniem czasu inwestycji i bywają kosztowne. Można próbować przy zapisywaniu ustaleń planu stosować ogólne zapisy, np. dotyczących infrastruktury

³ ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

technicznej, że *dopuszcza się inne rozwiązania zgodne z obowiązującymi zasadami rozwiązań technicznych i technologicznych dostosowanych do istniejących warunków w okresie realizacji*, jednak taki zapis mógłby być odbierany, jako niezgodny z rozporządzeniem³.

Istotna jest infrastruktura drogowa. Projektowanie dróg jest bardzo ważnym elementem, który wpływa na rozwój terenów. Komunikacja kołowa może ułatwić funkcjonowanie danego obszaru lub też ten rozwój zahamować. Drogi mogą łączyć, ale również dzielić.

W projektowaniu dróg i nie przypisywaniu ich własności na tym etapie miejscowego planu mogą pojawić się komplikacje prawno-ekonomiczne. Przykładem może być zaprojektowanie drogi wewnętrznej na gruntach prywatnych. Właściciel według ustaleń miejscowego planu podzielił i następnie sprzedał działki budowlane przylegające do drogi wewnętrznej. Sprzedając poszczególne działki właściciel nie sprzedał jednocześnie poszczególnym właścicielom udziału w drodze, a tym samym została mu nieruchomość, którą stanowi droga dojazdowa. Pozbycie się takiej drogowej nieruchomości jest trudne, ponieważ nie ma przepisów, które taką sytuację regulują. Czy nie powinno być regulacji, które tak jak przypisują własność poszczególnych dróg publicznych krajowych – należących do skarbu państwa, wojewódzkich, powiatowych i gminnych – należących do właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy, tak ustalałyby czy droga dojazdowa do konkretnych nieruchomości może być własnością jednej osoby czy współwłasnością właścicieli działek, którzy z niej korzystają? Właściciele takich nieruchomości drogowych starają się, żeby przejęła je gmina, jednak jeżeli w planie miejscowym jest zapis o drodze dojazdowej a nie publicznej, gmina nie ma takiego obowiązku.

W Polsce jest tak dużo i tak szczegółowych aktów prawnych, że nawet fachowcy z danej dziedziny nie znają wszystkich przepisów dotyczących ich dyscypliny. Zbyt szczegółowe określanie na przykład jak mają wyglądać zapisy miejscowego planu, prowadzą nieraz do ograniczenia „zdrowego” podejścia do ustaleń planów.

W POSZUKIWANIU KRÓTSZEGO PROCESU PLANISTYCZNEGO I PROJEKTOWEGO

Istnieje ogólna w Polsce tendencja do maksymalnego skracania czasu w procesie planowania miejscowego i uzyskiwania pozwolenia na budowę. Skrócenie czasu przy sporządzaniu miejscowego planu, nie powinno już mieć miejsca. Jest to prawo przestrzenne, które nie ma określonego czasu obowiązywania, więc teoretycznie może trwać dziesiątki lat. Taki plan musi być sporządzony rzetelnie i mieć akceptację społeczną, więc czas jego sporządzania z uwzględnieniem wszystkich procedur powinien zostać taki, jaki jest na dzień dzisiejszy. Natomiast zastanowić się należy nad wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleniu na budowę. Konieczne jest uczestnictwo społeczne w zagospodarowaniu przestrzeni, jednak w Polsce zawiadamia się kilka razy w tej samej sprawie nawet gdy już za pierwszym razem nie ma żadnego sprzeciwu. Z drugiej strony konsultacje są ograniczone do osób mogących mieć interes prawny, czyli w praktyce ogranicza się do właścicieli nieruchomości przylegających do projektowanej inwestycji. Ilustracja nr 2 przedstawia jak wyglądają konsultacje społeczne przy procesie sporządzania miejscowego planu i decyzjach o warunkach zabudowy i o pozwoleniach na budowę.

W procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o pozwolenie na budowę jest kilka szans na skrócenie czasu jej wydawania. Jedną z podstawowych jest likwidacja wielokrotnego zawiadamiania osób mających interes prawny⁴ dotyczący wydania decyzji.

⁴ Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14. 06. 1960 r. z późn. zmianami art. 28 *Stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek.*

Ustawa Prawo budowlane z dnia 7.07. 1994 r z późn. zmianami Art. 28 pkt. 2 Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W procesie sporządzania miejscowego planu lub wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest możliwość dla wszystkich zainteresowanych wniesienia swoich zastrzeżeń do tych ustaleń. Nie powinno być po raz kolejny zawiadomień osób mogących mieć interes prawny na etapie wydawania decyzji o pozwolenie na budowę, ponieważ jest ona wydawana na podstawie projektu budowlanego, który musi być zgodny z ustaleniami miejscowego planu⁵ lub w razie jego braku z decyzją o warunkach zabudowy⁶. Likwidacja zawiadamiania na etapie wydawania decyzji o pozwolenie na budowę zdecydowanie skróciłaby czas jaki jest potrzebny do rozpoczęcia inwestycji. Schemat (ryc. 2) pokazuje ile razy są zawiadamiane osoby, których interes prawny może być naruszony. Zniesienie zawiadomień może mieć miejsce dla inwestycji, które bezpośrednio nie stykają się z istniejącą zabudową. Chcąc przeprowadzić taką zmianę, należałoby zmienić, a właściwie wrócić do pisemnego zawiadamiania wszystkich właścicieli nieruchomości objętych projektem miejscowego planu lub jego zmiany. Istnieje wtedy pewność, że każdy potencjalny zainteresowany wie o planach gminy dotyczących planowania miejscowego. Rozwiązanie to daje również duże szanse, na większe zainteresowanie społeczne.



Ryc. 2 Uczestnictwo społeczne w procesie planowania miejscowego oraz zawiadomienia osób w procesie wydawania decyzji o warunkach zabudowy i o pozwoleniu na budowę.

⁵ Obowiązkowo w procesie powstawania miejscowego planu odbywają się konsultacje społeczne.

⁶ W procesie wydawania decyzji o pozwolenie na budowę są zawiadamiane osoby mogące mieć interes prawny.

Przy wydawaniu decyzji o pozwolenie na budowę dla inwestycji, które mają powstać bezpośrednio przy istniejącej zabudowie, powinno powiadamiać się osoby mogące mieć interes prawny, ale można by je ograniczyć do jednokrotnego zawiadomienia. Na etapie sporządzania decyzji o pozwolenie na budowę wszystkie zainteresowane strony po zawiadomieniu mogłyby odwołać się od tej decyzji, a jeżeli to by nie nastąpiło, to mogłaby być wydana ostateczna decyzja, bez następnego powiadamiania stron.

Nie chodzi o usunięcie z procesu inwestycyjnego osób, których interes prawny może być naruszony. Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodną z konstytucją nowelizację prawa budowlanego (Art. 1 pkt 11 ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane), między innymi przez brak możliwości uczestnictwa osób, których interes prawny może być naruszony⁷.

Decyzja o pozwolenie na budowę uprawomocni się po 14 dniach od momentu odebrania zawiadomienia przez ostatnią ze stron postępowania administracyjnego, jeżeli nie zostaną wniesione odwołania. W Prawie budowlanym zapisano, że decyzja pozwolenia na budowę musi być wydana w ciągu 65 dni⁸, to miało skrócić czas czekania. Jednak wydanie decyzji a uprawomocnienie się i możliwość rozpoczęcia budowy to dwie różne sprawy. Urzędnik wydaje decyzję w określonym czasie, jednak nie jest to jednoznaczne z uprawomocnieniem się jej, ponieważ często się zdarza, że dopiero w dniu wydania została wysłana korespondencja do wszystkich uczestników postępowania. Opóźnienie zaczyna się w urzędzie, następnie poczta w różnym czasie przesyła ją, na koniec ktoś z uczestników postępowania może z różnych przyczyn nie odbierać listu. Rozpoczęcie budowy może zacząć się na 7 dni⁹ po zawiadomieniu o zamiarze rozpoczęcia budowy. Można ten czas 7 dni zlikwidować i ewentualnie tylko w wyjątkowych sytuacjach wpisywać w decyzji o pozwoleniu na budowę taki obowiązek.

To wszystko pokazuje jak długi jest w sumie czas przeznaczony do tego, żeby można było rozpocząć budowę. W tych procedurach należy znaleźć możliwości do skrócenia tego czasu.

SELECTED LEGAL ISSUES AGAINST PRACTICE IN LOCAL PLANNING¹⁰

STUDY OF LAND USE CONDITIONS AND DIRECTIONS OF MUNICIPALITY

The study of land use conditions and directions of municipality has in practice legal validity only at preparation of Local Spatial Arrangement Plans, which must be unanimous

⁷ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011: W obowiązującym stanie prawnym, można rozpocząć budowę pod warunkiem, uzyskania pozwolenia, które ma charakter decyzji administracyjnej, jego wydanie musi być poprzedzone przeprowadzeniem postępowania administracyjnego, z udziałem nie tylko inwestora, lecz także innych zainteresowanych podmiotów, w szczególności właścicieli sąsiednich nieruchomości, na które zamierzona inwestycja może niekorzystnie oddziaływać. Podmioty te muszą być zawiadomione o wszczęciu postępowania i uczestniczą w postępowaniu na prawach strony, w szczególności mogą składać wnioski dowodowe i mają prawo odwołać się od decyzji o pozwolenie na budowę. Dzięki temu mogą skutecznie bronić swoich praw i interesów.

⁸ Art. 65 ust. 6 ustawy Prawo Budowlane: W przypadku gdy właściwy organ nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji, organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. Wpływy z kar stanowią dochód budżetu państwa.

⁹ art. 41 ust. 4 ustawy - Prawo budowlane: *Inwestor jest obowiązany zawiadomić o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwy organ oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie*

¹⁰ Tłumaczenie artykułu na język angielski – Adam Zwoliński

with it. Also the study serves a purpose of determining the use of real-estate at pricing stage, in case of lack of Local Spatial Arrangement Plan or study of land use condition and directions of municipality.

The Act of planning and land arrangement clearly states, that the study is not an legal act of local spatial law, that means its records have no legal consequences. There were many examples of changes in records of the study resulting in fact, that charges or compensations resulting from those could not have been completed. It could be done at legalization of Local Spatial Arrangement Plan. There is no certainty that one can arrange some real-estate on the study of land use conditions and directions of municipality, while buying it when it is not included in Local Spatial Arrangement Plan. According to legal act the decision on land development and management conditions does not have to be unanimous with the study document. Since there is such legal circumstance, it should not be taken into consideration the use of real-estate recorded in the study, but state in fact.

Table 1. Source: "Spatial planning in municipalities" – research in 2010, Ministry of Transportation, Civil Engineering and Maritime Economy

The study of land use conditions and directions of municipality – as in 2010

Does municipality have valid study of land use conditions and directions of municipality?	Urban municipalities	Urban-rural municipalities	Rural municipalities	District towns	Total
1. do have	158	366	1 107	34	1665
2. do have, but in modification stage	81	230	444	31	786
3. do not have, but the study is at preparation stage	2	1	10	0	13
4. do not have and there is no process of preparation of the study	0	0	15	0	15
TOTAL	241	597	1 581	65	2479

The study of land use conditions and directions of municipality is equivalent of general plans, which have been local legislation before 1995. The records of study are often more accurate than in general plans. The change of spatial planning law, which could facilitate some records of the study to have legal validity of spatial law, could have given much wider possibilities of land arrangement within municipalities. The simplest case are some flood-risk areas, which in many cases have no valid local plans, but still being partially built-up. This process could have given to local authorities possibility to prevent building there. Such changes in the study would not be very expensive (Table 2. presents average costs of preparation of change in the study of particular provinces), but it would have limited some threads, all the more, that majority of the country has valid study (presented in Table 1.)

The governing notice the problem of preparation the study, which in practice facilitates preparation of local plans. It is written in the concept of spatial arrangement of the country, that: *at local level the basic document remains Local Spatial Arrangement Plan, unanimous with the study of land use conditions and directions of municipality (and in case of lack of the LSAP – it is recorded in the study) and complying with tasks deriving from documents of social-economic development on country and regional levels, but also realizing long-term goals of local development.* If in case of lack of local plan, the study is alterable with no limitations, it would be dangerous for remaining spatial order because the records of study are very general in both, text and graphic parts (Fig. 1.) It could led to resignation of municipalities to prepare local plans. The study should have function of local law, but in limited range, set-up by legislation.

Table 2. Source: "Spatial planning in municipalities" – research from 2010, Ministry of Transportation, Civil Engineering and Maritime Economy

Province	Average cost of preparation of the last change in the study (thousands PLN)				Avg. of province
	Urban municipalities	Urban-rural municipalities	Rural municipalities	District towns	
Dolnośląskie	48,40	39,33	37,23	0,00	40,00
Kujawsko-pomorskie	50,00	89,50	27,80	0,00	46,00
Lubelskie	74,67	18,80	32,47	62,00	36,81
Lubuskie	19,50	65,80	38,43	43,00	45,33
Łódzkie	18,00	60,25	45,08	168,00	49,95
Małopolskie	79,00	78,50	77,83	0,00	78,06
Mazowieckie	36,20	20,50	44,27	0,00	34,67
Opolskie	19,00	84,67	30,17	0,00	45,40
Podkarpackie	41,50	23,60	20,57	40,00	25,67
Podlaskie	0,00	27,33	16,50	0,00	19,45
Pomorskie	16,00	48,00	37,13	26,00	34,50
Śląskie	28,00	85,75	50,83	54,00	54,55
Świętokrzyskie	0,00	36,25	33,00	36,00	34,45
Warmińsko-mazurskie	0,00	27,86	46,13	100,00	44,94
Wielkopolskie	3,00	30,08	31,80	47,00	30,79
Zachodniopomorskie	30,00	61,20	30,67	0,00	48,59
Average country-wide cost	36,00	44,65	38,92	67,09	41,34

INFRASTRUCTURE IN LOCAL PLANNING

The regulation orders to determine layout of communication and technical infrastructure with all parameters (*definition of communication layout and technical infrastructure with parameters and classification of streets and other communication routes*). Hereby, one has to think over, according to rapidly changing technological processes, whether it should be determined precisely in local plans, what parameters should infrastructure have and should those parameters be determined by the plan.

The records of Local Spatial Arrangement Plan determine from which street the infrastructure should be accessible for particular area. Sometimes, it is accessible from street really distant to the area. The Local Spatial Arrangement Plan is spatial law indeed, so its recordings have to be realized. Such case leads to situation, when new infrastructure has to be developed from distant street, while on adjacent plot is available infrastructure. The failures in recordings of plans result in extended time of investments and are very expensive. It could be done by general recordings in plans, for example, referring to infrastructure, *that it is available to use other solutions unanimous with general rules and technical guidelines adapted to local conditions in period of realization*, but would it be not incompatible with legal act.

The essential is road infrastructure. Communication planning is very important element influencing development of particular areas. It can easily facilitate proper functioning of

some area but it can hinder it as well. The roads can connect, but separate as well. There are many legal and economic complications occurring at communication planning stage. One of the examples is planning an internal road on private plots. The owner, according to recordings of the Local Spatial Arrangement Plan, divided and sold some plots adjacent to inner communication, which was located within the real-estate subordinated to land division. While selling particular plots, the owner did not sell the share in the road, so there is still plot remaining, which is the access road. The selling procedure of such plot is really difficult, because there is no regulation on such case. Is it proper, not to have regulations, which ascribe the ownership of particular public roads (belonging to the country, provinces, districts and municipalities), determining the ownership structure? Owners of such road properties apply for municipality to hand over it to the municipality, but there is a problem of recording that the road is classified as access road, not public – the municipality is not obliged to do.

There is many detailed legal acts in our country. This is so much, that even professionals can not bring under control all of them. The too accurate approach to local plans lead sometimes to too “limited” approach to recordings of plans.

IN SEARCH FOR SHORTENED PLANNING AND DESIGN PROCESS.

There is an overall Polish tendency to maximal shortening of time in process of local planning and building permissions. The shortening of preparation period for Local Land Arrangement Plans should have no place at all. It is a spatial law, which has no limited time-span, so theoretically it can last dozen of years. Such a plan has to be prepared reliably and has to receive social acceptance, so its time of preparation should remain up-to-date. What is considerable is delivery of decision on land development conditions and building permissions. It is necessary to socially participate in spatial arrangement, but in our conditions it is too extended according to number of orders and limited according to persons carrying legal interest, so for real-estate adjacent to planned investment. Figure 2. illustrates, how social consultation look like at preparation stage of Local Spatial Arrangement Plan and building permission processes.

There are some chances of shortening the process of delivering the Decision on Land Development and Management Conditions. One of the basic is liquidation of multiplied notifications of the legal interest persons. In the process of LLAP preparation stage or delivery of the Land Development and Management Conditions there is a possibility for every interested person to complain for the recordings. So, whether the building permission is delivered on the basis of the project unanimous with the LSAP, there would have been not to be another legal notification indeed. The liquidation of notification at delivery stage of building permission would significantly shorten time-span of the investment. The scheme (Figure 2.) shows, how many times are the interest persons are notified. Deleting some notifications could take place for investments, which are directly adjacent to existing buildings. In fact of such change, it would be changed to a written notification of all owners of affected real-estates by the LSAP. There is a certainty, that all the potential interest person knows about local plans of municipality. The solution gives as well some extended chances for social participation.

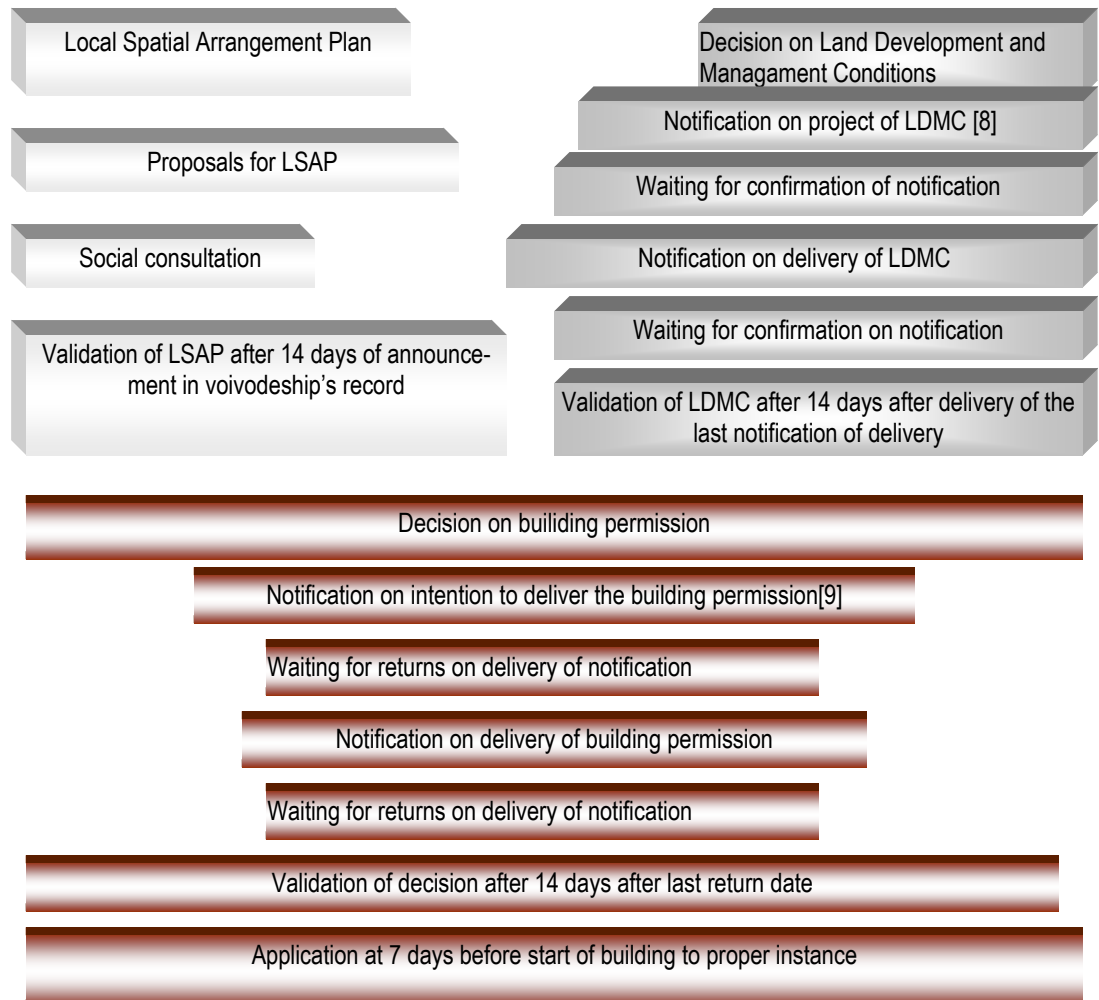


Fig. 2. Social participation in process of local planning and notification of persons in process of delivery of LDMC and building permissions

The investments, directly related to existing buildings should exist with notification of interest persons, but also it should be limited to single notification. It would be easier at preparation of LDMC stage to have opportunity to repeal, but in case of no appeal it would have been easier to receive ultimate decision without further notification of interest persons.

It is not about deleting from the investment process persons, who's legal interest could have been violated. The Tribunal of Constitution has acknowledged as incompatible with the Constitution amendment of building law (Article. 1 point 11 of decree from 23th April 2009 on change of the law – Building Law), particularly on the lack of possibility of participation of persons, who's legal interest can not be disturbed.

The building permission is going to be valid after 14 days after notification on delivery of the last interest person mentioned in administrative process, unless there is no complaints. There is a reservation in the building law that the building permission has to be delivered in 65 days period. However delivery of the decision, against validation and building possibility are different matters. The inspector delivers the building permission in short period, but it is not unanimous with validation period, because it is often, that just in the day of delivery there is correspondence sent as well. The delay starts at the office,

but the post company delivers it in different time. Finally some of recipients could not have received it. The building process can be started on 7 day after notification on intention on beginning of building. This time can be liquidated after notification on intention of beginning of the building process and only in extraordinary situations it can be written in LDMC document.

All the presented cases show how long is total time-span before beginning building stage, but there is possibility to find shortening of the time.

BIBLIOGRAFIA

- [1] NIK, DEPARTAMENT ŚRODOWISKA, ROLNICTWA I ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO., *Informacja o wynikach kontroli prawidłowości wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz decyzji o pozwoleniu na budowę*. Warszawa maj 2009 r.
- [2] Orzeczenia NSA
- [3] Orzeczenia TK
- [4] *Planowanie przestrzenne w gminach – badanie za 2010*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej
- [5] PROJEKT DOKUMENTU RZĄDOWEGO PRZEZNACZONY DO KONSULTACJI, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* – projekt, str. 149, 25 stycznia 2011 roku, Warszawa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego
- [6] *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2008 roku*. Opracowany w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury. Warszawa 2010
- [7] ROZPORZĄDZENIE MINISTRA INFRASTRUKTURY z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
- [8] Ustawa Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14. 06. 1960 r. z późn. zmianami
- [9] Ustawa Prawo budowlane z dnia 7.07. 1994 r z późn. Zmianami

O AUTORZE

Autorka zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim planowaniem miejscowym. Kierownik Zakładu Urbanistyki Planowania Regionalnego i Zarządzania, Instytut Architektury i Planowania Przestrzennego, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny.

AUTHOR'S NOTE

The author of the article in her scientific and professional work is interested mostly in local planning. Head in ZUPRiZ, Institute of Architecture and Spatial Planning West Pomeranian University of Technology Szczecin