

Biuro Analiz Sejmowych
OPINIA ZLECONA

Warszawa, 18.04.2008

EKSPERTYZA
Rozwiązania prawne w wybranych państwach UE i USA
zobowiązujące inwestorów budowlanych do zapewnienia
- w porozumieniu z władzami lokalnymi -
odpowiedniej infrastruktury publicznej
(szkół, przedszkoli, terenów zielonych, dróg, itp.)

Streszczenie

Budowa i utrzymanie infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej, warunkującej rozwój osadnictwa, w USA jak i w państwach UE, jest zadaniem publicznym realizowanym głównie w drodze inwestycji finansowanych ze środków publicznych (podatków i opłat) przez władze lokalnej administracji publicznej, oraz podległe im jednostki organizacyjne. Zarówno w prawie USA, jak i państw UE, wprowadza się przepisy prawne pozwalające uzupełniać działania inwestycyjne jednostek sektora publicznego w zakresie realizacji infrastruktury miejskiej, wkładem podmiotów prywatnych, zainteresowanych inwestycjami budowlanymi, zwłaszcza mieszkaniowymi. Tego typu rozwiązania prawne mogą opierać się na władczych uprawnieniach lokalnych władz publicznych, poprzez uzależnienie pozwolenia na nową zabudowę od wkładu inwestora w infrastrukturę publiczną, bądź też opierać się na współpracy władz publicznych z prywatnymi inwestorami.

Spis treści

1. Wstęp.....	1
2. Wielka Brytania.....	3
3. RFN.....	8
4. Dania.....	11
5. Stany Zjednoczone....	13

1. Wstęp

Budowa i utrzymanie infrastruktury technicznej (dróg lokalnych, wodociągów, kanalizacji, oświetlenia ulic, etc.) oraz infrastruktury społecznej (szkół, przedszkoli, żłobków, domów pomocy społecznej, etc.), warunkującej rozwój osadnictwa, w USA jak i w państwach UE, jest zadaniem publicznym realizowanym głównie w drodze inwestycji finansowanych ze środków publicznych (podatków i opłat) przez władze

lokalnej administracji publicznej, oraz podległe im jednostki organizacyjne (*The EU Compendium...*, s. 98).

Ponadto, wykorzystując instrumenty władcze (plany zagospodarowania, pozwolenia na zabudowę) władze lokalne - co do zasady - powinny uzależniać możliwość nowego zagospodarowania (zabudowy) od istnienia infrastruktury przede wszystkim technicznej, ale także i społecznej. Realizacja tej zasady przybiera odmienną postać w zależności od systemu planistycznego - poprzez zakaz zabudowy bez planu lokalnego (Europa kontynentalna) lub rozpatrywanie każdej proponowanej inwestycji w odniesieniu do planu obejmującego całe terytorium pozostające w jurysdykcji danej władzy lokalnej (kraje anglosaskie).

Jednocześnie, współczesne systemy planistyczne biorą pod uwagę konieczność wyważania interesów i zamiarów nie tylko podmiotów publicznych, ale także podmiotów prywatnych, w tym inwestorów/deweloperów¹. Rozwój osadnictwa jest warunkowany tak przez działania publicznych władz lokalnych (w tym przez sporządzanie planów przestrzennych oraz budowę niezbędnej infrastruktury), jak i działania podmiotów prywatnych (będących - w warunkach USA i UE - inwestorami w przypadku większości nowej zabudowy).

Równocześnie rozwój demograficzny oraz postępująca urbanizacja - a następnie suburbanizacja - doprowadziły do znaczącego zwiększenia potrzeb infrastrukturalnych, m.in. poprzez zasadnicze powiększenie funkcjonalnych obszarów miejskich. W tej sytuacji w systemach planistycznych współczesnych państw wprowadza się przepisy prawne pozwalające uzupełniać działania inwestycyjne jednostek sektora publicznego w zakresie realizacji infrastruktury miejskiej służącej rozwojowi osadnictwa wkładem podmiotów prywatnych, zainteresowanych inwestycjami budowlanymi, zwłaszcza mieszkaniowymi (Marx, s. 16).

Tego typu rozwiązania prawne mogą opierać się na władczych uprawnieniach lokalnych władz publicznych, poprzez uzależnienie pozwolenia na nową zabudowę od wkładu inwestora w infrastrukturę publiczną, bądź też opierać się na współpracy władz publicznych z prywatnymi inwestorami. W rzeczywistości często trudno jednoznacznie ocenić konkretny instrument prawny według powyższego dychotomicznego podziału. Zawsze jednak przepisy te umożliwiają przyspieszenie

¹ Por. szerzej w raporcie: H. Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego* - przygotowanym dla programu Ernst&Young *Sprawne Państwo*.

realizacji zaplanowanych inwestycji publicznych lub też realizację prywatnych inwestycji na obszarach innych niż pierwotnie planowane przez władze publiczne, w zależności od skali organizacyjnego i finansowego zaangażowania się w realizację tych przedsięwzięć podmiotów prywatnych.

Niniejsze opracowanie przedstawia rozwiązania prawne stosowane w Stanach Zjednoczonych (na przykładzie Stanu Kalifornia), a także trzech krajów Unii Europejskiej - Wlk. Brytanii (rozwiązania dotyczące Anglii), RFN oraz Danii. Systemy planowania przestrzennego i kontroli zabudowy w Anglii i Niemczech są uważane za modelowe przykłady dojrzałych systemów przestrzennych maksymalizujących przeciwne wartości: elastyczność (Anglia) i pewność (Niemcy) systemu. Ciekawym przypadkiem jest system duński, ostatnio zreformowany (2007). W wymiarze elastyczność/pewność można go umiejscowić pomiędzy systemem brytyjskim a niemieckim. Równocześnie, jest to system uważany za realizację skandynawskiego modelu państwa opiekuńczego, a więc niejako z definicji system w znacząco mniejszej mierze dopuszczający „prywatyzację” zadań publicznych.

Opracowanie rezygnuje z przykładów państw Europy Południowej - Włoch, Grecji, Hiszpanii i Portugalii, których systemy planowania przestrzennego i kontroli zabudowy są na ogół niezbyt dobrze oceniane, jako mało skuteczne, a nawet „fasadowe” (*The EU Compendium...*, s. 35, Marx, s. 47).

2. Wielka Brytania

Podstawowym instrumentem kontroli zagospodarowania przestrzennego, w tym zabudowy, jest w Wielkiej Brytanii² pozwolenie planistyczne (*planning permission*). Pozwolenie wydawane jest na wniosek potencjalnego inwestora przez władze planistyczne, a więc w zwykłych warunkach władze samorządowe najniższego szczebla: dystryktu lub tzw. jednostki unitarnej (jednostki samorządu terytorialnego wykonującej zadania dystryktu i hrabstwa).

Obligatoryjnie sporządza się jedynie dokumenty planistyczne dla całego obszaru danej jednostki administracyjnej podstawowego szczebla, stanowiące łącznie plan przestrzenny (*development plan*). Nie istnieje natomiast obowiązek

² Pod względem prawnym w Wielkiej Brytanii istnieją cztery odrębne systemy planowania przestrzennego i kontroli zagospodarowania terenów: dla Anglii, Walii, Szkocji i Północnej Irlandii. Pomimo odrębnego umocowania prawnego, systemy te są w istocie bardzo zbliżone i różnią się jedynie szczegółami. W niniejszym opracowaniu system brytyjski omawiany jest na przykładzie rozwiązań prawnych obowiązujących w Anglii.

sporządzania planów szczegółowych dla wybranych obszarów danej jednostki administracyjnej.

Plan przestrzenny nie jest uważany za akt prawa powszechnie obowiązującego. Tym niemniej, stanowi on podstawę do rozpatrywania wniosków o pozwolenie planistyczne. Decyzja w sprawie wniosku powinna być zgodna z planem, chyba że inne istotne względy rzeczowe (*other material considerations*) wskazują inaczej (art. 38 ust. 6 *Planning and Compulsory Purchase Act* z 2004 r.). Jednym z podstawowych „innych względów rzeczowych” jest obecność wystarczającej, ze względu na proponowany projekt zabudowy, infrastruktury.

Zapewnienie wystarczającej infrastruktury technicznej oraz społecznej jest jednym z podstawowych obowiązków władz publicznych, w szczególności zaś zapewnienie infrastruktury osiedleńczej wiążącej się z możliwością nowego zagospodarowania konkretnego terenu jest obowiązkiem władz samorządowych najniższego szczebla. Wiążąca władze lokalne wytyczna planistyczna *PPS 12 Local Development Frameworks* nakazuje (§ 4.8 i 4.9) uzależniać planowanie rozwoju przestrzennego miejscowości od związanych z tym potrzeb infrastrukturalnych i możliwości ich realizacji. Tym niemniej prawo i praktyka dopuszcza w Wlk. Brytanii w niektórych okolicznościach przerzucenie tego obowiązku w części na inwestora.

Jak wskazują Cullingworth i Nadin, specyficznym dla Wlk. Brytanii tłem prawnohistorycznym obecnych rozwiązań w tym zakresie były skutki dokonanej ustawą o planowaniu z 1947 r. „nacionalizacji” prawa do zabudowy oraz wiążącego się z tym wzrostu wartości gruntu (tzw. wartości rozwojowej gruntu). Nacionalizacja oznacza tu, że nowego zagospodarowania terenu można dokonać jedynie za zezwoleniem władz publicznych, a właściciel nie ma żadnych roszczeń związanych z utratą potencjalnej wartości terenu z powodu niedopuszczenia zabudowy w planie lub w drodze decyzji planistycznej.

W latach powojennych kolejne rządy brytyjskie próbowały wprowadzać rozwiązania, które doprowadziłyby do jednolitego traktowania właścicieli gruntów o różnym wskutek decyzji planistycznej statusie, w tym opłaty od „ulepszenia” gruntu, system skupu terenów budowlanych przez władze publiczne według wartości aktualnego sposobu użytkowania i sprzedaży deweloperom według wartości rynkowej. Wszystkie te rozwiązania miały ułomny charakter.

Obecnie prawo brytyjskie dopuszcza łączenie wydania pozwolenia planistycznego z nałożeniem na inwestora pewnych warunków (tzw. warunki

planistyczne, *planning conditions*) lub też dobrowolnym przyjęciem przez inwestora zobowiązań w drodze umowy z władzą planistyczną bądź w wyniku jego jednostronnego działania (tzw. zobowiązania planistyczne, *planning obligations*).

Warunki planistyczne towarzyszą większości pozwoleń planistycznych. Podstawą prawną korzystania przez władze planistyczne z tego instrumentu są przepisy art. 70, 72, 73 i 73A *Town and Country Planning Act* z 1990 r. (TCPA). Władzom planistycznym prawo przyznaje olbrzymi zakres dyskrekcji w nakładaniu warunków planistycznych. Art. 70 ust. 1 pkt (a) TCPA przesądza, że lokalne władze planistyczne mogą „...udzielić pozwolenia planistycznego albo bezwarunkowo, albo pod takimi warunkami, jakie uznają za stosowne...”. W rzeczywistości, jak zwraca uwagę rządowy Okólnik 11/95 (*Wykorzystanie warunków przy pozwoleniach planistycznych*), zakres swobody przy ustalaniu warunków „nie jest tak szeroki, jak się wydaje, i musi być interpretowany w świetle orzeczeń sądowych”.

Sam Okólnik stanowi jedynie dokument doradczy, nie wiążąc prawnie władz planistycznych. Zwraca on uwagę na potrzebę przeprowadzenia analizy, czy warunek, od którego władza publiczna zamierza uzależnić wydanie pozwolenia planistycznego, spełnia poniższe wymogi:

- 1) jest niezbędny (tzn. bez jego spełnienia należałoby odmówić pozwolenia);
- 2) dotyczy materii planistycznej;
- 3) wiąże się z proponowanym projektem zagospodarowania/zabudowy danego terenu;
- 4) jego spełnienie da się kontrolować;
- 5) jest precyzyjny;
- 6) jest racjonalny pod wszelkimi innymi względami.

Takie dookreślenie możliwości stosowania instrumentu warunków planistycznych powoduje, że wykorzystywany jest on głównie do nakładania na inwestora/użytkownika drobnych wymogów, rzadko jedynie dotyczących konieczności zapewnienia przez inwestora infrastruktury. Może tu chodzić np. o konkretną liczbę miejsc parkingowych, wybudowanie wjazdu z posesji na drogę publiczną w konkretnym miejscu, zagospodarowanie zielenią niezabudowanej części terenu przed rozpoczęciem użytkowania nowej zabudowy itp.

Instytucja zobowiązań planistycznych została wprowadzona ustawą z 1991 r.³ (*Planning and Compensation Act*), która nowelizowała TCPA, zastępując jej art. 106, nowymi art. 106, 106A i 106B. Art. 106 ust 1 TCPA ustanawia samą instytucję zobowiązań planistycznych, powstających w drodze umowy pomiędzy inwestorem a władzą publiczną lub w drodze jednostronnej deklaracji inwestora. Zobowiązania takie w chwili ich formalnego podjęcia stają się wymagalne i wiążą także ewentualnego przyszłego właściciela inwestycji, z którą są powiązane. Zobowiązanie dotyczyć może wybudowania infrastruktury technicznej lub społecznej, wpłacenia określonej kwoty przeznaczonej na budowę infrastruktury lub też stałych wpłat na utrzymanie infrastruktury lub np. transportu publicznego.

Okólnik w sprawie zobowiązań planistycznych (*ODPM Circular 05/2005, Planning Obligations*) wskazuje, że zobowiązania powinny spełniać następujące kryteria:

- 1) być powiązane z planowaniem;
- 2) być niezbędne aby proponowana zabudowa była akceptowalna w kategoriach planistycznych;
- 3) być bezpośrednio powiązane z proponowaną zabudową;
- 4) sprawiedliwie i racjonalnie odpowiadać skalą i rodzajem proponowanej zabudowie;
- 5) być racjonalne pod każdym innym względem.

Najczęstsze kierunki formułowania zobowiązań planistycznych obejmują zapewnienie w ramach proponowanego przedsięwzięcia określonej liczby mieszkań o cenie niższej niż rynkowa (*affordable housing*); bezpośrednie wybudowanie lub sfinansowanie infrastruktury (także kosztów jej utrzymania), której potrzeba wynika z proponowanej nowej zabudowy, przede wszystkim, choć nie wyłącznie na samym obszarze tejże zabudowy); „rekompensowanie” wartości (np. przyrodniczych) zniszczonych przez nową zabudowę.

Główną cechą instrumentu zobowiązań planistycznych jest ich negocjacyjny charakter. Zobowiązania planistyczne towarzyszą nielicznym pozwoleniom planistycznym. Według oficjalnych danych rządu brytyjskiego, w roku budżetowym 2003/4 dotyczyły one jedynie ok. 14% pozwoleń planistycznych na budownictwo mieszkaniowe (choć znacząco większego procentu nowych jednostek mieszkalnych). Instrument ten jest stosowany właściwie wyłącznie w stosunku do

³ Zbliżony instrument umów był obecny w systemie brytyjskim już od 1932 r., ale do lat 70. był wykorzystywany bardzo rzadko.

większych projektów budowlanych. Okólnik zaleca władzom planistycznym zawarcie w dokumentach planistycznych jak najbardziej dokładnych wskazówek dla potencjalnych inwestorów, co do zobowiązań planistycznych, jakie mogą się wiązać z inwestycjami danego typu lub na danym obszarze.

Według zamiaru ustawodawcy, instrument ten powinien być wykorzystywany do przerzucenia na inwestora części - a nawet całości - kosztów infrastruktury technicznej i społecznej w sytuacji, w której bez tego typu wkładu ze strony inwestora niemożliwe byłoby racjonalne udzielenie zgody na dany projekt nowej zabudowy (brak dróg dojazdowych, transportu publicznego, szkoły lub przedszkola itp.).

Od kilku lat w Wlk. Brytanii toczy się publiczna debata na temat przyszłości zobowiązań planistycznych. Krytycy tej formy uczestnictwa podmiotów prywatnych w realizacji zadań publicznych (budowy infrastruktury technicznej i społecznej) wskazują na quasi-handlowy charakter zobowiązań. Mimo ich pozornej dobrowolności, wynikającej z charakteru umowy lub jednostronnego zobowiązania strony prywatnej, w gruncie rzeczy zawierają moment przymusu, gdyż - z definicji - są mechanizmem pozwalającym na wydanie pozwolenia planistycznego na projekt inaczej niedopuszczalny. Co więcej, dobrowolność zobowiązań uniemożliwia odwołanie się od decyzji władzy publicznej po już dokonanym przyjęciu na siebie zobowiązania. Ponadto, istniejący system negocjacyjny prowadzi do nierównego traktowania podmiotów. Zobowiązania nakładane są po pierwsze tylko na większych inwestorów, a ponadto - jak zauważają rządowe analizy - najczęściej na pierwszego i - ewentualnie - ostatniego inwestora na danym obszarze, tj. w tych sytuacjach, w których związek potrzeb infrastrukturalnych z konkretną inwestycją jest najbardziej oczywisty.

Opublikowany w tym roku komunikat rządowy (*The Community Infrastructure Levy*) proponuje wprowadzenie opłaty infrastrukturalnej, którą władze publiczne mogłyby nakładać na wszystkich inwestorów na podstawie jednolicie stosowanych wskaźników. Wprowadzenie takiej opłaty przez lokalne władze publiczne jest już w gruncie rzeczy możliwe - choć rzadko stosowane - w aktualnym stanie prawnym. Rząd brytyjski nie zdecydował się na zaproponowanie całkowitego zniesienia zobowiązań planistycznych na rzecz opłat infrastrukturalnych; proponuje jedynie obok zapisania samej możliwości ich stosowania, także wprowadzenie obowiązku określania przez władze lokalne wysokości tego typu opłat według stałych i jasnych reguł. Komunikat opowiada się za utrzymaniem zobowiązań planistycznych kiedy

dotyczyłyby one (1) kwestii pozafinansowych, technicznych lub operacyjnych, (2) bezpośredniego usunięcia przeszkód uniemożliwiających wydanie pozwolenia (jak np. konieczność wybudowania drogi dojazdowej) oraz (3) zapewnienia w nowej zabudowie mieszkaniowej mieszkań o cenie dostępnej dla niżej zarabiających.

3. RFN

W celu realizacji swoich ustawowych obowiązków w zakresie planowania zagospodarowania przestrzennego gminy (*Gemeinde*), zgodnie z przepisami Kodeksu budowlanego (*Baugesetzbuch - BauGB*) mają prawo uchwalania: (1) planu wykorzystania terenów (*Flächennutzungsplan*), określającego na obszarze całej gminy m.in. rozmieszczenie infrastruktury publicznej, a także kategoryzującego tereny gminy w zależności od przewidywanej zabudowy; plany te są wiążące dla wszystkich podmiotów publicznych w realizacji ich zamierzeń przestrzennych, nie zawierają przepisów wiążących podmioty prywatne (§ 5 BauGB); (2) planów zabudowy (*Bebauungspläne*), określających dla fragmentów obszaru gminy przewidzianych pod zabudowę warunki zabudowania z dokładnością do parceli (*parzellenscharf*), tworząc po stronie publicznej nakaz wybudowania przewidzianych w planie elementów infrastruktury technicznej i społecznej, oraz stwarzając zakazy i nakazy w zakresie zabudowy wiążące podmioty prywatne (§ 8-9 BauGB). Plany zabudowy są w swoich postanowieniach rozwinięciem ustaleń planów wykorzystania terenów i nie mogą być z nimi sprzeczne.

Na obszarze RFN dozwolone jest wnoszenie bez konieczności uchwalania planu zabudowy: (1) budynków mieszkalnych na terenach miejskich gęsto zabudowanych (*innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile*), zgodnie z § 34 BauGB, w uzupełnieniu zabudowy mieszkaniowej już istniejącej; a także (2) budynków służących produkcji rolnej oraz urządzeń infrastruktury technicznej i innych budowli na obszarach wiejskich (*Außenbereiche*), enumeratywnie wymienionych w § 35 BauGB. Tereny miejskie i wiejskie nie objęte planem zabudowy muszą posiadać wystarczającą infrastrukturę techniczną i społeczną dla realizacji przedsięwzięcia, a pozwolenie na budowę poprzedza obowiązek przeprowadzenia procedury planistycznej, takiej jak w przypadku uchwalanego planu zabudowy, wyważającej interesy mieszkańców (*Abwägungsgebot*). Wyważanie interesów przy sporządzaniu planów zabudowy służy ochronie interesów faktycznych i prawnych mieszkańców terenu objętego planem. Błędne w efekcie wyważenie interesów

(*Abwägungsergebnis*) dokonane przez władzę publiczną, lub uchybienia w procedurze wyważenia (*Abwägungsvorrang*), mogą być przyczyną uchylenia obowiązywania planów, zarówno w drodze nadzorczej, jak i w postępowaniu przed sądem administracyjnym.

W RFN rocznie ponad 60% decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych jest na obszarach objętych planami zabudowy, 30% na terenach miejskich gęsto zabudowanych, 6% na obszarach wiejskich.

Przepisy Kodeksu budowlanego wprowadzają podstawy prawne do (1) współdziałania gmin z podmiotami prywatnymi w zakresie rozwoju miasta w drodze zawierania tzw. porozumień urbanistycznych (*städtebauliche Verträge*), umożliwiających w praktyce realizację dużych przedsięwzięć urbanistycznych (budowa nowych miasteczek, rewitalizacja terenów przemysłowych i powojkowych, etc.), a także (2) dają możliwość obciążania podmiotów prywatnych kosztami budowy infrastruktury technicznej (*Erschließungsbeiträge*) wskazanej w Kodeksie budowlanym.

Zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 3 BauGB podmioty prywatne w celu realizacji przedsięwzięć budowlanych mogą zawrzeć z gminą porozumienie urbanistyczne, przewidujące iż na własny koszt wybudują, czy też dokonają modernizacji niezbędnej infrastruktury społecznej (np. przedszkola, szkoły, domu pomocy społecznej), jak i poniosą koszty związane z koniecznością budowy bądź modernizacji infrastruktury technicznej (drogi, linie autobusowe, etc.), w związku z planowanym przedsięwzięciem budowlanym (*Folgekosten*). Zawarcie takiego porozumienia powoduje, iż gmina jest zobowiązana wszcząć procedurę planistyczną w celu uchwalenia planu zabudowy dla przewidzianego umową obszaru, natomiast po uchwaleniu planu inwestor jest zobowiązany do poniesienia nakładów infrastrukturalnych przewidzianych porozumieniem. Po zrealizowaniu tej infrastruktury, właściciel ma obowiązek przekazania jej gminie w zarząd. Dopiero po jej wykonaniu i przekazaniu, władze publiczne mogą wydać pozwolenia na budowę obiektów mieszkalnych bądź usługowych.

Na gruncie przepisów § 11 BauGB dotyczących zawierania porozumień urbanistycznych wykształciło się bogate orzecznictwo sądów administracyjnych, ustalające praktyczne warunki zawierania porozumień. Najważniejsze dotyczą osiągnięcia w planie zabudowy celu określonego w porozumieniu, w związku z koniecznością wyważenia interesów (*Abwägungsgebot*) w procedurze sporządzania

planu zabudowy. W tej procedurze znacznie silniej muszą być brane pod uwagę interesy ekonomiczne inwestora, który z reguły poniósł wstępnie koszty zakupu gruntu, opracowania koncepcji zagospodarowania terenu, finansowania inwestycji, etc. Jednak także w sytuacji sporządzania planu zabudowy w związku z realizacją przedsięwzięcia mającego swe źródło w porozumieniu urbanistycznym, błędne wyważenie interesów, a w konsekwencji brak modyfikacji przedsięwzięcia, zgodnie z interesami innych podmiotów prywatnych będących użytkownikami przestrzeni, może powodować, iż tak uchwalony plan zabudowy, może zostać w drodze nadzoru lub postępowania sądowego uznany za sprzeczny z prawem - w konsekwencji za nieobowiązujący. Całkowite ryzyko ponosi w takim przypadku inwestor, który zgodnie z § 11 ust. 1 pkt. 1 GauGB może także przejąć w drodze porozumienia urbanistycznego obowiązki w zakresie prowadzenia procedury planistycznej, czy też w zakresie gospodarki gruntami. Nie może on jednak przejąć rozstrzygnięć władczych (uchwalania aktów prawnych, wydawania decyzji administracyjnych, etc.). Zamierzenie inwestora realizowane w ramach porozumień urbanistycznych musi odpowiadać przepisom planu wykorzystania powierzchni, przepisom § 1-1a BauGB określającym tzw. zasady planowania budowlanego (*Grundsätze der Bauleitpläne*). Zasady planowania budowlanego stanowią prawnie wiążące przepisy w zakresie zasad zagospodarowania terenu, np. nakazują jako cel sanację terenów już zagospodarowanych przed otwieraniem nowych terenów pod zabudowę. Przepisy te stanowią dla organów nadzoru i sądów „wytyczne” pozwalające na ocenę zgodności z prawem realizacji przedsięwzięć budowlanych dopuszczonych w planie zabudowy, będąc w konsekwencji także przesłankami unieważnienia planów zabudowy.

Porozumienie urbanistyczne może zobowiązać stronę prywatną do wybudowania tylko tych elementów infrastruktury publicznej, na realizację których nie są pobierane opłaty publiczne (*Beiträge*) - z reguły są to przedszkola, szkoły, boiska sportowe, domy starców, nowe linie tramwajowe lub autobusowe. Strona prywatna nie może być obciążana dodatkowymi zobowiązaniami, jak tylko tymi, które są niezbędne dla realizacji infrastruktury społecznej, czy też technicznej, koniecznej dla projektowanego zamierzenia (*AngemessenheitskaluseIn*).

Tak więc, z jednej strony porozumienie urbanistyczne nie może ograniczać uznania planistycznego gminy (*Planungsermessen*) poprzez podejmowane przez stronę prywatną zobowiązania inwestycyjne, z drugiej strony gmina może żądać tylko wybudowania tej infrastruktury (i od tego żądania uzależniać wszczęcie procedury

uchwalenia planu zabudowy), która jest niezbędna do „obsługi” zamierzenia budowlanego inwestora prywatnego (*Koppelungsverbot*).

Zgodnie z § 123 ust. 1 BauGB, obowiązek technicznego uzbrojenia terenu (*Erschließungslast*) spoczywa na gminie (drogi, instalacje wodne, gazowe, deszczowe, kanalizacyjne, etc), a także, w zakresie przewidzianym innymi ustawami, na innych jednostkach władzy publicznej - krajach związkowych, powiatach (np. koleje aglomeracyjne, drogi krajowe i powiatowe, etc.). O ile nie ma dla danego obszaru obowiązującego planu zabudowy, jego mieszkańcom nie przysługuje roszczenie o wybudowanie infrastruktury, a bez jej istnienia nie jest możliwa zabudowa - brak uzbrojenia terenu nie rodzi publicznych praw podmiotowych (§ 123 ust. 3 BauGB).

W sytuacji, gdy istnieje plan zabudowy, gmina może rozpocząć budowę infrastruktury technicznej w zależności od swoich możliwości finansowych. Jej budowa musi być zakończona przed oddaniem budynków do użytkowania (§ 123 ust. 2 BauGB), z chwilą jednak, gdy zostaną wydane pozwolenia na budowę a infrastruktura techniczna nie zostanie wybudowana do czasu oddania budynków w użytkowanie, właścicielom przysługują roszczenia publicznoprawne o jej wybudowanie. Niewybudowanie infrastruktury technicznej - prowadzi do czynności nadzorczych, włącznie z wprowadzeniem zarządu komisarycznego.

Gmina w celu realizacji infrastruktury przewidzianej w planie zabudowy ma prawo: (1) obciążyć kosztami jej budowy właścicieli działek, którzy będą z niej korzystali, w drodze opłaty adiacenckiej (*Erschließungsbeitrag*), pokrywającej maksymalnie 90% kosztów budowy, (2) przekazać w drodze porozumienia (*Erschließungsvertrag*) budowę tej infrastruktury podmiotom prywatnym.

Zgodnie z § 127 ust. 2 BauGB, gmina może nałożyć opłaty adiacenckie ze enumeratywnie wymienione w tym przepisie urządzenia: drogi, ulice, place lokalne, ścieżki rowerowe, pieszne, drogi zbiorcze, parkingi, tereny zielone (z wyjątkiem placów zabaw dla dzieci), urządzenia chroniące przed emisjami hałasu i zanieczyszczeń. Zgodnie z postanowieniami innych ustaw, gmina ma prawo z opłat lokalnych finansować inne elementy infrastruktury (np. wodociągi, kanalizację, etc.).

W porozumieniu dotyczącym budowy infrastruktury technicznej podmioty prywatne mogą zobowiązać się do pokrycia części kosztów uzbrojenia terenu ze środków własnych (§ 124 BauGB) - przyspieszając w ten sposób możliwość realizacji inwestycji na zaplanowanym terenie.

4. Dania

Zgodnie z ustawą o planowaniu z 21 czerwca 2007 r. (*Bekendtgørelse af lov om planlægning - Blp*) gminy w Danii mają obowiązek planowania zagospodarowania przestrzennego na dwóch poziomach - całej gminy poprzez uchwalanie (1) planów gminnych (*Kommuneplan*), określających jej rozwój przestrzenny, oraz na poszczególnych jej fragmentach poprzez uchwalanie (2) planów miejscowych (*Lokalplan*), określających bezpośrednio możliwy sposób zagospodarowania konkretnych terenów.

W planie gminnym rada gminy może ustalić kolejność uruchamiania terenów przeznaczonych pod zabudowę, a tym samym terenów dla których będą uchwalane plany miejscowe. Ustalenia planu gminnego mogą też być podstawą do odmowy zgody na zabudowę lub parcelację gruntów, także w przypadku, gdy byłyby one niezgodne zapisami planu dotyczącymi etapów udostępniania terenów pod nowe zagospodarowanie.

Plan gminny sporządza się w 12-letniej perspektywie obowiązywania. Gmina ma obowiązek realizowania zawartych w planie ustaleń dotyczących inwestycji w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. W tym celu, gmina może uchwalić akty prawa miejscowego, dotyczące np. wykorzystania środowiska, lub sieci dróg.

Zgoda na nowe zagospodarowanie (zabudowę) jest wydawana tylko na te inwestycje, które nie są sprzeczne z ustaleniami planu miejscowego. W przypadku braku planu miejscowego możliwe jest wydanie zgody na nową zabudowę, o ile zabudowa odpowiada warunkom określonym w planie gminnym. Zgoda taka jest możliwa w przypadku niewielkich projektów nowej zabudowy, natomiast w przypadku projektów większych konieczne jest sporządzenie planu miejscowego.

Zgodnie z § 21b ust. 1 *Blp* na wniosek właściciela nieruchomości, rada gminy może przystępować do umowy dotyczącej rozwoju infrastruktury (*Udbygningsaftaler om infrastruktur*) z właścicielem nieruchomości położonych na obszarze oznaczonym w planie gminnym jako obszar zabudowany. Umowy takie mogą być zawierane w celu: (1) zwiększenia jakości i standardu planowanej infrastruktury publicznej w obszarze zabudowanym, w związku z projektowanym przez inwestora prywatnego przedsięwzięciem, (2) przyspieszenia sporządzania planów miejscowych dla obszarów przeznaczonych do zabudowy zgodnie z planem gminnym, włączając w to obszary regeneracji miejskiej, zmieniając w ten sposób chronologiczny porządek

uchwalania takich planów ustalony w planie gminnym, (3) zwiększenia lub zmiany możliwości zagospodarowania terenu poprzez zmianę prawnych uwarunkowań zawartych w planie gminnym lub planie lokalnym dla danego obszaru pod warunkiem, że właściciel nieruchomości będzie w stanie opłacić rozwój dodatkowej infrastruktury, nie przewidzianej planem (§ 21b ust. 2 pkt 1-3 *B/p*).

Zgodnie z § 21b ust. 3 *B/p* umowy infrastrukturalne mogą dotyczyć wyłącznie takich przedsięwzięć infrastrukturalnych, które warunkują realizację przewidzianego przez podmiot prywatny zamierzenia inwestycyjnego. Podmiot prywatny może przy tym finansować nie tylko przedsięwzięcia infrastrukturalne na terenie objętym planem, ale także i poza nim.

Realizacja umowy infrastrukturalnej wymaga zmiany planu lokalnego i gminnego. Władze gminy mają obowiązek poinformowania społeczności lokalnej o projekcie umowy infrastrukturalnej (§ 21b ust. 4 *B/p*), równocześnie z publikacją uchwały o przystąpieniu do zmiany (uzupełnienia) planu gminy i planu lokalnego. Informację o projekcie zmiany planu dostarcza się właścicielom, najemcom i użytkownikom nieruchomości położonych na obszarze zmiany planu, a także właścicielom (najemcom, użytkownikom) nieruchomości położonych poza planem, o ile rada gminy uzna, że zmian planu może mieć wpływ na ich sytuację prawną czy faktyczną. Informowane są także organizacje lokalne oraz krajowe mające prawo do udziału w postępowaniu, oraz kwestionowania decyzji budowlanych. Zgodnie z § 21b ust. 5 *B/p* gmina staje się stroną umowy z chwilą uprawomocnienia się zmiany (uzupełnienia) planu lokalnego, a sama umowa jest opublikowana i udostępniona do publicznego wglądu.

5. Stany Zjednoczone

W USA, odmiennie niż w tradycji europejskiej, kontrola zagospodarowania przestrzennego (zabudowy) opiera się na przepisach prawa dotyczących dwóch odrębnych - w tradycji amerykańskiej - dziedzin: strefowania (*zoning*) oraz planowania przestrzennego. Istotą strefowania jest podział terytorium pozostającego w jurysdykcji danej władzy publicznej (w USA najczęściej są to *counties* oraz miasta) na obszary, na których dopuszczana jest zabudowa odmiennie określona pod względem przeznaczenia oraz rozmaitych parametrów, np. gęstości zabudowy, wysokości czy rozmiaru budynków. Dziedzina planowania przestrzennego obejmuje

m.in. takie kwestie, jak sieć uliczną, infrastrukturę techniczną i społeczną, parcelację gruntów pod zabudowę.

Kwestie strefowania oraz planowania przestrzennego pozostają w USA w kompetencji legislacji stanowej. Rząd federalny próbuje wpłynąć na ujednoczenie przyjmowanych rozwiązań za pomocą tzw. ustaw modelowych, mających stanowić wzorzec dla rozwiązań prawnych poszczególnych stanów (pierwsze ustawy modelowe, tzw. *Standard Acts* pochodzą z roku 1924 - w sprawie strefowania - oraz roku 1928 - w sprawie planowania przestrzennego). Ustawy modelowe są jedynie dokumentami pomocniczymi i nie mają charakteru wiążącego dla ustawodawcy stanowego. Tego typu modelowe rozwiązania proponowane są także przez instytucje naukowe i niezależne.

Efektom tej sytuacji prawnej jest istnienie odrębnych, choć bardzo zbliżonych w podstawowych rozstrzygnięciach, systemów kontroli zagospodarowania przestrzennego w każdym ze stanów. W niniejszym opracowaniu wybrano do bliższego omówienia rozwiązanie prawne przyjęte w Stanie Kalifornia.

Podstawowym dokumentem prawnym regulującym kwestię kontroli zagospodarowania przestrzennego jest Tytuł 7. Kodeksu administracyjnego Stanu Kalifornia - Planowanie i użytkowanie gruntów (*Planning and Land Use*). Kodeks konsoliduje ustawy stanowe regulujące zagadnienia ustrojowe, kompetencyjne, proceduralne i pracownicze administracji publicznej Stanu, w tym administracji samorządowej.

Kodeks Administracyjny Stanu Kalifornia jednoznacznie przesądza, że tak zaplanowanie, jak i zapewnienie infrastruktury technicznej i społecznej jest obowiązkiem władz publicznych. Jednakże rozdziały 5-9 Tytułu 7. Kodeksu (wprowadzone jako ustawa o opłatach kompensacyjnych - *Mitigation Fee Act*) określają możliwość uzależnienia wydania pozwolenia na zabudowę (*development permit*) od wniesienia przez inwestora wkładu finansowego w wybudowanie infrastruktury powiązanej z proponowaną zabudową. Według prawnej definicji opłata ta (sekcja 66000 pkt (b) Kodeksu) - różna od opłat za samo wydanie pozwolenia oraz od ewentualnych należności podatkowych - może być nakładana przez prawo miejscowe na wszelkie projekty budowlane danego typu lub też wyznaczana *ad hoc* w stosunku do konkretnego projektu. Może ona mieć także postać przekazania gruntu niezbędnego dla celów transportowych (sekcja 66005.6). Zasadniczym celem

stosowania tego instrumentu jest przeniesienie na inwestora części lub całości kosztów wybudowania urządzeń publicznych lub wykonywania usług publicznych.

Zgodnie z sekcją 66002 pkt. (c) Kodeksu opłaty takie mogą być przeznaczane na finansowanie lub współfinansowanie następujących typów urządzeń publicznych: (1) budynków publicznych, w szczególności szkół, (2) urządzeń wodnych, (3) urządzeń kanalizacyjnych oraz oczyszczalni ścieków, (4) urządzeń kanalizacji burzowej oraz urządzeń przeciwpowodziowych, (5) urządzeń produkcji energii elektrycznej oraz dystrybucji energii elektrycznej lub gazu; (6) urządzeń transportowych, zwłaszcza dróg; (7) parków oraz terenów rekreacyjnych lub (8) innego typu urządzeń publicznych, których budowa przewidziana jest w formalnym planie majątkowym urządzeń publicznych danej jednostki administracyjnej.

Sekcja 66001 Kodeksu wprowadza następujące wymogi dotyczące tego typu opłaty: (1) jej przeznaczenie musi być jasno i konkretnie wskazane (tj. należy wskazać konkretne urządzenie publiczne, do sfinansowania którego posłuży opłata); (2) niezbędne jest wykazanie związku pomiędzy potrzebą danego urządzenia publicznego a danym projektem zabudowy (lub typem projektów), w tym także wykazanie powiązania pomiędzy wysokością opłaty, a kosztem danego urządzenia publicznego lub jego części powiązanej z proponowanym projektem zabudowy.

Jak zwracają uwagę Hagman i Juergensmeyer (1986), potrzeba przerzucania części kosztów infrastruktury technicznej i społecznej datuje się od boomu osiedleńczego w latach bezpośrednio po II wojnie światowej, który przybrał przede wszystkim formę rozbudowy suburbiów. W okresie tym nakładanie opłat infrastrukturalnych wiązało się zwłaszcza z parcelacją gruntów pod nowe, duże projekty budowlane. Wkład inwestora w wyposażenie nowego terenu polegał na przekazaniu niezbędnego pod tę infrastrukturę gruntu, opłatę w zastępstwie przekazania gruntu lub opłatę związaną z wpływem danej inwestycji na potrzeby infrastrukturalne.

Za główny argument uzasadniający wprowadzenie tego typu opłat uważa się fakt, iż nie należy - nawet pośrednio - obciążać dotychczasowych podatników (tj. mieszkańców już istniejących domów/mieszkań) kosztami osiedlania się nowych mieszkańców. Tym niemniej, instytucja opłat kompensacyjnych czy też infrastrukturalnych często była podważana w zakresie jej konstytucyjności (Hagman i Juergensmeyer, s. 206-207), w tym zwłaszcza jako ukryta forma opodatkowania. Linia orzecnicza sądów amerykańskich nie jest w tym zakresie jednolita. Zdaniem

Hagmana i Juergensmeyera, a także Mecka, dyskusja prawna coraz bardziej koncentruje się nie tyle wokół zasadności pobierania opłat infrastrukturalnych w ogóle, co wokół zasadności pobierania tego typu opłat na konkretne cele (kwestia związku pomiędzy przeznaczeniem opłaty a projektem budowlanym, który obciąża) oraz metod jej kalkulacji (próby szacowania rzeczywistego wpływu danej inwestycji na potrzeby infrastrukturalne rozmaitego typu).

Sporządzili:
-za pośrednictwem Biura Analiz Sejmowych-

Aleksander Nelicki
Igor Zachariasz

Weryfikacja tekstu:
Dobromir Dziewulak

Źródła:

- 1) Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Ernst&Young, Warszawa 2007;
- 2) *The EU compendium of spatial planning systems and policies*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1997,

Wielka Brytania

- 1) *Town and Country Planning Act 1990*
- 2) *Planning and Compensation Act 1991*
- 3) *Planning and Compulsory Purchase Act 2004*
- 4) *ODPM Circular 05/2005, Planning Obligations*
- 5) *DoE and WO Circular 11/95, Use of conditions in planning permissions*
- 6) *The Community Infrastructure Levy*. Communities and Local Government Publications, Wetherby 2008
- 7) Cullingworth B., Nadin V., *Town and country planning in the UK*. 14th ed., Routledge, Abingdon 2006

RFN

- 1) *Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004* (BGBl. I S. 2414)
- 2) Battis U., Krautzberger M., Löhr R.-P., *Baugesetzbuch. Kommentar*. C.H.Beck, München 2007;
- 3) Marx S.-P., *Europäisches Planungsrecht und Public Private Partnerships im Städtebau*. Universität Kassel 2003;
- 4) Burmeister T., *Der städtebauliche Vertrag als rechtliches Instrument der Kooperation mit Privaten bei der Baulandentwicklung und -erschließung*, Technische Universität Berlin 2003;

Dania

- 1) *The Planning Act in Denmark. Consolidated Act No. 813 of 21 June 2007 (Bekendtgørelse af lov om planlægning)*
- 2) *Spatial planning in Denmark*. Ministry of the Environment, Copenhagen 2007
- 3) *The 2006 national planning report in brief. The new map of Denmark - spatial planning under new conditions*. Ministry of the Environment, Copenhagen 2006

Stany Zjednoczone

- 1) *California Government Code*
- 2) Hagman D. G., Juergensmeyer J. C., *Urban planning and land development control law*, West Publishing Co, St. Paul 1986
- 3) Meck S., *Model planning and zoning enabling legislation: a short history* [w:] *Modernizing state planning statutes*. The Growing Smart Working Papers, vol. 1, American Planning Association, Washington 1996