numer specjalny
2016
2

KONTROLA PAŃSTWOWA

Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią

ISSN 0452-5027

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

KONTROLA PAŃSTWOWA

*...ktokolwiek grosz publiczny do swego rozporządzenia odbiera, wydatek onegoż usprawiedliwić winien.**

WARSZAWA

NUMER 2 SPECJALNY – CZERWIEC 2016 R.

REDAKCJA

Marzena Repetowska-Nyc, redaktor naczelna
Barbara Odolińska, redaktor, zastępuje red. naczelną, tel. 22 444 57 81
Joanna Kulicka, redaktor, tel. 22 444 54 01
Jacek Matwiejczyk, redaktor, tel. 22 444 53 11

Adres redakcji

Najwyższa Izba Kontroli, 02-056 Warszawa, ul. Filtrowa 57

Nasz adres w Internecie

e-mail: kpred@nik.gov.pl
http://www.nik.gov.pl

* *Cytat na stronie tytułowej pochodzi z pisma ministra skarbu Księstwa Warszawskiego, Tadeusza Dembowskiego, wystosowanego w związku z pracami przygotowawczymi do dekretu z 14 grudnia 1808 roku o Głównej Izbie Obrachunkowej.*

Spis treści

Wystąpienia 6

Otwarcie przez prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego panelu ekspertów na temat przestrzeni jako dobra publicznego oraz syntetyczne przedstawienie wyników kontroli NIK, związanych z tą tematyką 6

Podsumowanie przez wiceprezesa NIK Mieczysława Łuczaka wyników panelu ekspertów: „Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego" 12

Referaty 16

TADEUSZ MARKOWSKI: Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego. Teoria sprawiedliwości podstawą budowy systemu 16

HUBERT IZDEBSKI: Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne – aktualny i pożądany stan przepisów 28

ZYGMUNT NIEWIADOMSKI: Racjonalna gospodarka przestrzenią – ocena podstaw prawnych i konieczne kierunki zmian 38

EWA KIPTA: Know-why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią? Pożądane narzędzia polityki przestrzennej w Polsce 46

GRAŻYNA SZPOR: Zakres regulacji zagospodarowania przestrzennego. Wymogi związane z Dyrektywą INSPIRE 58

ARTUR NOWAK-FAR: Prawnomiędzynarodowa ochrona krajobrazu – regulacje Unii Europejskiej i państw członkowskich 75

Opinie ekspertów 91

NATALIA WEREMCZUK: Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju 91

GRZEGORZ P. KUBALSKI: Przestrzeń dobrem publicznym. Czy na pewno? 100

BARTŁOMIEJ KOLIPIŃSKI: Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce 104

JERZY TOKAJUK: Skutki planowania przestrzennego po roku 2003 w przestrzeni publicznej 110

ARTUR TUSIŃSKI: Dzisiejsza infrastruktura, a jakość życia w przestrzeni publicznej 117

IGOR ZACHARIASZ: Planowanie i zagospodarowanie przestrzeni w gminach – kierunki zmian prawnych według Unii Metropolii Polskich 124

TOMASZ MAJDA: Cztery wymiary systemu planowania 129

*

Konferencja naukowa w Szczecinie – oprac. Delegatura NIK w Szczecinie 137

Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią

Panel ekspertów w Najwyższej Izbie Kontroli

W siedzibie Najwyższej Izby Kontroli w Warszawie 23 czerwca 2016 r. odbył się panel ekspertów na temat: „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią". Uczestnikami panelu, zorganizowanego przez Departament Infrastruktury NIK, byli członkowie kierownictwa NIK oraz – zainteresowani tematyką – zaproszeni goście z urzędów centralnych, wyższych uczelni, stowarzyszeń, biur urbanistycznych, władz lokalnych oraz instytutów badawczych. W spotkaniu wzięli udział także dyrektorzy departamentów i delegatur oraz radcy prezesa NIK. Zaprezentowano 6 referatów, które wygłosili znani specjaliści w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzeni. Zapoznali obecnych z problematyką racjonalnego kształtowania przestrzeni i zachowania jej dotychczasowych, często zabytkowych walorów oraz stymulowania procesów służących zrównoważonemu rozwojowi. Prezentację referatów poprzedziły wystąpienia prezesa NIK Krzysztofa Kwiatkowskiego i wiceprezesa Mieczysława Łuczaka. Podsumowaniem narady były wypowiedzi ekspertów zawierające komentarze do referatów i propozycje nowych rozwiązań.

Wystąpienia

Prezes Najwyższej Izby Kontroli Krzysztof Kwiatkowski

Szanowni Państwo, chciałbym wszystkich bardzo serdecznie przywitać w Najwyższej Izbie Kontroli na panelu ekspertów pod tytułem: „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią". Witam przedstawicieli rządu: Panią Darię Prędko, dyrektora Departamentu Polityki Przestrzennej z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa; Pana ministra Jacka Szera, Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego; Panią Iwonę Kuza, prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej; Pana Romana Jaworskiego, zastępcę Głównego Inspektora Ochrony Środowiska; Pana brygadiera Sławomira Zająca, naczelnika Wydziału Analiz Zagrożeń Biura Rozpoznawania, reprezentującego Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. Chciałbym serdecznie przywitać Państwa autorów referatów: Panią profesor Grażynę Szpor z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie; Panią Ewę Kipta ze Stowarzyszenia Forum Rewitalizacji w Lublinie; Pana profesora Tadeusza Markowskiego z Uniwersytetu Łódzkiego; Pana profesora Zygmunta Niewiadomskiego ze Szkoły Głównej Handlowej; Pana profesora Huberta Izdebskiego ze Szkoły Wyższej Psychologii Społecznej; Pana profesora Artura Nowaka-Fara ze Szkoły Głównej Handlowej, byłego członka Kolegium NIK. Witam serdecznie reprezentację samorządowców: Pana Jarosława Jóźwiaka, zastępcę prezydenta Miasta Stołecznego Warszawy; Pana Jarosława Trojana, wójta Gminy Osjaków; Pana Marcina Skwierawskiego, wiceprezydenta Sopotu; Panią Ewę Paturalską-Nowak, dyrektora Biura Planowania Przestrzennego Województwa Łódzkiego, przedstawiciela marszałka województwa łódzkiego; Panią doktor Elżbietę Kozubek, kierownika Zespołu Rozwoju Regionalnego w Mazowieckim Biurze Planowania, reprezentującą marszałka województwa mazowieckiego; Panią Dorotę Krupską, dyrektora Biura Planowania Przestrzennego, przedstawiciela prezydenta miasta Bełchatowa; Panią Natalię Weremczuk, zastępcę dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Poznaniu; Pana Roberta Warszę, dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi; Pana Bartosza Poniatowskiego, kierownika Oddziału Estetyki i Krajobrazu

Miasta w Biurze Architekta Miasta Urzędu Miasta Łodzi. Bardzo serdecznie witam licznych przedstawicieli organizacji i stowarzyszeń: Pana Tomasza Majdę, wiceprezesa Towarzystwa Urbanistów Polskich; Panią Elżbietę Szelińską, sekretarza generalnego Towarzystwa Urbanistów Polskich; Pana Jerzego Tokajuka, prezesa Towarzystwa Urbanistów Polskich, Oddział w Białymstoku; Pana Bartłomieja Kolipińskiego, prezesa Oddziału w Warszawie; Panią Elżbietę Muszyńską, zastępcę prezesa Oddziału w Łodzi; Panią doktor inżynier architekt Danutę Mirowską-Balas z Oddziału w Łodzi; Pana Mariusza Ścisło, prezesa Stowarzyszenia Architektów Polskich; Pana Igora Zachariasza, zastępcę dyrektora Biura Unii Metropolii Polskich; Pana Andrzeja Lubiatowskiego, dyrektora w Biurze Unii Metropolii Polskich; Pana Grzegorza Kubalskiego, zastępcę dyrektora Biura Zarządu Powiatów Polskich; Pana Edwarda Trojanowskiego, zastępcę sekretarza generalnego Zarządu Gmin Wiejskich; Pana Artura Tusińskiego, sekretarza Unii Miasteczek Polskich. Witam serdecznie przedstawicielkę Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie Panią doktor Beatę Stelmach-Fita oraz Pana Czesława Bieleckiego, architekta-publicystę. Witam także przedstawicieli Najwyższej Izby Kontroli: Pana Mieczysława Łuczaka, wiceprezesa NIK; Panią Annę Krzywicką, dyrektora Departamentu Środowiska; Panią Barbarę Chilińską, dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku; Pana Tomasza Emiljana, dyrektora Departamentu Infrastruktury; Pana Andrzeja Panasiuka, dyrektora Delegatury NIK w Warszawie; Pana Jarosława Staniszewskiego, dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie; Panią Karolinę Wirszyc-Sitkowską, wicedyrektora Delegatury NIK w Szczecinie; Pana Przemysława Szewczyka, dyrektora Delegatury NIK w Łodzi; radców prezesa NIK: Panią Małgorzatę Humel-Maciewiczak, Pana Pawła Biedziaka i Pana Ryszarda Grodzickiego oraz Pana Andrzeja Jakubowskiego, doradcę prawnego.

Dziękuję wszystkim Państwu za obecność, za chęć dyskusji o tak istotnych zagadnieniach jak planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, kształtowanie ładu przestrzennego, a przede wszystkim o odpowiedzialności spoczywającej na nas wszystkich za stymulowanie procesów wpływających na jakość przestrzeni oraz służących zrównoważonemu rozwojowi.

Racjonalne gospodarowanie przestrzenią to wyjście naprzeciw zarówno rozwojowi zapewniającemu wysoką jakość życia, ale również zachowaniu dotychczasowych walorów przestrzeni, często zabytkowych czy funkcjonalnych oraz przyjaznego otoczenia dla lokalnych społeczności.

Brak ładu, niska jakość oraz nieatrakcyjność wielu obszarów stwarza obecnie ryzyko utraty szans na rozwój, na lokalizację inwestycji zagranicznych, tworzenie nowych miejsc pracy, napływ wykwalifikowanych kadr i kapitału.

Dla racjonalnego kształtowania przestrzeni z zachowaniem ładu przestrzennego, jej szczególnych walorów, w tym krajobrazowych, niezbędna jest dobra organizacja wszystkich procesów i współpraca podmiotów, których interesy (zarówno prywatne, jak i publiczne) w tej przestrzeni są realizowane.

W Polsce od wielu lat brakuje skutecznej polityki przestrzennej, a słabości i wady planowania przestrzennego są przedmiotem powszechnej i uzasadnionej krytyki, dotyczącej wszystkich poziomów zarządzania przestrzenią.

Liczne raporty środowisk naukowych, organizacji zawodowych i przedsiębiorców oraz postulaty zgłaszane przez organizacje samorządowe wskazują na wymierne i wciąż rosnące straty społeczne oraz gospodarcze, generowane przez nieracjonalny system zarządzania przestrzenią.

Krytyczne w stosunku do tego systemu są też dokumenty rządowe. Zarówno w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) 2030, jak i w Długookresowej Strategii Rozwoju Kraju „Polska 2030. Trzecia Fala Nowoczesności" zdefiniowano strategiczne cele, określono główne trendy, wyzwania i scenariusze rozwoju społeczno-gospodarczego oraz kierunki przestrzennego zagospodarowania kraju, ze szczególnym uwzględnieniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Jednak kierunki te wciąż nie znajdują pełnego odzwierciedlenia w działaniach na wszystkich poziomach zarządzania przestrzenią.

Również obowiązujący, w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego[1], system prawny w swoich założeniach określa ramy i narzędzia do gospodarowania przestrzenią, jednak w praktyce nie zapewnia harmonijnego i skoordynowanego rozwoju.

Polityka przestrzenna oraz ustalenia wynikające z ponadlokalnych aktów planowania, zawarte w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – to jest podmiotów posiadających najważniejsze kompetencje w zakresie gospodarowania przestrzenią oraz mających pełnię władzy w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, w praktyce nie mają decydującego znaczenia. Są one wiążące jedynie przy ustalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które obecnie pokrywają zaledwie 28% powierzchni w skali kraju.

W wypadku braku planów miejscowych podstawą gospodarowania przestrzenią są decyzje administracyjne. Decyzja nie jest związana ze studium, a tym samym nie jest wyrazem realizacji polityki przestrzennej gminy.

W powszechnej opinii specjalistów zastępowanie planów miejscowych decyzjami administracyjnymi prowadzi do destrukcji polskiej przestrzeni w skali lokalnej, gdyż umożliwia powstawanie zabudowy praktycznie w dowolnym miejscu.

Efektem braku planów miejscowych, a więc doraźnego inwestowania na podstawie decyzji administracyjnych jest niski standard i wysokie koszty życia na terenach pozbawionych często usług czy transportu publicznego. Generuje to wiele konfliktów przestrzennych i społecznych, związanych z lokalizacją niektórych rodzajów

[1] Ustawa z 27 marca 2003 r o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2015 r., poz.199 tj.) oraz co najmniej 70 innych ustaw z różnych dziedzin, a także przygotowywane doraźnie specustawy regulujące procesy inwestycyjne w kolejnych sektorach.

inwestycji (np. farm wiatrowych) oraz lokalizowaniem inwestycji na niektórych rodzajach przestrzeni (np. obszary o szczególnych walorach przyrodniczych lub zagrożone powodzią) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

Tak zarządzana przestrzeń nie gwarantuje wprowadzenia trwałych i stabilnych reguł gospodarki przestrzennej, ich wpływu zarówno na jakość życia mieszkańców, jak i na zachowania podmiotów gospodarczych w zakresie inwestowania. Jednak koszty związane z uchwalaniem planów miejscowych oraz ryzyko wypłaty potencjalnych odszkodowań mają decydujący wpływ na niechętne podejście do uchwalania planów w gminach.

W obowiązującym systemie partycypacja społeczna w planowaniu i realizacji polityki przestrzennej przyjętej przez organy gminy nie odgrywa znaczącej roli. Przyczyną jest przede wszystkim formalne podejście do udziału społeczeństwa w tym procesie oraz „anonimowość", co powoduje, że pomimo wymogu udziału społeczeństwa w konsultacjach społecznych przy uchwalaniu miejscowych planów, skutki ich przyjęcia najczęściej zaskakują mieszkańców.

Przestrzeń jest dobrem publicznym, a kształtowanie przestrzeni jest walką o jakość życia, dlatego problematyka ta stanowi przedmiot stałej uwagi Najwyższej Izby Kontroli.

W okresie od 2010 r. do 2016 (I półrocze), NIK przeprowadziła ponad 40 kontroli, których celem była ocena skuteczności obowiązujących przepisów prawa w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego w kontekście zapewnienia trwałych reguł gospodarki przestrzennej pozwalających odnosić się do przestrzeni jako dobra publicznego, zachować ład przestrzenny oraz wysoką jakość życia oraz zachęcać do inwestowania. Prowadzone kontrole dotyczyły między innymi wykonywania przez jednostki samorządu terytorialnego zadań w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, inwestycji na terenach zalewowych, jak również ochrony zabytków czy obszarów o szczególnych wartościach przyrodniczych.

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli wykazały między innymi, że:

- Studium w praktyce nie pełni roli podstawowego narzędzia kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na terenie gminy, a jego ustalenia nie mają zastosowania na obszarze gminy ze względu na niewielką powierzchnię gmin objętą planami. Ponadto, dokumenty te były nieaktualne i niekompletne, na przykład: nie uwzględniano w nich obszarów objętych różnymi formami ochrony przyrody i aktualnych uwarunkowań wynikających z występowania tych obszarów, jak również obszarów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Zawarte w studiach dane były niepełne i nieaktualne, co powodowało ryzyko zmiany zagospodarowania wartościowych przyrodniczo terenów, ze szkodą dla środowiska.
- Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego jako akty prawa miejscowego zapewniające kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, decydujące o lokalizacji inwestycji, tylko w niewielkim stopniu pełnią przypisaną im rolę.

Pokryto nimi niewielką powierzchnię kraju. Jednocześnie znaczna część tych planów jest nieaktualna. Ponadto, powszechnie uchwalane są „wyspowo", to jest dla niewielkich obszarów, najczęściej w związku z oczekiwaniami inwestorów, co nie gwarantuje zachowania ładu przestrzennego. Częstą praktyką jest uzależnianie zgody organu na realizację inwestycji od sfinansowania przez inwestora przygotowania planu, co jest niezgodne z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pomimo, iż miejscowe plany zapewniają przejrzystość i stabilność polityki władz lokalnych co do sposobu zagospodarowania przestrzeni (bezpieczeństwo mieszkańców i inwestorów na terenach objętych planami), to koszty związane z ich uchwalaniem oraz groźba wypłaty potencjalnych odszkodowań w związku ze zmianą przeznaczenia terenu mają decydujący wpływ na nieuchwalanie planów w gminach. Dodatkowo, brak skuteczności opłaty planistycznej, jako instrumentu finansowania polityki przestrzennej w gminie, nie stanowi zachęty do podejmowania prac nad planami.

– Decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu stały się podstawowym instrumentem gospodarowania przestrzenią, pomimo iż brak jest prawnego wymogu ich zgodności z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium. Decyzje niejednokrotnie wydawane były w celu zaspokojenia konkretnych potrzeb inwestycyjnych. Procedura uzgodnień wymaganych przed wydaniem decyzji nie gwarantowała ochrony przed zabudową w lokalizacji na przykład objętej ochroną, narażonej na hałas, czy na terenach zalewowych. Jednocześnie możliwość zaskarżenia przez inwestora uzgodnień dokonanych w postępowaniach, jak też składania odwołań od wydanych decyzji, a także wniesienia skarg do sądu administracyjnego, wydłużała proces ich wydania. Skutkiem wydawania jednostkowych decyzji administracyjnych były liczne konflikty przestrzenne i społeczne związane z lokalizowaniem niektórych rodzajów inwestycji (np. farm wiatrowych) oraz lokalizowaniem inwestycji w niektórych rodzajach przestrzeni (np. obszary przestrzeni publicznej).

Podsumowując wnioski z kontroli NIK, można wskazać na niepokojący, przyjęty przez gminy, sposób zarządzania przestrzenią:

– założenia polityki przestrzennej gmin i przyjęte kierunki zagospodarowania (ustalone w studium) tracą na znaczeniu, nie mając wpływu na zagospodarowanie przestrzeni w gminie ze względu na obejmowanie miejscowymi planami niewielkiej powierzchni gmin (28%);
– gmina, gospodarz terenu, decyduje się na gospodarowanie przestrzenią bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stosując do tego celu decyzje administracyjne (decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu), czyli narzędzia, dla których nie są wiążące ustalenia studium.

Podsumowując, zasadne wydaje się postawienie pytań, dotyczących najważniejszych kwestii:

1. Czy gminy, w rękach których zostały skupione najważniejsze kompetencje w zakresie gospodarowania przestrzenią i które mają pełnię władzy w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych, posiadają wystarczające, skuteczne narzędzia do prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej i kształtowania ładu przestrzennego na swoim obszarze?
2. Jakie kierunki nowych rozwiązań i zmian należałoby przyjąć, aby przestrzeń postrzegana była jako dobro publiczne?

Te zasadnicze pytania kierujemy dzisiaj do wszystkich uczestników panelu, zachęcając do dyskusji, dzielenia się swoimi doświadczeniami i przemyśleniami, które w moim przekonaniu będą znaczącym wkładem do analizy problemu oraz asumptem do sformułowania wniosków systemowych i rekomendacji, w trosce o przestrzeń jako dobro publiczne.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak

Podsumowanie wyników panelu ekspertów: *Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*

Obowiązująca ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1] w swoim założeniu określa ramy i narzędzia do gospodarowania przestrzenią. Na ile te narzędzia i ich zastosowanie są skuteczne, zwłaszcza z punktu widzenia gminy, to jest jednostki odpowiedzialnej za kształtowanie przestrzeni w wymiarze lokalnym, o tym najlepiej wiedzą gospodarze tej przestrzeni, jak również uczestnicy procesu uzgadniania i opiniowania dokumentów planistycznych. Dlatego też w ich gronie przeprowadziliśmy dyskusję. Chcieliśmy usłyszeć głos praktyków na temat zagadnień i problemów związanych z gospodarowaniem przestrzenią, dotyczących jakości życia społeczności lokalnej, ważnych także dla kształtowania ładu przestrzennego oraz stwarzania warunków do prowadzenia inwestycji.

Zorganizowany przez NIK panel ekspertów pt.: *Bariery w uchwalaniu przez gminy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* odbył się 13 czerwca 2016 r. na Politechnice Łódzkiej. W panelu uczestniczyli między innymi przedstawiciele: Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego; samorządu terytorialnego; Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska; Miejskiego Konserwatora Zabytków; Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej; Powiatowej Straży Pożarnej; Wojewódzkiego i Powiatowego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego; Głównego Inspektoratu Ochrony Środowiska; Politechniki Łódzkiej; Zachodniopomorskiego Uniwersytetu Technologicznego oraz dyrektor Miejskiej Pracowni Urbanistycznej w Łodzi; zastępca dyrektora Miejskiej Pracowni Urbanistycznej

[1] Dz.U. z 2015 r. poz.199 t.j.

w Poznaniu, a także delegacja Towarzystwa Urbanistów Polskich i Najwyższej Izby Kontroli.

Podstawowym problemem, na który wskazywali uczestnicy panelu był brak jasno określonej roli miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i jego ustaleń w procesie kształtowania przestrzeni. Z jednej strony wskazywano bowiem zalety jego uchwalania: krótki czas realizacji inwestycji; szybkość i niski koszt pozyskania wypisu i wyrysu; łatwe do przewidzenia zagospodarowanie nieruchomości sąsiednich; przewidywalność sąsiedztwa; właściwa dostępność komunikacyjna oraz możliwość wprowadzenia zakazów i ograniczeń w gospodarowaniu przestrzenią, tak ważnych dla ochrony zabytków czy ochrony przed skutkami powodzi. Z drugiej zaś strony wskazywano na wady, w szczególności na: uciążliwą, długotrwałą i kosztowną procedurę opracowywania i uchwalania tego dokumentu; brak możliwości bezpośredniego wpływu inwestorów na zainicjowanie zmiany planu; konieczność wnoszenia opłaty planistycznej; brak swobody gmin w zakresie kształtowania polityki przestrzennej i szybkiego reagowania na potrzeby inwestorów oraz zmiany prawne, gospodarcze czy techniczne. Stwierdzono nawet, że obecny system planowania oparty na studium kierunków i zagospodarowania, miejscowych planach i decyzjach administracyjnych jest nieefektywny i *de facto* utrudnia elastyczne gospodarowanie przestrzenią.

Kolejnym problemem w ocenie uczestników panelu była niska jakość opracowań planistycznych, spowodowana stosowaniem ustawy Prawo zamówień publicznych, na podstawie której wyłaniane są najczęściej nieprofesjonalne firmy, które za „najniższą cenę" świadczą najczęściej usługi na niskim poziomie. W gminach, zwłaszcza małych, nie ma specjalistów mogących jedynie na podstawie złożonych ofert ocenić jakość i profesjonalizm uczestników postępowania. Nie ma również żadnych wymogów formalnych, poza ukończeniem studiów, dla osób lub firm zajmujących się urbanistyką, jak chociażby wymóg wykazania się doświadczeniem w tej dziedzinie, a to przekłada się na niską jakość planów. Obecnie można bowiem na drugi dzień po ukończeniu studiów przystępować do przetargu.

Kolejnym problemem wskazanym przez uczestników panelu było aktualizowanie dokumentów planistycznych. Coraz szybciej zmieniające się uwarunkowania społeczne i gospodarcze w gminach wymagają często od władz lokalnych natychmiastowych reakcji, również dotyczących gospodarowania przestrzenią. Obecnie obowiązujący wymóg aktualizowania dokumentów planistycznych co najmniej raz w czasie kadencji powoduje zarówno dodatkową pracę, jak i znaczne koszty, a efektywność tych działań jest znikoma. Samorządy nie widzą potrzeby uchwalania planów i określania w nich konkretnych sposobów gospodarowania terenem, ponieważ często zdarza się tak, iż to inwestor wskazuje miejsce, w którym chciałby zlokalizować inwestycję. Dlatego, w ocenie części gmin, lepiej jest nie wiązać się zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i mieć możliwość ustalania lokalizacji na podstawie decyzji administracyjnych. Ponadto wskazano, że w obecnej procedurze uchwalania planów różne podmioty mają możliwość

wpływania na zmiany tego planu, na przykład: mieszkańcy czy radni, a jedynie organ sporządzający, czyli wójt, burmistrz, prezydent, nie mają takiej możliwości, a to dodatkowo spowalnia proces wprowadzania ewentualnych zmian.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pomimo ich fakultatywnego dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego charakteru, stały się obecnie, w wielu przypadkach, podstawowym narzędziem kształtowania przestrzeni. Opinie na temat ich stosowania spolaryzowały dyskusję. Nie brakowało głosów stanowczo przeciwnych ich wydawaniu, wręcz wskazujących, iż decyzja o warunkach zabudowy powinna zniknąć z systemu prawnego. Wskazywano również, że obecny stan prawny oraz poziom pokrycia planami miejscowymi nie pozwala na całkowite wyeliminowanie decyzji i dlatego należy rozważyć jej zachowanie, z jednoczesnym wzmocnieniem i wręcz restrykcyjnym stosowaniem, wcześniej dobrze zdefiniowanej zasady „dobrego sąsiedztwa". Praktyka przy określaniu wskaźnika intensywności, wysokości zabudowy i jej funkcji powinna brać pod uwagę uwarunkowania (warunki zabudowy) na sąsiedniej działce.

Zagadnieniem budzącym chyba najwięcej kontrowersji, wskazywanym jako główna bariera w uchwalaniu miejscowych planów, był brak powiązania planowania przestrzennego z narzędziami finansowymi. W obecnym stanie prawnym koszty planu ponosi w całości gmina, a korzyści osiąga inwestor lub właściciel nieruchomości. Jedyne narzędzia, aby skłonić do inwestowania inwestora, który jest beneficjentem konkretnych rozwiązań planistycznych, jest albo partnerstwo publiczno-prywatne, albo art. 16 ust.1 ustawy o drogach publicznych. Stanowi on, iż przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. Jednak, jak pokazuje praktyka, inwestorzy nauczyli się obchodzić ten przepis. Brak jest mechanizmów finansowych samoregulacji rynku, takich jak na przykład: „chcesz mieć więcej, to płać więcej" (obecnie można mieć np. grunt rolny z prawem do zabudowy, a podatek płacić od gruntu rolnego, a przy klasie V lub VI w ogóle go nie płacić). Nie ma mechanizmów, które zapewniałyby gminom opłacalność sporządzania planów, więc właśnie w elementach ekonomicznych trzeba szukać rozwiązań.

Ogromnym obciążeniem budżetów gmin stały się odszkodowania wypłacane na podstawie art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W myśl tego przepisu, jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy: odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości czy jej części. Zapis ten miał służyć jedynie porównaniu przeznaczenia określonego w uchwalanym planie z planem poprzednim, jednak orzecznictwo poszło tak daleko, że porównuje przeznaczenie z planami ogólnymi, które charakteryzowały się dużym stopniem ogólności i określały przeznaczenia, z decyzjami

o warunkach zabudowy, a nawet bada czy hipotetycznie decyzja WZ[2] mogłaby zostać wydana. Tak szerokie spektrum wydawania decyzji o warunkach zabudowy niepowiązanej z prawem własności prowadzi do spekulacji służącej do pozyskiwania odszkodowań lub zwiększania ich wysokości.

Obawiając się skutków finansowych samorządy często rezygnują z uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego bądź ograniczają rozwiązania w nich proponowane.

Zasygnalizowałem Państwu tylko najważniejsze, w mojej ocenie, z definiowanych i omawianych na spotkaniu w Łodzi, szeregu problemów, z którymi borykają się wszyscy zaangażowani w proces uchwalania planów miejscowych. Mam nadzieję, że dalsza dyskusja przy wykorzystaniu wyników panelu dotyczącego barier w uchwalaniu planów miejscowych pozwoli wypracować wnioski w celu ułatwienia planowania i gospodarowania przestrzenią.

[2] WZ – decyzja administracyjna o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydawana w przypadku braku planu zagospodarowania przestrzennego, wydawana w trybie postępowania administracyjnego.

Referaty

Teoria sprawiedliwości podstawą budowy systemu

Budowanie regulacyjnego systemu planowania przestrzennego

Nadrzędnym celem planowania przestrzennego powinno być zapewnienie równego dostępu do wszelkich dóbr i usług oferowanych publicznie, służących wszystkim obywatelom danej jednostki terytorialnej, wyznaczonych w planie i potwierdzonych uchwałami właściwych władz publicznych. Zapewnienie sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług oraz sprawności rynków nieruchomości powinno stać się jedną z ważniejszych zasad budowania systemu interwencji państwa w sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej

TADEUSZ MARKOWSKI

Interes publiczny w planowaniu przestrzennym

Koncepcje sprawiedliwości i równości są podstawą budowy systemów społecznych i politycznych w krajach o tak zwanej społecznej gospodarce rynkowej. Stanowią też teoretyczną bazę dla budowy wspólnotowej polityki w Unii Europejskiej. W moich rozważaniach zacznę od znanej także w Polsce teorii sprawiedliwości zaproponowanej przez Johna Rowls'a, którego książka, przetłumaczona na wiele języków,

należy do klasyki w tej dziedzinie. John Rowls jest autorem dwóch zasad sprawiedliwości. Pierwsza głosi, że *każda osoba ma mieć równe prawo do jak najszerszej podstawowej wolności możliwej do pogodzenia z podobną wolnością dla innych*. Podstawowymi wolnościami obywatelskimi są: bierne i czynne prawo wyborcze, wolność słowa, myśli, prawo do zgromadzeń, prawo do własności prywatnej, nietykalność osobista itd. Zasada wolności ma charakter absolutny i nie może być złamana, nawet ze względu na drugą zasadę. (Pierwsza zasada ma zwykle prawo pierwszeństwa nad drugą zasadą). Wolności na różnych płaszczyznach mogą być ze sobą w konflikcie, dlatego może być konieczne rezygnowanie z ich części, w celu uzyskania jak najobszerniejszego systemu praw jednostki. Druga zasada sprawiedliwości mówi, że *nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, (a) aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania [zasada dyferencji]; i jednocześnie (b) aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans*.

Równe traktowanie w dostępie do dóbr i usług jest regulowane w Polsce następującymi ustawami: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. nr 78, poz. 483); Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z 3 grudnia 2010 r. (Dz.U. nr 254, poz. 1700); Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z 15 lipca 1987 r. (Dz.U. nr 14, poz. 147); Ustawa Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. nr 16, poz. 93); Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 r. (Dz.U. nr 43, poz. 296); Kodeks wykroczeń z 20 maja 1971 r. (Dz.U. nr 12, poz. 114)*.

Przepisy, które zabraniają nierównego traktowania w dostępie do dóbr i usług zawarte są głównie w tak zwanej Ustawie antydyskryminacyjnej. Zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 6 tej ustawy: *Zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie*[1].

[1] Dyskryminacja w dostępie do dóbr i usług może mieć następujące formy: Dyskryminacja bezpośrednia – sytuacja, w której osoba fizyczna, np. ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. Oznacza to, że jedynym wyróżnikiem nierównego traktowania w dostępie do danego dobra lub usługi jest któraś z ww. cech prawnie chronionych. Dyskryminacja pośrednia – sytuacja, w której dla osoby fizycznej ze względu na np. płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja w dostępie do danego dobra lub usługi, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. K. Śmiszek: http://www.ptpa.org.pl/public/files/publikacje/PORADNIK%20DLA%20OS%C3%93B%20S%C5%81ABOWIDZ%C4%84CYCH%20-%20DOBRA_I_ USLUGI_.pdf.

Przestrzeń warunkuje byt i dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników, co powoduje, że dobra nie są jednakowo dostępne. Także wiele innych dóbr z klasy publicznej i *quasi* publicznej, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od czynnika dostępności i organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji. Zatem bazując na teorii sprawiedliwości dochodzimy do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Nawiązując do teorii sprawiedliwości (Rawls'a) można przyjąć, że przestrzeń należy ujmować w kategoriach relatywnych; nie bezwzględnych (fizycznych). Przestrzeń, w której żyje człowiek jest więc podstawowym dobrem naturalnym, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Będzie więc to przestrzeń miejska, przestrzeń społeczna itd. Podstawowym prawem konstytucyjnym musi więc być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni.

Należy dodać, że przestrzeń fizyczna ujmowana w trzech, a nawet czterech wymiarach może wykluczać użytkowników w każdym swoim wymiarze. Z trzecim wymiarem użytkowania łączy się też taka kategoria ekonomiczna i prawna, jak własność warstwowa. Nieobce są nam prawa i regulacje dotyczące ochrony przestrzeni powietrznej, a z pewnością poważnym problemem prawnym stanie się kontrola przestrzeni za pomocą systemów satelitarnych i teledetekcji. Wzrastające zapotrzebowanie na użytkowanie przestrzenni w trzecim wymiarze w oderwaniu od własności ziemi sprawia, że sprawa warstwowego użytkowania przestrzeni i warstwowej własności wymaga w Polsce pilnej regulacji.

Czas jest także oczywistym wymiarem interwencji, planujemy w czasie, ustalamy regulacje na określony czas itd., niby są to sprawy oczywiste. Jest więc oczywiste, że regulacje dotyczące własności i form użytkowania mogą znacznie się różnić w systemie regulacyjnym dla jej każdego wymiaru. Dlatego też ma swoje uzasadnienie teoretyczne wprowadzenie do organizacji życia społeczeństw takich form, jak dzierżawa terenu, dzierżawa wieczysta, czy wieczyste użytkowanie. Formy te są odpowiedzią na potrzeby interwencji w czwarty wymiar użytkowania przestrzeni. Niestety, w naszych warunkach dzierżawa jest traktowana podejrzliwe i jest dodatkowo dyskredytowaną formą własności przez wadliwą konstrukcję podatków od nieruchomości. (Przy wieczystym użytkowaniu w przypadku nieruchomości mieszkaniowych mamy opłatę dzierżawną *ad valorem*, a przy własności znikomo niską opłatę za 1 m^2).

W praktyce jednak w użytkowaniu (i własności) każdego wymiaru przestrzeni powstały określone zwyczaje i uregulowania prawne, głęboko wpisane w systemy społeczne. Stąd duże opory społeczne

i polityczne przed ich zmianą. Każdy wymiar przestrzeni napotyka na nieco inne bariery społeczne i ekonomiczne. Żyjąc dłużej mamy inny system wartości i motywacji w stosunku do walorów zagospodarowanej przestrzeni niż w społeczeństwach o krótkiej średniej przeżywania. Inne będą też relacje człowieka w odniesieniu do walorów przestrzeni i nieruchomości, czynnika czasu itd., jeśli zmieni się na przykład. system wartości oraz sposób i miejsce tezauryzacji bogactwa.

We współczesnej gospodarce wszystkie wymiary przestrzeni wraz z funkcją czasu, jako czwartego wymiaru stają się przedmiotem interwencji (polityki) ze względu na brak właściwych rynkowych mechanizmów alokacyjnych (brak lub niesprawne rynki) w dostępie do integralnie powiązanych z przestrzenią dóbr publicznych i dóbr rynkowych. Ponieważ rynki nieruchomości charakteryzują się dużą skalą efektów zewnętrznych, wymagają one regulacji prawnej, która zabezpiecza majątek nieruchomy przed spekulacjami i nieuzasadnionym spadkami jego wartości. Brak takich mechanizmów, ich osłabienie lub nieadekwatność do zmieniających się współcześnie wymagań sprawia, że rynki te mają nie tylko ułomny charakter, ale nabierają wręcz patologicznego charakteru. Przez planowanie możemy realizować podstawowe funkcje celu będąc świadomym, że za każdym razem jednocześnie ograniczamy podstawowe prawo do swobodnego użytkowania przestrzeni, ale tworzymy także ramy dla wytwarzania zrelatywizowanych form przestrzennych, w których mogą się realizować pewne politycznie wyznaczone standardy sprawiedliwego dostępu do dóbr podstawowych i dóbr publicznych.

Z koncepcją sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług nierozerwalnie łączy się pojęcie *interesu publicznego*. Kategoria interesu publicznego stanowi podstawę konceptualną do budowania systemów regulacyjnych i interwencyjnych, także w systemie planowania przestrzennego. Otwartą kwestią pozostaje, czy jest ona dobrze pojmowana w praktyce legislacyjnej i planistycznej. Co do tego możemy mieć, w warunkach polskich, duże wątpliwości. Trudność praktyczna polega na tym, że interes publiczny jest kategorią niedookreśloną. Według słownika *Random House Dictionary* interes publiczny jest definiowany jako powszechność dobrobytu albo działania publiczne na rzecz powszechnego dobrobytu. Nie ma jednoznacznie uzgodnionego podejścia; czym jest i jak należy rozumieć interes publiczny? Interes publiczny może być rozumiany jako działanie władz publicznych na rzecz zapewnienia praw do równego traktowania lub tworzenia równych szans członkom społeczeństwa. Interes publiczny może być powiązany z polityką *ex ante*, tj., tworzącą jednostkom prawo do równych szans, ale jednocześnie akceptującą nierówności *post factum* oraz z polityką *ex post*. Typem polityki *ex post* może być i najczęściej jest polityka regionalna, której celem jest wyrównywanie nierówności społecznych na zasadzie redystrybucji dobrobytu czy finansowania dostępu do infrastruktury w regionach niedysponujących wystraczającymi własnymi zasobami. Jednoznaczne rozgraniczenie co jest polityką *ex ante* a co polityką *ex post* w dziedzinie ochrony interesów publicznych nie jest w praktyce możliwe.

Na stronie internetowej Krajowego Rynku Nieruchomości, *interes publiczny* w odniesieniu do planowania przestrzennego zdefiniowano następująco: *Interes publiczny jest uogólnionym celem dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Może być także definiowany jako narzędzie kształtujące aktualną sytuację jednostki. Określać go można interesem dającym się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako jeden podmiot*[2]. Warunkiem zapewnienia powszechnego dobrobytu jest między innymi wytwarzanie i sprawiedliwa dystrybucja dóbr. Interesem publicznym w planowaniu przestrzennym w tym ujęciu będzie tworzenie warunków do równego startu życiowego, jednakowego traktowania obywateli itd. W procesie planowania wykluczenie grup lub indywidulanych osób z korzyści i obciążanie kosztami społecznymi musi być rozpatrywane przez pryzmat zasad sprawiedliwości, czyli zachowania równego dostępu do dóbr i usług, które uznaliśmy (decyzjami społecznymi i politycznymi) za składniki powszechnego dobrobytu. Na przykład społeczeństwo współczesne uznało prawo do czystego i zdrowego środowiska jako element składowy współcześnie rozumianego dobrobytu, czyli interesu publicznego. Musimy pamiętać, że katalog dóbr publicznych jest katalogiem historycznym i dynamicznym. To oznacza konieczność reagowania i prawnej adaptacji do ewoluujących systemów społecznych oraz zmieniających się systemów wartości i potrzeb społecznych.

Dobra publiczne a interesy publiczne

Interesy publiczne związane z przestrzenią nierozerwalnie łączą się z kategorią dóbr publicznych. Dla celów praktycznych definiujemy je jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, dostęp do których, na równych zasadach, gwarantują władze publiczne (wszystkich poziomów) zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki.

Zgodnie z teorią ekonomii dobrobytu dobra publiczne są to materialne i niematerialne wytwory ludzkiej działalności, których konsumpcja, w przypadku formy w pełni publicznej, łączy się z zerowymi kosztami konsumpcji i zerowymi marginalnymi kosztami ich dostarczenia w przypadku pojawienia się dodatkowej liczby konsumentów. Dobra w pełni publiczne charakteryzują się brakiem konkurencji i wykluczalności z konsumpcji.

De facto większość dóbr publicznych ma charakter mieszany, czyli w procesie konsumpcji ma cechy dobra publicznego i prywatnego [Mishan 1987, Markowski 1999]. To oznacza, że pojawia się konkurencja i wykluczalność w konsumpcji lub występują marginalne koszty wytworzenia dobra.

Wychodząc od ekonomicznej definicji dobra publicznego zakładającej, że dobro

[2] <http://www.krn.pl/slownik/interes-publiczny-3_45.html>

takie w czystej postaci charakteryzuje się niekonkurencyjnością i niewykluczalnością oznacza to, że każdy obywatel jest zainteresowany ich konsumpcją i nikogo nie można z niej wykluczyć. Możemy powiedzieć, że interesy publiczne łączą się z „konsumpcją" (dostępem) do takiego dobra niewykluczanego i/lub niekonkurencyjnego. *De facto* w czystej postaci nie ma praktycznie takich dóbr, a o maksymalne spełnienie tego warunku musi dbać władza publiczna. W procesie dostarczania „dóbr publicznych" ściera się nieustannie interes prywatny i grupowy z interesem publicznym. W praktyce mamy więc do czynienia z próbami zawłaszczania dóbr publicznych, a tym samym naruszaniem interesów publicznych.

Interes grupowy jest z istoty rzeczy interesem *quasi* publicznym, ponieważ korzysta z niego ten, kto należy do grupy. *De facto* samorządy lokalne występują w podwójnej roli; jako gwarant ochrony i realizacji interesów publicznych wynikających z uznania przynależności do wspólnoty państwowej oraz/i jako reprezentant interesu grupowego (samorządu terytorialnego). Pod względem interesów grupowych samorząd terytorialny, jak każdy podmiot grupowy lub indywidualny podlega tym samym regułom prawa powszechnie obowiązującego. Tworząc lokalne prawo, władza samorządowa nie może naruszać interesów innych samorządów i katalogu interesów publicznych powszechnie obowiązujących. Mówiąc o interesie grupowym musimy zawsze mieć na uwadze sprawę konkurencyjności i wykluczalności z konsumpcji dóbr. Jeśli w ofercie dobra (*per definicione*) grupowego występuje zamierzone wykluczenie innych użytkowników z konsumpcji, to ma ono cechy dobra prywatnego. Jeśli konsumpcją jest zainteresowana tylko grupa obywateli – wówczas mamy do czynienia z dobrem publicznym o charakterze klubowym (grupowym).

Interes publiczny powinniśmy postrzegać przez pryzmat złożonego strumienia dóbr materialnych lub niematerialnych charakteryzujących się różnym stopniem spełnienia cech dobra publicznego. Jeśli więc chcemy prowadzić adekwatną politykę interwencji w alokacji dóbr publicznych, to należy te poziomy i przyczyny wykluczenia i konkurencyjności określić. Dopiero wówczas jest możliwe wskazywanie adekwatnych poziomów i sposobów publicznej interwencji.

Za ochronę interesu publicznego rozumianą na przykład jako zapewnienie powszechnego dostępu do dóbr, tak aby spełniało ono w maksymalnym stopniu cechy dobra niekonkurencyjnego i niewykluczanego z konsumpcji, odpowiada zatem państwo. Ono bowiem reprezentuje w najszerszym zakresie interes ogółu obywateli; taki sposób rozumowania możemy rozciągnąć na układy międzynarodowe. Szczebel samorządowy może być włączony do ochrony tego interesu na zasadzie zadania zleconego.

Prawo narzuca władzom publicznym na wszystkich poziomach obowiązek zapewnienia społecznie akceptowalnego poziomu konsumpcji dóbr publicznych. Zadaniem władzy ustawodawczej jest danie gwarancji prawnych dla ich wytworzenia i dostarczania ze strony władz publicznych na różnym poziomie terytorialnej organizacji państwa. Szczególna potrzeba interwencji ze strony władzy lokalnej w ochronę interesu

publicznego wynika z tego, że konsumpcja znacznej części dóbr publicznych jest związana z kosztami pokonywania oporu przestrzeni geograficznej lub przestrzeń ta warunkuje ich wytworzenie. Te zaś warunki, internalizujące kosztowo dobra publiczne, leżą w ustawowych kompetencjach władz lokalnych. Na przykład, powszechna oświata jest dobrem publicznym, natomiast przestrzenna dostępność do oświaty powinna być gwarantowana na poziomie lokalnym. Zgodnie z zasadą subsydiarności za zapewnienie określonej dostępności (np. przez planowanie miejscowe) odpowiada gmina. Jeśli ze względu na szczególne warunki nie jest w stanie tego zagwarantować, to niezbędne jest wsparcie z poziomu wyższego[3].

W planowaniu przestrzennym decydujemy o systemie reglamentacji dóbr publicznych (ich kosztowej i cenowej internalizacji). Właśnie w zakresie tworzenia terytorialnych warunków dostępności do konsumpcji tych dóbr, może występować regionalne i lokalne ich zróżnicowanie.

Jeśli lokalne uwarunkowania nie pozwalają na utrzymanie przez władze lokalne dostępu do dóbr publicznych na poziomie standardu krajowego, to wówczas niezbędne jest wsparcie z wyższego poziomu. Taka sytuacja z reguły dotyczy tzw. dóbr uznanych za społecznie ważne (*merit goods*). Właśnie w tym zakresie możemy mówić o decyzjach stanowiących na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju i uznaniu danego dobra (interesu) za ważny dla wszystkich lub dla danej grupy społecznej (samorządu terytorialnego).

Interes publiczny związany z zagospodarowaniem przestrzeni powinien być realizowany i chroniony na zasadzie równości wobec różnych form własności (publicznej, państwowej komunalnej, prywatnej, indywidulanej, grupowej). Zasada równego traktowania różnych form własności wobec prawa oznacza, że każdy rodzaj własności (prywatny i publiczny) jest jednakowo traktowany wobec prawnie określonego i chronionego interesu publicznego. W konsekwencji tego rozumowania, interesy publiczne dotyczące przestrzeni, wynikające z aktualnego systemu wartości (interesów krajowych), muszą znaleźć swoje prawne odniesienie, albo w formie ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym, innych aktach wyższego i niższego rzędu, albo w formie ustaleń wiążących w planach zagospodarowania przestrzennego. Podstawą równego traktowania powinien być przede wszystkim ekwiwalent finansowy a nie rzeczowy.

Uznanie danej formy zagospodarowania za lokalny interes publiczny nie wyklucza uznania go za interes publiczny hierarchicznie wyższy, na przykład wojewódzki, krajowy czy międzynarodowy. Na przykład wpisanie warszawskiej starówki na listę światowego dziedzictwa oznacza, że poddajemy się w pewnym zakresie regulacjom prawa międzynarodowego w dziedzinie

[3] W praktyce – z różnych powodów – dostępność do urządzeń oświatowych została naruszona przez gminy samorządowe. Przyczyną są m.in. nierealne kompetencje, np. brak wystarczającej dotacji oświatowej lub brak innych prawnych możliwości lub są wadliwie skonstruowane pod względem merytorycznym i prawnym. Dlatego rodzi się ewidentna potrzeba wprowadzenia obligatoryjnych standardów wyposażenia osiedli mieszkaniowych w placówki celem zagwarantowania powszechnego dostępu do tego dobra publicznego.

użytkowania i utrzymania tego zasobu i zapewnienia szczególnej jego dostępności jako dobra oferowanego w globalnej ofercie „dóbr publicznych". Uznanie inwestycji lub obszaru za publiczny powinno oznaczać możliwość stosowania specjalistycznych narzędzi gospodarki przestrzennej[4].

Potrzeba właściwego rozróżnienia i zdefiniowania i interesu grupowego i interesu publicznego w planowaniu przestrzennym oraz nadawanie właściwej roli i miejsca planowaniu przestrzennemu jest wyraźnie widoczna w wadliwym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (JST) wobec procesów zachodzących w gospodarce przestrzennej. Obecna *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nadająca fakultatywny charakter planowaniu miejscowemu (regulacyjnemu) wręcz zachęca do wadliwej interpretacji interesu publicznego. W rezultacie populistycznych praktyk na rzecz promocji interesów prywatnych, źle uregulowane planowanie miejscowe wraz z patologicznie sformułowaną zasadą sąsiedztwa w połączniu z prawną kategorią „warunków zabudowy" pozwalającą na pozaplanistyczny sposób zabudowy doprowadziły do pułapki społecznej JST stymulując nadmierne rozlewanie się urbanizacji i spekulacje terenami budowlanymi kosztem interesu społecznego. To państwo wraz z posłami odpowiada za to, że zrezygnowano z ochrony interesu publicznego na poziomie lokalnym pod pozorem ograniczania barier w budownictwie stymulując przy tym hiperkonkurencję o inwestorów między JST wokół większych miast.

Twórcy ustaw zapominają, że w gospodarce przestrzennej wpadanie w społeczną pułapkę jest raczej regułą niż wyjątkiem. Dotyczy to zarówno ludzi, deweloperów, jak i instytucji samorządowych. Bez zapobiegawczej regulacji i interwencji państwa prowadzi to zawsze do wyeksploatowania zasobów, internalizacji (kosztowej lub cenowej) dobra publicznego i pojawienia się jeszcze innych kosztów zewnętrznych obniżających konkurencyjność gospodarki w dłuższym okresie.

Przykładem takiej pułapki społecznej jest wspomniana wyżej niekontrolowana urbanizacja. (Ludzie maksymalizując różnego typy korzyści wynikające z publicznego charakteru przestrzeni obniżają sobie wzajemnie walory, które każdy indywidualnie chciałby uzyskać. Jednym z czynników presji na tereny czynne przyrodniczo i krajobrazowo jest dążenie do piękna zwane kalotropizmem [Böhm 2011].

Pierwszy użytkownik, który podjął decyzję o lokalizacji domu ze względu na piękny krajobraz, najsilniej będzie odczuwał spadek wartości pod wpływem przybywania następnych użytkowników przestrzeni. Ocena piękna jest zmienna w czasie i różnie oceniana przez napływających

[4] Przykładowo, będą to pakiety narzędzi i rozporządzeń pozwalających na zastosowanie skutecznych form realizacji celów interesu publicznego np. w *Ustawie o gospodarce gruntami* będą to odpowiednio zhierarchizowane proceduralnie narzędzia służące do realizacji ustaleń planu miejscowego – dające priorytet rozwiązaniom pozarynkowym, np. zasada pierwokupu, następnie wywłaszczenie, wywłaszczenie z prawem natychmiastowej wykonalności, obowiązek reparcelacji + narzędzia prawnej egzekucji, jeśli właściciele nie chcą się poddać procedurze scaleniowej i reparcelacyjnej – reparcelacja może być potraktowana jako interes publiczny ze względu na to, że zwiększa intensywność zabudowy i hamuje rozlewanie się miast.

użytkowników. Z upływem czasu krańcowa użyteczność z piękna krajobrazu będzie spadała do zera. Pierwszy użytkownik może już odbierać to jako koszty zewnętrzne i przenosić się w inne miejsce. Proces wymiany mieszkańców będzie tak długo trwał aż wszyscy uzyskają ten sam poziom satysfakcji. Jeśli nie nastąpi stabilizacja w ocenie korzyści, to w dalszej fazie mogą się pojawić negatywne efekty zewnętrzne i dojdzie do degradacji przestrzennej. Jest to problem dobrze znany w funkcjonowaniu miast.

W przypadku interwencji w rozwój przestrzenny istnieje szansa, że zostanie utrzymany poziom stabilizujący satysfakcję użytkowników danego obszaru.

Oczywiście, jest to sytuacja modelowa, zakładająca że nie ma konkurencji ze strony innych terenów oraz wykluczone jest działanie innych czynników, takich jak: spadek dochodów w mieście, zmiana poczucia piękna itd. Interwencja powinna więc polegać na tym, aby utrzymać walor piękna i estetyki na pewnym poziomie, a więc zagwarantować dostęp do widoków i sposobu zabudowy odpowiadające pewnej zbiorowej społecznej wyobraźni.

Ograniczenie więc dywersyjnych zachowań w dążeniu do maksymalizacji indywidulnej użyteczności z użytkowania dóbr wspólnych wymaga planistycznej regulacji. W ujęciu dynamicznym oznacza także konieczność interwencji w obszarach celem dopasowania go do nowego systemu wartości i dążeń w konsumpcji i użytkowaniu dóbr wspólnych. Takie badania i analizy można i należy obowiązkowo prowadzić, gdyż bez tej wiedzy nie jesteśmy w stanie zapisać adekwatnych wiążących ustaleń w planach regulacyjnych.

Rezultatem wpadania w pułapkę społeczną ze strony JST kierujących się populistycznymi wartościami i działaniem na rzecz prywatnych interesów elektoratu wyborczego właścicieli terenów i nieruchomości (szukających i maksymalizujących korzyści z renty budowlanej), jest masowe odrealnianie i odlesianie terenów przez samorządy lokalne.

Obecny system gospodarki przestrzennej: wymusza populistyczną politykę nadmiernego przeznaczania nowych terenów budowlanych na obszarach rolniczych; sprzyja ekstensywnemu i bezproduktywnemu użytkowaniu terenów budowlanych; blokuje tereny z rozwoju; demotywuje gminy do planowania w obszarach zurbanizowanych; stymuluje lokalizację poza decyzjami planu; nie sprzyja parcelacji i reparcelacji gruntów budowlanych; nie motywuje do użytkowania terenów zgodnie z przeznaczeniem; nie pozwala na skuteczną ochronę interesu publicznego; generuje nadmierne koszty i roszczenia wobec budżetu gminy, które wyznaczyły, na podstawie planu miejscowego, duże tereny budowlane; sprzyja spekulacji na rynku nieruchomości w skali globalnej i lokalnej; sprzyja dywersji w grze o przestrzeń; prowadzi do pułapek społecznych blokujących racjonalne użytkowanie terenów; sprzyja korupcji i narastaniu barier biurokratycznych; sprzyja transferowi zysków z działalności deweloperskiej zagranicę; polaryzuje lokalne społeczności i wyklucza lokalnych mieszkańców z dostępu do usług i tanich mieszkań; marnuje zasoby.

Procesy rozlewania się miast, nadmierne odrolnianie i odlesianie gruntów i strukturalne niedopasowanie oferty

nieruchomości do realnego popytu wywołuje balon spekulacyjny na rynku kredytów hipotecznych wywołując kryzys finansowy w bankach w postaci ujemnej hipoteki o niespotykanej skali.

Zrządzanie ryzykiem i długiem miast nie jest wystarczająco powiązane z funkcjonowaniem sfery gospodarki przestrzennej. Istniejący system planowania i finasowania nie motywuje do szukania związków między sferą gospodarki przestrzennej a rozwojem miasta. Prosty rachunek dochodów i wydatków budżetowych wskazuje jednoznacznie, że na decyzjach planistycznych gmina traci, a generowana renta budowlana i planistyczna przyczynia się do dalszej społecznej i gospodarczej polaryzacji grup społecznych, niesprawiedliwego udziału i podziału wytworzonych korzyści.

System zezwalający na rozdrobnienie planistyczne i wiązanie planów miejscowych wyłącznie z uproszczonym szacowaniem skutków finansowych ich uchwalania nie jest wystarczającym ubezpieczeniem od ryzyka dla instytucji finansujących rozwój miasta. W wielu przypadkach prowadzi do dezinformacji i wręcz wzrostu ryzyka inwestycyjnego.

W rezultacie mamy nie tylko chaos przestrzenny, ale nadmiary odrolnionych terenów i bezwartościowe zastawy pseudobudowlanych gruntów w bankach [Raport – Markowski 2013]. Jeśli więc samorządy terytorialne w gospodarce rynkowej bazującej na ustroju demokratycznym wpadają w pułapkę społeczną, to oznacza konieczność regulacyjnego (reglamentacyjnego) planowania obszarów urbanizacji na poziomie wojewódzkim i krajowym?

Nie bez znaczenia dla przebiegu tego procesu, z trudnymi do oszacowania kosztami gospodarczymi, ma aksjomatyczny zapis w *Ustawie o planowaniu przestrzennym* stwierdzający, że każdy ma prawo do zagospodarowania gruntu, którego jest właścicielem. Wychodzi się więc od założenia, że własność ziemi jest święta i nadaje jej dogmatyczny charakter.

Chcąc opanować procesy budowalne i chaos przestrzenny oznaczałoby to konieczność pokrycia planami ochronnymi całego kraju, (co jak wiemy z góry jest nierealne) lub stworzyć przepisy antycypujące wszelkie niekorzystne sytuacje (co także jest nierealne i bezsensowne). W praktyce mamy liczne (często sprzeczne ze sobą) regulacje prawne, w tym całą gamę ustaw specjalnych, które pokrywają *de facto* wszystkie tereny „regulując„ użytkowanie terenów z punktu widzenia wąsko pojętych interesów sektorowych. System planowania regulującego sferę zagospodarowania przestrzennego jest tylko drobną częścią całej sfery prawnej współdecydującej o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej.

Wnioski

W świetle teorii sprawiedliwości logiczne wydaje się nieco inne podejście do właściwego rozumienia zasady państwa prawa w odniesieniu do przestrzeni jako dobra publicznego i w konsekwencji do własności ziemi.

Ogólnie zasada państwa prawa jest interpretowana tak, że wszystko jest dozwolone, co nie jest zabronione. Taka interpretacja pozwala co do zasady na każdą formę użytkowania ziemi. Prawem natomiast trzeba enumeratywnie wykluczać określone skutki użytkowania. Jeśli uznamy zaś, że przestrzeń jest dobrem publicznym i że każdy

ma prawo do jej użytkowania, to będzie oznaczać, że jakiekolwiek zmiany w formie użytkowania ziemi są niedozwolone, jeśli prawo wyraźnie na to nie zezwala ze względu na ochronę interesu publicznego. Takim interesem publicznym najwyższej rangi powinno być prawo do swobodnego przemieszczania się w przestrzeni. Taka interpretacja w praktyce oznacza, że można zmieniać formy użytkowania ziemi tylko według zasad nakreślonych prawem i planami miejscowymi, a jeśli tak, to musimy się zgodzić, że każde użytkowanie przestrzeni, w tym ziemi, jest także działaniem dyskryminującym innych użytkowników.

Każda ścieżka myślowa wychodząca od dobra wspólnego musi nas doprowadzić do wniosków, że zapis w art. 6 *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* zaczynający się od ochrony interesu prywatnego a nie publicznego odwraca porządek w budowaniu publicznego instrumentu interwencji „Art. 6. 1. 2. Każdy ma prawo, w granicach określonych *Ustawą*, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych".

Pojawia się wątpliwość czy zapis ten jest zgodny z konstytucyjną zasadą równego dostępu do dobra i usług świadczonych publicznie. Ustawa bowiem wychodzi od ochrony interesu prywatnego a nie publicznego.

Nie możemy zakładać, że *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* zapewnia swobodę gospodarczą (budowlaną). Takie podejście jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości i w konsekwencji sprzeczne także z Konstytucją zakładającą społeczny charakter gospodarki rynkowej.

Jeszcze swobodniej to prawo zdefiniowano w projekcie założeń do Kodeksu budowlanego „Każdy ma prawo do realizacji inwestycji na terenie, do którego ma tytuł prawny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa"(stan na 10 lipca 2014, s. 8), a przecież zapewnienie swobody i prawa do prywatnej działalności leży także w interesie publicznym.

Nasze przepisy prawa zmieniające podstawy ustrojowe oparły się na nadinterpretacji ochrony interesu prywatnego. Wydaje się, że po ponad 26 latach od zmiany ustrojowej, można już racjonalnie mówić o interesach publicznych i właściwym ich wyważeniu. Sprawa ta nabiera strategicznej wagi przy reformowaniu sfery związanej z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej.

Rozsądne wydaje się założenie, że podstawowym aktem regulującym użytkowanie ziemi powinien być powszechny kataster rejestrujący przeznaczenie i formę użytkowania terenu. Jego zmiana w zakresie form użytkowania może być dokonana tylko na podstawie ustaw w powiązaniu z systemem planów regulacyjnych.

Można ten system potraktować jako swego rodzaju powszechnie obowiązujący krajowy system strefowego planu regulacyjnego, czyli, jako system regulacji zezwalający na określone działanie, bowiem inne skutkuje naruszaniem dostępu do przestrzeni niezgodnie z zasadą sprawiedliwego do niej dostępu. Zmiana

może nastąpić przez akty planowania przestrzennego lub ustawy specjalne powiązane z aktami planistycznymi.

Nadrzędnym celem planowania przestrzennego powinno być zapewnienie równego dostępu do wszelkich dóbr i usług oferowanych publicznie. Taki wniosek możemy wyprowadzić z zapisów Konstytucji i ustawy o równym traktowaniu w dostępie do dóbr i usług.

Przez inwestycje i tereny pełniące funkcje publiczne należy rozumieć te formy zagospodarowania, które służą wszystkim obywatelom danej jednostki terytorialnej, i które zostały wyznaczone w planie i potwierdzone uchwałami właściwych władz publicznych.

Zapewnienie minimalnej sprawności rynków nieruchomości ze strony państwa powinno stać się jedną z ważniejszych zasad budowania systemu interwencji państwa w sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej[5].

prof. dr hab. **TADEUSZ MARKOWSKI**
Uniwersytet Łódzki

[5] Raport z kongresu „*Odpowiedzialni za Miasto*" TUP- 2013, <www.tup.org.pl>.

Bibliografia

1. A. Böhm: *Walory krajobrazu – piękno i ekonomia*, Małopolskie studia regionalne 1(21)/ 2011, s. 17.
2. Lok Sang Ho: *Public Policy and the Public Interest,* Routledge, London & New York 2011, s. 266.
3. <http://www.krn.pl/slownik/interes-publiczny-3_45.html (31.08.2013)>
4. T. Markowski: *Zarządzanie rozwojem miast,* PWN, Warszawa 1999.
5. E. J. Mishan: *Economic Efficiency and Social Welfare,* G. Allen & Unwin Ltd., London 1987.
6. *Raport z kongresu „Odpowiedzialni za Miasto",* Lublin 2012-2013. <www.tup.org.pl>
7. J. Rawls: *A Theory of Justice,* Belknap 1971, (wyd. polskie 1994).
8. *Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Aktualny i pożądany stan przepisów

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne

W polskiej praktyce tworzenia i stosowania prawa występuje, mimo że z Konstytucji powinno wynikać inne podejście, faktyczne preferowanie prawa własności gruntowej kosztem interesu publicznego jako zbiorczej kategorii zawierającej w sobie ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Wskazuje się zarazem na rozwijanie się w ramach międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka prawa do dobrej przestrzeni wraz z „prawem do miasta".

HUBERT IZDEBSKI

W książce na temat ideologii i zagospodarowania przestrzeni[1] – po wskazaniu, iż w art. 1 ust. 1 ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[2] za podstawę działań jednostek samorządu terytorialnego i organów administracji rządowej w zakresie objętym tą ustawą przyjmuje się ład przestrzenny i zrównoważony rozwój rozumiany w kategoriach właściwych prawu ochrony środowiska – zmuszony byłem skonstatować, że „nie powinno ulegać wątpliwości, że w nowej zabudowie polskich miast trudno odnaleźć jakikolwiek ład przestrzenny"[3]. Dotyczyło to także zrównoważonego rozwoju – w sytuacji niekontrolowanego rozlewania się zabudowy, w dużej mierze na skutek szczególnego sposobu stosowania instytucji decyzji o warunkach zabudowy, przy braku instrumentów wyzyskania dotychczasowych niewystarczająco wykorzystanych terenów zabudowy, jak również koniecznej reparcelacji, brak której powoduje typowo polskie zjawisko „zabudowy łanowej".

[1] H. Izdebski: *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury,* Wolters Kluwer SA, 2013.
[2] Obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 778, z późn.zm. (powołany przepis nie zmienił brzmienia).
[3] Powołana książka, s. 11.

Nie była to diagnoza oryginalna, co także wynika wprost z dalszego ciągu wywodu, w którym powoływałem się na różne podobne oceny, w tym ocenę oficjalną, wyrażoną w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*, którą w 2011 r. przyjęła Rada Ministrów[4]. Dalszy ciąg wywodu był następujący: „Przeciwnie, nie ma wątpliwości co do tego, że 'stan polskiej przestrzeni publicznej jest dokładnym zaprzeczeniem ładu i spójności, o których mówi polskie prawo planowania przestrzennego oraz prawo większości krajów Unii Europejskiej; […] materialny kształt naszej przestrzeni publicznej, jak zawsze w dziejach, pokazuje chaos pojęciowy, upadek obyczajów prawnych i zanik poczucia piękna'"[5].

Równie negatywna jest dla stanu ładu przestrzennego oficjalna ocena wyrażona w – dodać trzeba, celem przypomnienia, uchwalonej przez Radę Ministrów – *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*. W pełni zasadnie zadaje się więc pytania takie jak: „dlaczego tak brzydko?"[6].

Za tego rodzaju pytaniami ukrywa się pytanie bardziej fundamentalne: co powoduje, że zamiast zadeklarowanego ustawowo ładu przestrzennego jako implikacji dobra wspólnego i w konsekwencji interesu publicznego utrzymuje się, a nawet rozwija, nieład przestrzenny? Jednym z konkretnych aspektów zagadnienia może być na przykład poszukiwanie odpowiedzi na pytanie: dlaczego w Warszawie nie okazuje się możliwe wypracowanie w ciągu prawie ćwierćwiecza transformacji ustrojowej niebudzącej wątpliwości koncepcji zagospodarowania przestrzennego otoczenia Pałacu Kultury ani nawet przystąpienie do realizacji jakiejkolwiek z przyjętych już koncepcji […]?".

Chciałbym wskazać udzieloną w książce próbę odpowiedzi na powyższe pytania. Poza konstatacją, że władza publiczna nie potrafi zapewnić realizacji ustawowych zasad lub, szerzej, że 'władze publiczne nie wykazują politycznej woli do podjęcia odpowiedzialności za gospodarowanie przestrzenią, za jakość środowiska życia, za miejską przestrzeń publiczną'[7], istotnym elementem odpowiedzi było – oparte na analizie orzecznictwa sądów administracyjnych, ale i Trybunału Konstytucyjnego – stwierdzenie, że ład przestrzenny wraz z zasadą zrównoważonego rozwoju bynajmniej nie zostały w praktyce uznane za jedyne wartości prawne, określające tworzenie i realizowanie polityki przestrzennej.

Już w samej ustawie oraz w całym systemie prawa rozumianym jako realnie funkcjonujące standardy prawne występowały – co więcej, praktycznie przeważały – mechanizmy preferujące inne wartości a ograniczające możliwości realizacji wartości uznanych za fundamentalne dla ustawy.

---

[4] Załącznik do uchwały Nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. w sprawie przyjęcia Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. poz. 252).

[5] Cz. Bielecki: *Chaos i zgiełk*, „Rzeczpospolita" z 14-15 stycznia 2012 r., s. P18.

[6] Pytanie takie znalazło się w podtytule książki Piotra Sarzyńskiego: *Wrzask w przestrzeni. Dlaczego w Polsce jest tak brzydko?* Warszawa 2012.

[7] M. Staniszkis: *Prawo do przestrzeni publicznej*, „Czasopismo Techniczne" nr 9-A/2005, s. 289.

Wartości te można sprowadzić do, szeroko rozumianego, prawa własności – chronionego, w kategoriach prawnych przyjmowanych w doktrynie i w orzecznictwie, przez sformułowanie tak zwanej wolności zabudowy, wywodzonej z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a jeszcze bardziej z art. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane[8], wraz ze służącą interesom właścicieli i inwestorów, utrwaloną doktryną dwóch, w istocie odrębnych, prawnych porządków przestrzennych: gminnego – tam, gdzie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, i państwowego – gdzie nie ma planu, a wobec tego decyzje o warunkach zabudowy wydawane w ramach porządku państwowego nie muszą czy wręcz nie mogą odpowiadać ustaleniom studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przypomnę, że i w powołanej książce, i w innych opracowaniach starałem się wykazywać brak konstytucyjnego oparcia dla faktycznego preferowania prawa własności gruntowej kosztem interesu publicznego jako zbiorczej kategorii zawierającej w sobie ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, wskazując zarazem na rozwijanie się w ramach międzynarodowego systemu ochrony praw człowieka prawa do dobrej przestrzeni wraz z, jak się je coraz częściej identyfikuje, „prawem do miasta", zupełnie niebranymi pod uwagę w polskiej praktyce tworzenia i stosowania prawa.

Skrótowo można powiedzieć, że chaos przestrzenny wynikł w dużej mierze z dominującej ideologii własności – nawet w niektórych niedawnych orzeczeniach sądowych określanej, jak to czyniono w XVIII w., ale już nie w wieku XX, „świętym prawem własności"; za ideologią tą stoją określone interesy partykularne, dominujące nad interesem publicznym.

Trzeba też przypomnieć, że prawie równocześnie z powołaną książką został opublikowany w pierwszej wersji *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*[9], którego już sam tytuł wskazywał na wagę problemu, a z treści wynikała skala strat i kosztów funkcjonowania dotychczasowego nie tyle systemu, ile braku systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

O wadach i nieefektywności ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie tylko wiele napisano – podkreślając również jej ograniczenie do kwestii proceduralnych, oznaczające mało skorelowane współistnienie z wieloma innymi ustawami, zarówno proceduralnymi (w tym wprowadzenie odrębnego postępowania w sprawie środowiskowych uwarunkowań), jak i przede wszystkim materialnoprawnymi, ale prawie od razu po jej wejściu w życie podejmowano również próby jej poprawy; okazywały się one jednak bezowocne[10].

---

[8] Obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 290, z późn.zm.

[9] Autorami *Raportu*, datowanego 29.10.2013 r., byli: A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień i P. Śleszyński.

[10] Por. np. E. Szelińska: *Ład przestrzenny i próby jego oprawy. Analiza problemów systemu planowania przestrzennego i próby jego reformowania w latach 2002–2011*.<www.przegladurbanistyczny.pl /#!szlinska/c1r59>.

Co więcej, już po dwóch tygodniach od uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uchwalono pierwszą „specustawę" dotyczącą określonej dziedziny inwestycji, wyłączając ją tym samym spod unormowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[11]. Zapoczątkowała ona serię „specustaw" dotyczących inwestycji w zakresie linii kolejowych, lotnisk użytku publicznego, euro 2012, gazowych, przeciwpowodziowych itd. Trafnie podnosi się, że „specustawy są tylko i wyłącznie swoistym 'przyznaniem się przez władzę ustawodawczą', że sama uchwaliła złe prawo […]"[12].

Obecnie, po trzech latach od ukazania się książki – i ponad czterech latach od ukazania się *Raportu* – są podstawy, by zadać pytanie: czy, a jeżeli tak, to co zmieniło się w ustawodawstwie i wynikających z niego standardach prawnych?

Czy obowiązujące przepisy prawa pozwalają już na zachowanie ładu przestrzennego i odpowiednio wysokiej jakości życia związanej z korzystaniem z prawa do dobrej przestrzeni i prawa do miasta, bez zniechęcania do inwestowania w nieruchomości, a przynajmniej czy chronią mieszkańców przed pogarszaniem warunków życia przez obniżanie funkcjonalności przestrzeni ?

Co do pierwszego z pytań, nie ulega wątpliwości, że w ustawodawstwie nastąpiły pewne, miejscami dość daleko idące, zmiany, zarazem mało ze sobą skoordynowane.

Wśród 16 ustaw zmieniających przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanych od ogłoszenia poprzedniego tekstu jednolitego z 2012 r.[13] do obecnego tekstu jednolitego – w tym tylko dwóch zmieniających wyłącznie przepisy tej ustawy, do tego relatywnie mało istotnych[14] – wskazać trzeba na zmiany wprowadzone przez ustawy:

- z 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw[15], w wyniku której wyeliminowano z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojęcie obszaru metropolitalnego oraz wynikający stąd wymóg sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego w ramach planu zagospodarowania przestrzennego województwa – zastępując je kategorią miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego i planem zagospodarowania tego obszaru;
- z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu[16]; ustawa

[11] Ustawa z 10.04.2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych; obecnie Dz.U. z 2015 r. poz. 2031, z późn.zm.
[12] Ł. Grzesiak: *Czemu (a raczej: komu?) mają służyć specustawy?* <www.urbanistyka.info/content/czemu-raczej-komu-mają-służyć-specustawy>.
[13] Dz.U. poz. 641. W obecnym tekście jednolitym zdążono już wprowadzić cztery kolejne zmiany.
[14] Ustawy z 8.03.2013 r. (Dz.U. poz. 405) i z 29.09.2015 r. (Dz.U. poz. 1713).
[15] Dz.U. poz. 379.
[16] Dz.U. poz. 774.

ta wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym instrumenty ochrony krajobrazu, w tym stworzyła możliwość regulowania przez rady gmin stawiania tablic reklamowych, jak również przewidziała obowiązek sporządzenia i uchwalenia przez organy samorządu województwa audytu krajobrazowego, uwzględnianego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa; audyt krajobrazowy jest całkowicie nową instytucją, o której charakterze, a tym bardziej praktycznym zastosowaniu nie można się jeszcze wypowiedzieć;

- z 9 października 2015 r. o rewitalizacji[17], w wyniku której do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzony został wymóg uwzględnienia w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy walorów ekonomicznych przestrzeni i wskazania w studium gminy, niedookreślonego jednak, bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę wraz z szacunkiem chłonności obszarów zabudowanych i przewidzianych pod zabudowę; tym samym dokonano też, co należy ocenić bardzo pozytywnie, formalnego wyodrębnienia tych dwóch kategorii terenów – w kierunku zwiększenia wykorzystania terenów już zabudowanych, a poza nimi do ograniczania dalszej zabudowy do terenów przewidzianych pod zabudowę, co stanowi postulat od dawna wysuwany przez środowiska zainteresowane ładem przestrzennym;
- z 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych[18], uchwalonej w wyniku prac parlamentarnych nad poselskim projektem ustawy o powiecie metropolitalnym, co oznacza, że przyjęto ostatecznie inną niż wyrażona w projekcie instytucjonalną konstrukcję podmiotu zarządzającego obszarem metropolitalnym (który tym samym powrócił do naszego ustawodawstwa w definicji odbiegającej od występującej do 2014 r., ale zarazem oderwanej od definicji miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego) – jako, w ustawie, szczególnego (w dużej mierze obligatoryjnego, jeżeli tak w konkretnym przypadku postanowi Rada Ministrów) związku komunalnego; ustawa, tak jak projekt, ukierunkowana jest na rozwiązanie szczególnych problemów metropolii górnośląskiej, a indywidualne tworzenie związków metropolitalnych uzależnia od decyzji Rady Ministrów, istotną przesłanką której jest gotowość, w wysokości wynikającej z ustawy, rezygnacji ze środków przypadających budżetowi państwa na rzecz budżetu związku metropolitalnego; istotne znaczenie ma w każdym razie to, że przewiduje się, w razie jego utworzenia, że do zadań związku metropolitalnego będzie należało sporządzenie i uchwalenie ramowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia będą wiążące dla gmin wchodzących w skład związku przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania

[17] Dz.U. poz. 1777.
[18] Dz.U. poz. 1890.

przestrzennego, co może prowadzić do spójności planowania w skali całego obszaru metropolitalnego.

Wymienić jednak trzeba ostatnie „specustawy": z 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych[19] oraz z 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych[20], które oznaczają dalsze wyłomy w zastosowaniu przepisów ogólnych.

Na podstawie powyższego wyliczenia – mimo że wynikają z niego różnego rodzaju korzystne punktowe przeobrażenia ustawodawstwa, ale także i jego rozpraszanie – trudno byłoby wysnuć wniosek o stopniowej realizacji jakiegoś z góry ustalonego programu przeobrażeń ustawodawstwa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w kierunku eliminacji rozwiązań służących utrzymywaniu chaosu przestrzennego, a wprowadzaniu rozwiązań rzeczywiście zapewniających ład przestrzenny i rozwój zrównoważony. Trudność w sformułowaniu takiego wniosku będzie tym większa, gdy uwzględni się wzrastającą liczbę „specustaw". Już z tych powodów nie można doszukiwać się trwałości obecnego stanu prawnego.

Jednocześnie nie ma pewności co do kierunku zmian, na co dobitnym dowodem jest zmienne podejście do kwestii planowania dla obszarów metropolitalnych; godne uwagi jest, że podejście to było zarazem swoiście konsekwentne – przed 2013 r. praktycznie nie było odrębnych planów zagospodarowania przestrzennego tych obszarów, a z kolei przewidziane przez ustawę z 2015 r. ramowe studia obszarów metropolitalnych i odrębne plany ich zagospodarowania nie tylko, co oczywiste, jeszcze nie powstały, ale w ogóle nie ma pewności, czy związki metropolitalne na podstawie tej ustawy w ogóle powstaną, bowiem niedawno zaproponowano jej uchylenie.

Dotychczasowy realny brak programu odpowiedniego przeobrażania ustawodawstwa jest tym bardziej widoczny, gdy weźmie się pod uwagę stosunkowo niedawne podjęcie w ramach rządu dwóch inicjatyw, które, zwłaszcza gdyby zadbano o połączenie wynikających z nich treści, lecz przede wszystkim gdyby doprowadzono do powstania ich praktycznych skutków, mogłyby wywołać zmiany typu systemowego.

Po pierwsze, powołana już *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (nb. wciąż obowiązująca) nie była dokumentem eksperckim, ale – wydana na podstawie art. 47 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – stanowiła akt planowania ogólnego, powiązany z całym systemem planowania rozwoju, jako pewien odpowiednik planu krajowego; w wyniku wspomnianej nowelizacji ustawy z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju[21], dokonanej 24 stycznia 2014 r., w ustawie tej dodano art. 10a, zgodnie z którym odpowiednie strategie rozwoju mają uwzględniać cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju

[19] Dz.U. poz. 1265.
[20] Dz.U. poz. 961.
[21] Obecnie Dz.U. z 2016 r. poz. 1649.

określone w *Koncepcji*. Mimo to, wskazane zmiany ustawodawcze nie tylko pozostawały w luźnym związku z kierunkami wskazanymi w *Koncepcji,* ale zdarzało się – i zdarza, że były z nimi sprzeczne. Nieliczenie się przez ustawodawcę z oficjalnymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi – i, w rezultacie, działanie doraźne, punktowe i oderwane od treści tych dokumentów – nie jest zresztą szczególną cechą jedynie materii planowania przestrzennego.

Po wtóre, rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r.[22] została utworzona Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, której zadaniem miało być „opracowanie projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego".

Mandat członków Komisji, do którego grona miałem zaszczyt należeć, określono na 4 lata. Komisja podjęła działalność w październiku 2012 r., rozumiejąc, że jej zadaniem jest opracowanie projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, integrującego w jednym akcie normatywnym materię planowania miejscowego (co oznaczało pozostawienie odrębnej regulacji pozostałej materii dotąd unormowanej w tej samej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tj. planowania regionalnego i krajowego) oraz materię prawa budowlanego.

Przeprowadzając różnego rodzaju konsultacje z zainteresowanymi środowiskami, Komisja przedstawiła we wrześniu 2013 r. obszerne tezy (814 punktów) z uzasadnieniem[23], a poczynając od kwietnia 2014 r. kolejne wersje Kodeksu[24].

Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego oparł się na zasadzie planowej gospodarki przestrzennej, wyrażającej się, w szczególności, we wzmocnieniu roli studium, które miało w sposób powszechnie obowiązujący wskazywać trzy kategorie terenów gminy: zabudowane, przeznaczone do zabudowy i o ograniczonej zabudowie, oraz w dopuszczeniu do zabudowy terenów przeznaczonych do zabudowy jedynie na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego; budowa na pozostałych kategoriach terenów była dopuszczalna jedynie w przypadkach ściśle określonych w projekcie.

Tym samym, nie było miejsca na jakąkolwiek kontynuację, szczególnie dysfunkcjonalnej, instytucji decyzji o warunkach zabudowy. Oznaczało to tym samym istotne praktyczne ograniczenie – tak jak ją dotąd rozumiano – wolności budowlanej[25]. Projekt obejmował również szczególne kategorie inwestycji celu publicznego, eliminując tym samym potrzebę dalszego funkcjonowania „specustaw", jak również przewidywał wiele innych nowych rozwiązań, w tym korelujących postępowania środowiskowe i planistyczne.

---

[22] Dz.U. poz. 886, z późn.zm.

[23] Tekst dostępny w: www.izbaarchitektow.pl/pliki/kodeks-urbanistyczno-budowlany.pdf.

[24] Tekst wersji podstawowej z 16 kwietnia 2014 r., dostępny w: www.izbaarchitektow.pl/pliki/projekt_dnia-16_kwietnia_2014_kodeks_urbanistyczno_budowlany.pdf, liczył 453 artykuły.

[25] Por. T. Bąkowski: *O wolności budowlanej de lege lata i de lege ferenda*, „Gdańskie Studia Prawnicze" t. 33: 2015, s. 70 i nast.

Biorąc udział w pracach Komisji Kodyfikacyjnej i widząc jej efekty mogę stwierdzić, że takie powinny być pożądane, do tego trwałe, kierunki zmiany naszego ustawodawstwa.

Od końca 2014 r., po zmianach w Rządzie dotyczących także resortu zajmującego się przedmiotem prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, kierunek prac uległ jednak istotnej zmianie.

Rząd zdecydował o rozdzieleniu materii prawa budowlanego i materii planowania przestrzennego, nakłaniając do szybkiego przygotowania odrębnego projektu Kodeksu budowlanego, przewidzianego do szybkiego procedowania legislacyjnego i dopiero w perspektywie mającego stać się księgą budowlaną Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, nie zajmując zarazem jasnego stanowiska co do zakresu księgi urbanistycznej, to jest tego, czy miała ona objąć również planowanie regionalne i krajowe.

Podział materii kodeksowej – w projektowaniu i, jak przewidywano, w formalnym procedowaniu projektów – na dwa projekty (nie licząc przepisów wprowadzających) oznaczał konieczność zdublowania, ważnych z punktu widzenia stosowania proponowanych przepisów ze względu na swój wymiar aksjologiczny, przepisów ogólnych.

Decyzja o ostatecznym przygotowaniu najpierw Kodeksu budowlanego była o tyle jeszcze niefortunna, że, z jednej strony, rozwiązania dotyczące uruchomienia procesu budowlanego zależą od przyjętych instytucji planistycznych, a nie odwrotnie, z drugiej zaś strony materia prawa budowlanego wprawdzie nie jest, choć z powyższym zastrzeżeniem, zbyt skomplikowana do unormowania w zakresie ustawowym, ale jest bardzo trudna do unormowania w kontekście zakresu aktów wykonawczych, w szczególności dotyczących warunków technicznych; nie jest bowiem możliwe kontynuowanie techniki, niezgodnego z Konstytucją, blankietowego upoważnienia do wydania takich aktów, przyjętego w art. 7 ust. 2 i art. 8 Prawa budowlanego, wciąż funkcjonującego razem z Prawem budowlanym. W każdym razie, Komisja Kodyfikacyjna uchwaliła projekt Kodeksu budowlanego, któremu jednak nie został nadany bieg formalny, jak również przygotowała zasadniczą część Kodeksu urbanistycznego, mającego w perspektywie stać się księgą urbanistyczną Kodeksu urbanistyczno-budowlanego[26].

Obecny rząd nie widział potrzeby kontynuacji prac Komisji Kodyfikacyjnej. W dniu 13 stycznia 2016 r. doszło do odwołania całego składu Komisji, a 10 marca 2016 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie kończące formalne istnienie Komisji Kodyfikacyjnej[27]. Uzasadniono to wolą kontynuowania i zakończenia jeszcze w 2016 r. prac nad projektem – znowu – Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, ale już tylko w ramach Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. Były przy tym podstawy, by sądzić, że osoby zajmujące się tą problematyką mają świadomość wad

[26] *Kodeks urbanistyczno-budowlany. Księga urbanistyczna. Działy I-VI* z 27.10.2015 r. (241 artykułów), <mib.gov.pl/media/11033/ksiegaurbanistyczna_20151106.pdf>.

[27] Dz.U. poz. 377.

dotychczasowego ustawodawstwa i potrzeby jego zmiany[28], natomiast trudno było ocenić, na ile, dysponując dotychczasowymi projektami Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, lecz bez udziału ich autorów, a przede wszystkim bez prowadzenia konsultacji z zainteresowanymi środowiskami, możliwe jest siłami resortowymi wypracowanie nowego projektu wraz z projektem ustawy – przepisy wprowadzające oraz z projektami przepisów wykonawczych[29].

Zmiany, jakie dokonały się od czasu opracowania ostatniej całościowej wersji projektu Kodeksu i dokonują w ustawodawstwie – mające, jak o tym była mowa, charakter punktowy i w dużej mierze doraźny – nakazywałyby, także gdyby uznano ogólną zasadność proponowanych rozwiązań (co łączy się jednak z określonymi decyzjami o charakterze politycznym), przekonstruowanie wielu partii dotychczasowego projektu, a to wymaga i starannego zapewnienia spójności tekstu, i konsultacji, i czasu.

Istotną kwestią jest także to, na ile uda się zrezygnować z mnożących się „specustaw", zwłaszcza że po uchwalonej z inicjatywy poselskiej „specustawie wiatrakowej" właśnie zapowiada się przygotowanie – co więcej, z inicjatywy Ministra Rolnictwa, a nie Ministra Infrastruktury i Budownictwa – „specustawy" wiejskiej.

W każdym razie, już sam fakt przekazania przez kolejny Rząd do publicznej wiadomości prowadzenia prac nad systemowym, a przynajmniej bardziej systemowym, ujęciem przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z wadami przepisów dotychczasowych – w sytuacji pogłębiania rozproszenia regulacji ustawowej – zmusza do udzielenia negatywnej odpowiedzi na pytanie: czy obowiązujące przepisy prawa pozwalają na zachowanie ładu przestrzennego i odpowiednio wysokiej jakości życia związanej z korzystaniem z prawa do dobrej przestrzeni i prawa do miasta, bez zniechęcania do inwestowania w nieruchomości, a przynajmniej czy chronią mieszkańców przed pogarszaniem warunków życia przez obniżanie funkcjonalności przestrzeni?

Dokonane w ciągu ostatnich lat rozproszone i nie wiadomo na ile trwałe, zmiany ustawodawstwa, choć miejscami punktowo korzystne, nie doprowadziły, bo doprowadzić nie mogły, do potrzeby zmiany pesymistycznej oceny, jaką trzeba było przedstawiać kilka lat temu.

Niestety, trzeba zatem, na zakończenie, powrócić do tego, co napisałem w zakończeniu książki[30] powołanej na początku

---

[28] Por. sporządzony przez Ministerstwo dokument: *Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego. Materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016,* <mib.gov.pl/files/0/1797146/raportproblemyplanowaniaprzestrzennego.pdf> oraz W. Wojtowicz: *Ocena ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,* <https://urbsnews.pl>.

[29] Efektem prac Ministerstwa stał się, datowany 30 września 2016 r., projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, przedstawiony do konsultacji społecznych, w stosunku do którego zdążono już wyrazić niemało głosów krytycznych.

[30] *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, op.cit., s. 189-190.

niniejszego opracowania: „obowiązkiem władzy publicznej jest inicjowanie i organizowanie procesu zmian, przy kierowaniu się względami interesu publicznego i przy poszanowaniu także innych praw podstawowych niż prawo własności. Brak ładu przestrzennego stanowi dowód niewywiązywania się władzy z tego jej obowiązku, który ciąży na niej z punktu widzenia nie tylko pokoleń żyjących obecnie, ale także przyszłych" – w ramach powinności praktykowania *good public governance*, której *good spatial governance* obejmuje część coraz istotniejszą, stanowiąc coraz ważniejszy element jakości życia obywateli.

prof. dr hab. **HUBERT IZDEBSKI**
SWPS Uniwersytet Humanistycznospołeczny w Warszawie

Ocena podstaw prawnych i konieczne kierunki zmian

Racjonalna gospodarka przestrzenią

Racjonalne gospodarowanie przestrzenią to jeden z najważniejszych problemów współczesności. Nie bez przyczyny zagadnienie to staje w centrum zainteresowania władz publicznych wielu państw. W Polsce natomiast, jak dotąd, nie znalazło należnego mu miejsca pośród priorytetów polityki państwa. Kolejne ekipy rządowe zdają się nie dostrzegać bezpośredniego wpływu gospodarki przestrzennej nie tylko na jakość życia obywateli, ale także skutki ekonomiczne zaniechań w tej mierze. W rezultacie następują procesy dewastacji przestrzeni o następstwach trudnych do odwrócenia. Uwadze decydentów umyka to, że przestrzeń jest wartością publiczną i jako taka powinna być chroniona w sposób szczególny.

ZYGMUNT NIEWIADOMSKI

Dużą rolę w racjonalnym gospodarowaniu przestrzenią może odegrać prawo. Odpowiednio skonstruowane może przeciwdziałać dewastacji przestrzeni, źle ukształtowane może przyczyniać się do pogłębiania owej dewastacji. Nie ulega wątpliwości, że obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne w tym zakresie nie mogą być oceniane pozytywnie[1], a słowa krytyki wypowiadane są powszechnie[2]. Brak dbałości o interes publiczny, niedostrzeganie tego, że przestrzeń jest dobrem publicznym, fetysz zasady fakultatywności planowania miejscowego, brak operacyjnego planowania krajowego, irracjonalnie ukształtowane

[1] Szerzej na ten temat Z. Niewiadomski (red.): *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania – bariery – perspektywy*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009.

[2] Zob. materiały do dyskusji na panel ekspertów: „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią", wyd. NIK, Warszawa 2016.

mechanizmy gospodarowania przestrzenią na obszarach nieobjętych planami miejscowymi skutkujące niekontrolowanym rozlewaniem zabudowy to podstawowe, choć nie jedyne wady obowiązującego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Próby zmian tego stanu rzeczy, dokonywane poprzez liczne i ciągłe nowelizacje, nie poprawiają sytuacji. Wręcz przeciwnie – zdecydowanie ją pogarszają. Nowelizacje dokonywane fragmentarycznie, na zasadzie bieżącej ingerencji, stanowią zaprzeczenie elementarnych zasad tworzenia prawa. W konsekwencji pojawia się chaos prawny, skutkujący nie tylko brakiem możliwości rozeznania przez inwestorów funkcjonujących w tej mierze norm prawnych, ale istotnymi trudnościami stosowania tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy. Jeżeli tak, to pojawia się potrzeba budowy nowego systemu prawa procesu inwestycyjno-budowlanego, u podstaw którego ległyby pozytywne i negatywne doświadczenia minionych lat, i to zarówno krajowe, jak i zagraniczne.

Powrót do sprawdzonych rozwiązań rodzimych – idei zintegrowanej regulacji okresu międzywojennego, czy inspiracja rozwiązaniami państw, które między innymi dzięki dobremu prawu stabilnie wspierają rozwój gospodarczy (Niemcy, Francja) to dobra droga do osiągnięcia celu – stworzenia uporządkowanej i działającej prorozwojowo regulacji prawnej, najlepiej o statusie kodeksu. Regulacja ta powinna być aktem prawnym o znaczeniu i roli znacznie wykraczających poza porządkowanie systemu prawa w tej dziedzinie, ustanawiającym nowe mechanizmy procesu inwestowania.

Przede wszystkim trzeba wrócić do systemu powszechnego planowego gospodarowania przestrzenią. Zasadą powinno być planowe gospodarowanie przestrzenią, zaś inwestowanie bez planu wyjątkiem od tej zasady, a zatem odwrotnie, niż jest obecnie. Jeżeli tak, to do rozważenia pozostaje szerszy obowiązek sporządzania planu, nie tylko dla wyjątkowych obszarów (uzdrowisk, parków kultury, korytarzy ekologicznych itp.), ale dla wszystkich obszarów nowej zabudowy. Niezależnie od tego trzeba wprowadzić ekonomiczne instrumenty wspierające planowe gospodarowanie przestrzenią. Gminie powinno się opłacać sporządzanie planów, a inwestorowi budować na obszarach przeznaczonych pod urbanizację.

Zdecydowanie odejść należy od dotychczasowych reguł inwestowania na obszarach bez planu. Zasada tak zwanego dobrego sąsiedztwa, karykaturalnie zdefiniowana w polskim ustawodawstwie (możliwość zabudowy w sąsiedztwie jednej zabudowanej działki), generuje chaos w przestrzeni, pogłębiając zabudowę w rozproszeniu. Istotnie przyczynia się do tego utrzymywanie woluntarystycznie traktowanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przestrzennego. Konieczna jest zatem rewizja owych podstaw prawnych inwestowania na obszarach bez planu miejscowego. To nie dobre sąsiedztwo, a ład przestrzenny, walory estetyczne przestrzeni, ochrona środowiska, ochrona zasobów dziedzictwa narodowego powinny być podstawowymi, choć oczywiście nie jedynymi wartościami, które trzeba chronić, z tym że wyznaczenie celów i zakresu ochrony tych wartości to zadanie państwa. Państwo musi mieć sprecyzowaną politykę w tym zakresie, i co

równie ważne, przełożyć ją na język normy prawnej, wiążącej inwestora, aby ten wiedział co może, a czego nie może czynić na określonej nieruchomości. Zakres ograniczeń może iść bardzo daleko, nawet wyłączać prawo do zabudowy, ale w państwie prawa musi się to dziać zawsze na podstawie określonej normy prawnej. Stąd znaczenie ustaw, chroniących wartości wysoko cenione (środowisko, zabytki itp.) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których z woli ustawodawcy gmina decyduje o sposobie zagospodarowania poszczególnych terenów. Owe ustawy szczególne oraz plany miejscowe powinny przesądzać o inwestycyjnym sposobie wykorzystania konkretnej działki[3]. Jeżeli tak, to znaczenie tych aktów prawnych, zwłaszcza planu miejscowego, jest na tyle istotne, że wymaga regulacji, przymuszających gminy do sporządzania planów wszędzie tam, gdzie są one niezbędne.

Szanując zasadę władztwa planistycznego gmin i fakultatywności planowania miejscowego i związane z tym współistnienie obszarów planowo przeznaczonych pod zabudowę (obszary urbanizacji wyznaczone w akcie polityki przestrzennej) z obszarami, które nie powinny być zabudowywane, cel ten należy osiągać w dużej mierze za pomocą instrumentów ekonomicznych. Dotychczasowy system zakazów i nakazów, wynikających z zasady dobrego sąsiedztwa, powinien być zastąpiony obowiązkiem uzbrojenia terenu na koszt inwestora, wzmocnionym nadto innymi instrumentami ekonomicznymi (np. wyższy podatek od nieruchomości). W rezultacie ten sam efekt – przeciwdziałanie rozlewaniu się zabudowy – można byłoby osiągnąć skuteczniejszymi i niekorupcjogennymi metodami ekonomicznymi. Inwestor, mając możliwość podejmowania działalności inwestycyjnej na całym obszarze gminy, oczywiście z wyjątkiem terenów wyłączonych z zabudowy ze względu na wartości wysoko cenione, byłby ekonomicznie zainteresowany w inwestowaniu w obszarach wyznaczonych stref urbanizacji. Z kolei gmina mogłaby skupić się na regulowaniu lokalnego porządku przestrzennego w drodze aktów prawa miejscowego na tych obszarach, na których będzie prowadzona działalność inwestycyjna. Tak ukształtowany mechanizm planowania, oparty na rachunku ekonomicznym, a nie na działaniach władczych, wydaje się być najlepszą drogą do osiągnięcia celu – spowodowania powstania planów wszędzie tam, gdzie są one potrzebne, z jednoczesną możliwością odstąpienia od nich na terenach, dla których ich sporządzenie byłoby nieopłacalne.

Nowe rozwiązania powinny pozostać przy dwóch podstawowych instrumentach kształtowania podstaw planistycznych procesu inwestycyjno-budowlanego: akcie polityki przestrzennej i powszechnie wiążącym planie przestrzennym. Ten pierwszy mógłby przyjąć nazwę planu rozwoju dla podkreślenia jego prorozwojowej funkcji, a ten drugi wrócić do tradycyjnej nazwy planu zabudowy. Pozostając

[3] Szerzej na ten temat: W. Szwajdler, T. Bąkowski: *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.

przy sprawdzonych instrumentach planistycznych, nowe rozwiązania mogłyby istotnie zmienić funkcje i wzajemne powiązania aktów planowania gminy. Plan rozwoju stałby się, w większej niż dotąd mierze, narzędziem kształtującym politykę przestrzenną i jako taki przestałby bezwzględnie wiązać przy sporządzaniu planów zabudowy. Co do zasady, wystarczyłoby osiągnięcie kierunkowej zbieżności planu zabudowy z planem rozwoju, ale w planie tym pojawiałyby się pewne ustalenia powszechnie wiążące: granice urbanizacji na obszarach, na których możliwa jest zabudowa. Plan rozwoju stałby się w tej części aktem prawa miejscowego z wszelkimi tego skutkami[4].

Podstawą nowych rozwiązań powinno więc być zastępowanie, tam gdzie jest to możliwe, władczych działań państwa mechanizmami ekonomicznymi. Zerwać należy z dotychczas prezentowaną koncepcją, że interes publiczny może być skutecznie broniony wyłącznie rozwiązaniami administracyjnymi. Nowe rozwiązania powinny wprowadzać ekonomiczne mechanizmy racjonalnej gospodarki przestrzenią. Pojawić się powinny środki zachęt materialnych do inwestowania na określonych obszarach (niższe podatki, zwolnienia z opłat i danin publicznych, częściowy zwrot kosztów budowy infrastruktury itp.) oraz środki zniechęcające do zabudowy innych obszarów (ponoszenie kosztów realizacji sieci infrastrukturalnych, wyższe opłaty i podatki).

Konstruując nowy system gospodarowania przestrzenią nie sposób też abstrahować od wyzwań współczesności, a do takich niewątpliwie należy konieczność rewitalizacji zabudowy technicznie zaniedbanej czy przyrodniczo zdegradowanej. Dla tych obszarów konieczne są specjalne rozwiązania prawne, umożliwiające powrót do stanu poprzedniego. Dobrym instrumentem zdają się być w tej mierze odrębne plany przestrzenne o walorach aktów prawa powszechnie obowiązującego (plany funkcjonalne).

Niezależnie od powyższych zmian wewnątrz systemu prawnego gospodarowania przestrzenią konieczne wydaje się inne spojrzenie na miejsce norm prawnych z tego zakresu. Normy te nie mogą być traktowane w sposób wyizolowany. Ich odrywanie od norm regulujących cały proces inwestycyjno-budowlany, w szczególności prawa budowlanego, skutkowało dotąd brakiem integralności rozwiązań prawnych w tej mierze. Chodzi przecież nie tylko o zakotwiczenie inwestycji w porządku prawnoprzestrzennym, ale także o jej realizację i użytkowanie. W rezultacie system prawny planowania przestrzennego powinien być zintegrowany z prawem budowlanym, ale także szeregiem przepisów mających zastosowanie w procesie inwestycyjnym, takich jak np. prawo ochrony środowiska.

Tak ukształtowane normy prawne miałyby w założeniu stanowić podstawę niezbędnego systemu państwowej kontroli

[4] Z. Niewiadomski: *Postulowany kształt polskiego prawa inwestycyjno-budowlanego* [w:] „Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy", pod red. Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2009, s. 344 i nast.

całego procesu inwestycyjno-budowlanego z tym, że ten powinien zostać zmieniony. Nowe rozwiązania powinny odejść – wszędzie tam gdzie jest to możliwe – od kontroli prewencyjnej na rzecz następczej kontroli procesu inwestycyjnego. Oznacza to, że inwestor zgłaszałby zamiar inwestycyjnego zagospodarowania terenu i przystępowałby – o ile właściwy organ nie wyraziłby w tej mierze sprzeciwu – do realizacji robót budowlanych, a organy nadzoru budowlanego interweniowałyby wówczas, gdy te roboty byłyby wykonywane niezgodnie z prawem i projektem budowlanym. Inwestor podejmowałby roboty budowlane na podstawie projektu budowlanego sporządzonego przez osobę z uprawnieniami. To na niej ciążyłby obowiązek sprawdzenia, czy wskazany przez inwestora obiekt budowlany może być legalnie wzniesiony na danym obszarze i w ślad za tym, czy może być zrealizowany w oczekiwanym kształcie. Mając na uwadze bezpieczeństwo inwestowania, nowe rozwiązania dopuszczałyby możliwość wydania w sprawie zamierzenia budowlanego decyzji o jego zgodności z prawem. Decyzja ta stanowiłaby promesę pozwolenia na użytkowanie obiektu, zobowiązując do jego udzielenia w przypadku zrealizowania obiektu zgodnie z określonymi tam warunkami prawnymi i technicznymi. Tak zaprojektowany system przystępowania do wykonywania robót budowlanych istotnie wzmacniałby odpowiedzialność projektanta, stawiając mu większe niż dotąd wymagania zawodowe.

Po wykonaniu robót budowlanych, a przed przystąpieniem do użytkowania obiektu inwestor byłby zobowiązany do uzyskania pozwolenia na użytkowanie w formie decyzji administracyjnej. Decyzja ta byłaby wydawana po przeprowadzeniu obowiązkowej kontroli wykonanych robót budowlanych. Jeżeli obiekt budowlany zostałby wzniesiony w zgodzie z prawem, ale bez zgłoszenia (informacji) albo mimo sprzeciwu właściwego organu administracji publicznej, byłby legalizowany po wniesieniu opłaty legalizacyjnej. W przeciwnym razie podlegałby rozbiórce. Tak ukształtowany system wykonywania i odbioru robót budowlanych obowiązywałby w jednakowym stopniu zarówno na obszarach objętych planem zabudowy, jak i obszarach nim nieobjętych, a u jego podstaw leżałaby zasada nieskrępowanego podejmowania robót budowlanych, przy jednoczesnych możliwościach wczesnego ostrzegania inwestora o nieprawidłowościach oraz niezbędnej dbałości o interes publiczny. Oczywiście proponowane wykonywanie robót budowlanych mogłoby dotyczyć jedynie inwestycji w małej skali. Te większe z natury rzeczy podlegałyby dokładniejszej, bardziej rygorystycznej kontroli państwa.

Tak ukształtowane zasady ograniczonej ingerencji administracji publicznej w proces inwestycyjno-budowlany powodowałyby konieczność dokonania zmian w systemie organizacyjnym organów tej administracji. Konieczne byłoby uproszczenie tego systemu, z jednoczesnym (wyraźniejszym niż dotąd) uregulowaniem właściwości poszczególnych organów tej administracji: gminy właściwej w sprawach stanowienia o lokalnych podstawach planistycznych procesu inwestycyjno-budowlanego oraz organów nadzoru budowlanego właściwych we wszystkich sprawach związanych z realizacją zarówno

lokalnego, jak i „państwowego" porządku planistycznego.

Projektując zmiany nie można oczywiście abstrahować od dotychczasowych doświadczeń. Rzetelna diagnoza stanu prawa aktualnie normującego proces inwestycyjno-budowlany w Polsce to punkt wyjścia do projektowania docelowych rozwiązań prawnych. Krytyczna ocena prawa procesu inwestycyjno-budowlanego RP nie oznacza, że dotychczasowe rozwiązania nie mają żadnych zalet, a wyłącznie wady. Projektując nowe rozwiązania nie można o tym zapominać. Zbyt często bowiem tworzymy w Polsce regulacje prawne bez koniecznej analizy tego, co było dotąd dobre, a co wymaga zmian.

Rozpoczynam od zalet, sformułowanych już wcześniej[5], aby te, w ferworze totalnej krytyki obowiązującego prawa, nie umknęły projektodawcy. Przede wszystkim – jak się wydaje – pozostać należy przy powszechnie w Europie stosowanym trójszczeblowym systemie planowania przestrzennego, tworzącym szanse na sprawne przenoszenie ponadlokalnych zadań planistycznych do planowania miejscowego. Gmina, podstawowa jednostka samorządu terytorialnego, wyposażona we władztwo planistyczne, powinna planować realizacyjne. To w jej właściwości powinno pozostać stanowienie planów zagospodarowania przestrzennego o charakterze aktów prawa powszechnie obowiązującego. To ona powinna decydować o przeznaczeniu terenów pod poszczególne funkcje i o zasadach gospodarowania przestrzenią, oczywiście w zgodzie z ustawami, w szczególności chroniącymi wartości wysoko cenione (środowisko, zabytki itp.) oraz ustaleniami aktów planowania ponadlokalnego. Na przeciwległym krańcu systemu planowania przestrzennego pozostać powinny władze publiczne szczebla centralnego, tworzące politykę przestrzenną państwa. Pomiędzy polityką przestrzenną państwa, a planowaniem realizacyjnym gminy sytuuje się planowanie wojewódzkie (regionalne). To w dalszym ciągu powinno być „zwornikiem" planowania realizacyjnego gminy i polityki przestrzennej państwa. W tym trójszczeblowym układzie planowania nie ma miejsca dla kolejnych szczebli planowania a ich wprowadzenie tworzyłoby niebezpieczeństwo dezintegracji systemu. Niezależnie od powyższego za racjonalny – co do zasady – uznać należy ukształtowany system miejscowego (gminnego) planowania przestrzennego, z jego dualizmem aktów planistycznych: aktem polityki przestrzennej w postaci studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz aktem prawa powszechnie obowiązującego w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ten klasyczny system aktów planistycznych gminy opiera się na fundamentalnych zasadach ustrojowych demokratycznego państwa prawa: decentralizacji, zapewniającej gminie samodzielność oraz ochronie własności, z możliwością ograniczeń sposobu wykonywania tego prawa, a nawet jego odjęcia, w przypadkach koniecznych ze

[5] *System prawny planowania i zagospodarowania przestrzennego RP. Wady i zalety*, Zagadnienia sądownictwa konstytucyjnego 2013, nr 2, wyd. TK, Warszawa 2014, s. 18.

względu na ochronę interesu publicznego. Nie bez przyczyny ten kształt planowania gminnego jest powszechnie preferowany w świecie (plan struktury i wiążące powszechnie miejscowe plany przestrzenne). Jeżeli tak, to zmiana tego systemu planowania przestrzennego w gminie, wyrażająca się w postulatach nadania studium charakteru aktu prawa powszechnie obowiązującego, nie dość, że cofałaby nas do konfliktogennego systemu dwóch planów o charakterze prawa powszechnie obowiązującego (plan ogólny i plany szczegółowe znane z czasów PRL), to przede wszystkim powodowałaby, że gminy, mając studium, na podstawie którego mogłyby być wydawane decyzje zezwalające na budowę (konsekwencja ewentualnego uznania studium za akt prawa powszechnie obowiązującego), traciłyby motywację do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzje byłyby wydawane na podstawie ogólnego studium, rodząc łatwy do przewidzenia bałagan przestrzenny, niczym się nie różniąc od zasadnie krytykowanego inwestowania związanego z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Reasumując dotychczasowe rozważania, trzeba stwierdzić, że stan polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego zasadnie budzi nasiloną krytykę i jako taki wymaga daleko idących zmian. Nie mogą to być jednak zmiany dokonywane ani w sposób fragmentaryczny, jak dotąd, skutkujący dalszą dewaluacją prawa, ani też w oderwaniu od całokształtu rozwiązań prawnych dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego. U podstaw reformy prawa zagospodarowania przestrzennego powinna lec rzetelna diagnoza prawa. Takiej diagnozy ciągle brak, a kolejne nowelizacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dokonywane są na zasadzie bieżących ingerencji, nie zawsze dyktowanych profesjonalizmem, niekiedy bez znajomości rzeczywistych przyczyn negatywnych procesów. Sytuacja zaczyna przypominać objawowe leczenie choroby bez zgłębiania jej rzeczywistej przyczyny. Co więcej, w ferworze owych zmian abstrahuje się od tego co dobre w prawie, a nie funkcjonuje z innych pozaprawnych przyczyn. Jeżeli tak, to rozpocząć należy od zewidencjonowania tego co dobrze służy gospodarowaniu przestrzenią oraz tego, co wymaga zmian w prawie i to zmian diametralnych. Przystępując do ewidencji rozwiązań dobrze służących przestrzeni trzeba pamiętać i o takich, które, choć przez ustawodawcę wyartykułowane, nie są w praktyce stosowane.

Jak się wydaje, do podstawowych rozwiązań prawnych, które powinny pozostać, należy, po pierwsze, trójszczeblowy system planowania przestrzennego z gminą planującą realizacyjnie jako podstawa tego planowania, centralnym ogniwem kształtującym politykę przestrzenną państwa i województwem jako zwornikiem planowania realizacyjnego gminy i polityki przestrzennej państwa. I po drugie, pozostać należy przy dualistycznym modelu aktów planowania gminy w postaci studium przestrzennego jako aktu polityki przestrzennej gminy i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako aktu prawa powszechnie obowiązującego (aktu prawa miejscowego), wiążącego inwestora. Próba przekształcenia studium w akt prawa miejscowego nie dość, że ekonomicznie nie do udźwignięcia

przez gminy (odszkodowania), to przede wszystkim wywoływałaby dezintegrację systemu rozróżniającego politykę przestrzenną od prawa powszechnie obowiązującego. Oczywiście tak ukształtowany system aktów planowania przestrzennego gminy *à priori* zakłada (fakultatywność planowania miejscowego) istnienie obszarów bez planu (z tzw. ogólnym prawnym porządkiem przestrzennym). W istnieniu tych obszarów upatruje się podstawową przyczynę dezintegracji gospodarki przestrzennej. Tymczasem rzecz nie w samym istnieniu tych obszarów, ale w przywróceniu im właściwej funkcji. Obszary te powinny być ograniczone do niezbędnego minimum, a zatem takich sytuacji, kiedy ze względu na wyjątkowe inwestowanie nie opłaca się sporządzać tam planów miejscowych. To zaś oznacza, że trzeba wrócić do gospodarowania przestrzenią na podstawie planów miejscowych wszędzie tam, gdzie jest prowadzona intensywna czy regularna działalność inwestycyjna. Tam powinien istnieć obowiązek uchwalenia planu, a z kolei tam, gdzie plan ten nie byłby konieczny, państwo powinno stanowić normy chroniące wartości szczególnie cenione (środowisko, zabytki itp.), a nie jak obecnie powstrzymywać się w tej mierze od koniecznej aktywności. Nie do przyjęcia staje się sytuacja, aby państwo, akceptując brak przedmiotowej aktywności, uciekało się do aktów specjalnych. Ustawy te zdają się być istotnym zagrożeniem dla funkcjonowania racjonalnego modelu gospodarowania przestrzenią.

To wszystko prowadzi do wniosku, że nie wystarczy zbudowanie racjonalnego systemu gospodarowania przestrzenią, jeżeli poszczególne ogniwa tego systemu nie będą należycie wypełniały przypisanych im zadań.

prof. dr hab.
ZYGMUNT NIEWIADOMSKI
dyrektor Instytutu Ekonomii Politycznej,
Prawa i Polityki Przestrzennej
w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie

Pożądane narzędzia polityki przestrzennej w Polsce

Know-why, czyli do czego służy system gospodarowania przestrzenią?

Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzone w 2015 r. ustawą o rewitalizacji są próbą reaktywowania części „know-how" (czyli: wiedzieć jak) stosowanego jeszcze do połowy lat 90. Przywracają na przykład kwestionowane w orzecznictwie sądowym możliwości regulowania zasad ładu przestrzennego w planach miejscowych i nakładają na gminy zobowiązanie do realistycznej oceny możliwości rozwoju w studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju. Jest to ważny krok w kierunku budowy systemu gospodarowania przestrzenią. Tym ważniejsze staje się określenie celowości tego systemu i jego elementów, aby kolejne kroki (nie tylko legislacyjne) mogły doprowadzić do jego powstania.

EWA KIPTA

Raport Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa o problemach w dziedzinie planowania przestrzennego, prezentowany na forum Krajowej Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej mógłby stanowić wystarczający materiał na temat dzisiejszej konferencji. Zawiera informacje potwierdzające szereg wcześniejszych opracowań i apeli środowisk profesjonalnie zajmujących się przestrzenią i krytycznie oceniających stan gospodarowania przestrzenią. Trudno go zbywać stwierdzeniem o politycznym charakterze krytyki, gdyż zmiany w przestrzeni trwają znacznie dłużej niż kadencje polityków. Wniosek płynący z raportu jest jeden: jesteśmy pozbawieni systemu gospodarowania przestrzenią, a od początku transformacji zrobiono wiele, aby jego brak był coraz bardziej dotkliwy dla zwyczajnych użytkowników przestrzeni, czyli nas wszystkich. Dowodem tego jest rosnące zjawisko „ruchów miejskich" i innych organizacji społecznych, kontestujących nie tylko konkretne zmiany, ale także tryb ich dokonywania. Ten *vox populi*, pomimo niewielkiej medialności, jest już wystarczająco wyraźny, by każdy w miarę rozsądny polityk

poważnie zastanowił się nad koniecznością zajęcia się tym niewdzięcznym tematem.

Zarzutu braku systemu gospodarowania przestrzenią nie wystarczy odeprzeć przykładami kilku udanych prestiżowych projektów zrealizowanych w ostatnich latach. One świadczą tylko o determinacji i talencie ich autorów (od inicjatorów i projektantów, po wykonawców i tych, którzy dbają o ich utrzymanie i wykorzystanie). Wystarczy jednak spojrzeć na ich otoczenie, by zauważyć, że są to jedynie wyjątki w bardzo nieciekawym krajobrazie – i to właśnie ilustruje nieobecność systemu, który powinien zapewniać przyzwoity standard całej przestrzeni, niezależnie od stopnia jej zainwestowania. To trochę tak, jak w piłce nożnej: nie wystarczy wygrać mecz, by grać w ekstra-klasie. Trzeba je umieć wygrywać nie tylko przypadkiem, a to już wymaga podejścia systemowego.

Próba genezy historycznej

Często zapomina się o tym, że w okresie PRL przyczyniono się do podważenia fundamentów systemu gospodarowania przestrzenią dokonując:

- Zakwestionowania lub radykalnego ograniczenia prawa własności.
- Wprowadzenia monopolu państwowego w całym procesie inwestycyjnym (dotyczącego planowania, projektowania, produkcji materiałów budowlanych, wykonawstwa, a nawet wykorzystania obiektów) – z niewielkimi wyjątkami dla „uprzywilejowanych" i dla tych sektorów, gdzie to było niemożliwe (np. budownictwo wiejskie na własne potrzeby).
- Wykorzystania planowania przestrzennego do realizacji zamierzeń partyjno-państwowych, a przy okazji także do dalszego ograniczania praw własności. Zatracono sens planów jako narzędzi wyważania proporcji między interesami różnych użytkowników przestrzeni i między sposobami korzystania z niej (był właściwie jeden „interesariusz" który miał „jedynie słuszną" ideę organizowania przestrzeni i życia w niej, opartą wprawdzie na międzynarodowym modernizmie, ale pozbawioną hamulców i sterowników dostosowujących do lokalnych odrębności).
- Zaniedbania przedwojennej tkanki urbanistycznej, jako „przeżytku kapitalizmu", dopuszczonego warunkowo do użytkowania do czasu wybudowania „nowego, wspaniałego świata", ale bez intencji utrwalania tego zasobu należytym wykorzystaniem, utrzymaniem, a tym bardziej jego renowacją czy modernizacją (z wyjątkiem wąskiego zakresu obiektów zabytkowych, często selekcjonowanych według kryteriów politycznych).
- Dzięki powyższym mechanizmom utrzymywania stałego deficytu przestrzeni (zwłaszcza mieszkaniowej), pozwalającego „przydzielać" mieszkania w trybie przywileju o zmiennej okresowo dostępności, ale zawsze zależnego od decyzji politycznych. Ta swoista forma reglamentacji przestrzeni dotyczyła nie tylko wskaźników ilościowych (metrażu mieszkań), ale też i jakości, z uznaniowym koncesjonowaniem projektowania i standardów wykończenia. Deficyt ten trwa zresztą do dziś, wywołując trochę odmienne, ale zbliżone uzależnienia (zwłaszcza ekonomiczne) w realiach gospodarki rynkowej, podtrzymując nawyki do politycznego rozdawnictwa przywilejów.

- Zubożenia oferty przestrzennej do zakresu typologii o niskim standardzie – zarówno poprzez stosowanie ograniczonej liczby typowych projektów i technologii, jak i kształtu przestrzeni, na ogół nie tyle urządzanej, a raczej porządkowanej, traktowanej jako efekt wynikowy powstający pomiędzy budynkami sytuowanymi bez szacunku dla ich kontekstu. Ten nawyk pozwalał i nadal pozwala traktować potrzeby przestrzenne wskaźnikowo, bez uwzględniania potrzeb, kontekstu i uwarunkowań lokalnych. Przestrzeń stała się dobrem „tekstylnym", liczonym na metry kwadratowe, co utrwala obecny system podatku od nieruchomości.

Zmiany prawne dokonane w ramach transformacji znacząco ograniczyły jedynie dwa pierwsze objawy. To wprawdzie pozwoliło na zredukowanie ostatniego z nich, ale nadal rola planowania przestrzennego, traktowanie nienajnowszej zabudowy i tkanki miejskiej oraz warunki dostępności potrzebnej do życia przestrzeni są skażone zaszłościami. Przy czym działanie gospodarki rynkowej we wszystkich tych obszarach przyniosło dodatkowe, złożone komplikacje, nakładające się na resentymenty wyrosłe w „słusznie minionym" systemie. Przykładowo, ośmielam się sądzić, że „spec-ustawy" są objawem tęsknoty za skutecznością minionego systemu w dziedzinach wciąż pozostających w gestii decyzji politycznych.

Na początku transformacji okazało się, że wcześniej opracowane plany zagospodarowania przestrzennego nie tylko nie spełniają oczekiwań społecznych, ale są wręcz niemożliwe do realizacji, choćby z racji reanimowanego w 1990 r. prawa własności gruntów i zaniku wcześniejszych sposobów ich finansowania. Początkowo starano się dostosować poprzednie prawo dotyczące planowania przestrzennego do nowych uwarunkowań, ale seria zmian w ustawach podjętych około połowy lat 90. była właściwie historią demontażu mizernych resztek rozwiązań systemowych. Ukoronowaniem tego procesu było unieważnienie planów opracowanych przed końcem 1995 r. To głównie o konsekwencjach tej decyzji dzisiaj mówimy. Bo ona była przysłowiowym „gwoździem do trumny" dla wcześniejszych prób ewolucyjnego wypracowania systemu.

Grzechem fundamentalnym obecnego stanu rzeczy jest powszechnie akceptowane założenie, że planowanie przestrzenne jest jedynie „usługą dla inwestorów". Ono leży u podstaw decyzji i zaniechań planistycznych, a co gorsze, u podstaw regulacji prawnych – zarówno obowiązujących, jak i proponowanych w ostatnich latach. Źródłem tego kardynalnego błędu był monopol i wszechwładza inwestycyjna państwa za czasów PRL, prawo władz do decydowania, co, gdzie i w jaki sposób powinno być budowane. W ramach wprowadzania gospodarki rynkowej zdołano jedynie zamienić przysłowiowy „telefon z komitetu", dyktatem inwestora, który z racji dysponowania pieniędzmi także „wie lepiej". Nieważne, że coraz częściej inwestora nie interesuje funkcjonowanie tego, co wybudował, bo jego celem jest jedynie zysk ze sprzedaży swoich wytworów. Przy nadal panującym deficycie dostępności przestrzeni sprzedaje się prawie wszystko. Jedyną motywacją do jakości ich produktów jest konkurencja, ale na to też są sposoby. Natomiast nadal najmniej do powiedzenia mają użytkownicy

przestrzeni, zwłaszcza ci z sąsiedztwa inwestycji. Stąd pewnie i popularność osiedli grodzonych – rzekoma troska o bezpieczeństwo wynika tu raczej z konfliktów wywołanych kolizyjną inwazją w zupełnie inaczej funkcjonujący kontekst, bez próby dostosowania do zastanych warunków.

Trzeba więc mieć świadomość, że system gospodarowania przestrzenią w Polsce był sukcesywnie demontowany przez ostatnie siedemdziesiąt lat. Przez cały ten czas zachowywano pewne elementy „know-how", natomiast przeinaczono, a potem zagubiono „know-why", czyli uzasadnienie celowości dla całego systemu oraz dla jego elementów i narzędzi. Oznacza to, że niezależnie od osiągnięć urbanistycznych, których nie brakowało, mamy sytuację, w której nawet „najstarsi górale nie pamiętają", po co ten system ma być i czego po nim można oczekiwać.

W tym kontekście wypada zauważyć, że zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzone w 2015 r. ustawą o rewitalizacji[1] stanowią nieśmiałą próbę przywrócenia części „know-how" stosowanego jeszcze do połowy lat 90. Przywracają choćby zakwestionowane w orzecznictwie sądowym możliwości regulowania zasad ładu przestrzennego w planach miejscowych i nakładają na gminy zobowiązanie do realistycznej oceny możliwości rozwoju w studiach uwarunkowań i kierunków rozwoju. To o wiele za mało, by mówić o systemie, ale jest to pierwszy od kilkunastu lat krok we właściwym kierunku. Dobrze, że jeszcze żyją ludzie, którzy umieli to robić i będą mogli te umiejętności przekazać następcom. Gorzej będzie z gminami zmuszonymi do rezygnacji ze „snów o potędze" zapisanych w obecnych dokumentach planistycznych.

Cele funkcjonowania systemu gospodarowania przestrzenią

Przestrzeń jest dobrem niezbędnym dla naszej egzystencji i aktywności. Jest też dobrem ograniczonym i z tego względu regulowanym różnymi prawami do jej użytkowania. Formy jej użytkowania to jednak nie tylko własność. Korzystamy z przestrzeni należących do wielu różnych właścicieli i z tego względu mamy też różne wobec niej oczekiwania. Tylko pewną część z nich można zaspokoić „ofertą rynkową". Przestrzeń jest też dobrem trudno odnawialnym. Wszelkie zmiany w niej dokonywane są trwalsze niż nasze doraźne potrzeby. To sprawia, że należy je robić z odpowiednim namysłem. Zmienianie przestrzeni jest także zajęciem kosztownym i zazwyczaj wymagającym wysiłku zbiorowego. To oznacza potrzebę wypracowania konsensusu pomiędzy jej użytkownikami, właścicielami i tymi, którzy ją zachowują w stanie użyteczności lub przekształcają. Tylko część tego konsensusu podlega procesowi kupna i sprzedaży. Przestrzeń ma charakter ciągły: każdy jej fragment (np. działka) jest zależny od sąsiednich jej fragmentów (nawet wyspy są zależne od morza wokół nich) i współtworzy z nimi większą całość o innym zestawie cech. Analizując głębiej nasze relacje

[1] Dz.U. 2015 poz. 1777.

z przestrzenią dochodzimy do coraz bardziej subtelnych zależności, od których zależy jakość życia każdego z nas. Ich liczba potęguje się w przestrzeniach używanych przez grupy i zbiorowości, gdyż kształt przestrzeni ma istotny wpływ na jakość relacji międzyludzkich. System gospodarowania przestrzenią powinien powstawać ze świadomością tych właściwości, bo ich uproszczenie z czasem odbije się na jakości przestrzeni – mamy tego doświadczenie z czasów PRL i doświadczamy tego obecnie.

Cele systemu gospodarowania przestrzenią w demokratycznym państwie powinny więc obejmować:

- Gwarantowanie trwałości zagospodarowania przestrzeni użytkowanej i akceptowanej społecznie, kulturowo i środowiskowo (co oznacza nie tylko ochronę dziedzictwa historycznego, czy środowiska, ale także jest warunkiem zachowania i kumulowania przestrzennego dorobku pokoleń, a więc jest opłacalne ekonomicznie w dłuższej perspektywie czasowej). To oznacza poszanowanie dla istniejących już wartości naturalnych i kulturowych przestrzeni, które są przecież nieodnawialne; zerwanie z kultem nowości prowadzącym do form zabudowy „jednorazowego użytku" – na jedno pokolenie, gdyż w dłuższej perspektywie jest to *per saldo* szkodliwe cywilizacyjnie, ekonomicznie i ekologicznie, a służy jedynie utrwalaniu deficytu przestrzeni. We wszelkich zamierzeniach przestrzennych, podobnie jak w medycynie, powinna więc obowiązywać zasada Hipokratesa „po pierwsze: nie szkodzić". Bo tak jak ciało, przestrzeń też mamy tylko jedną.
- Zapewnienie **przewidywalności zmian w przestrzeni** jej użytkownikom, z uwagi na to, że między innymi na tej podstawie podejmują oni różnego typu decyzje, w tym egzystencjalne (rodzinne, biznesowe, migracyjne, itp.), a także ma znaczenie ekonomiczne, jako czynnik redukcji ryzyka w lokalizowaniu inwestycji i zapewnianiu jej trwałej użyteczności.
- **Uwzględnianie dóbr wspólnych** jako fundamentu polityki podmiotów publicznych i podstawy prawnej do mitygowania interesów prywatnych, które powinno być poprzedzone społecznie wiarygodnym procesem ich **definiowania**, co jest niełatwe, zwłaszcza w odniesieniu do dóbr „oczywistych", budujących tożsamość lokalną i krajobraz kulturowy (to właśnie powinno być głównym celem partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym).
- **Prowadzenie polityki przestrzennej na wszystkich poziomach administracji terytorialnej,** z zakresem stanowienia planów **zgodnym z zasadą pomocniczości** (nie „hierarchią") i skalą uwarunkowań oraz odpowiednio do „rozdzielczości" stosowanych map, przy wprowadzeniu zasady równoważenia kosztów i interesów, jako narzędzia optymalizacji wykorzystania przestrzeni w zależności od potrzeb i możliwości (demograficznych, gospodarczych, środowiskowych i innych) definiowanych w stosownej skali, także jako **narzędzia realizacji strategii rozwoju**, udostępniającego przestrzeń niezbędną dla realizacji zamierzeń w nich zawartych.
- **Zapewnienie mechanizmów finansowania** dla utrzymywania w należytym stanie i przekształcania przestrzeni

(w tym publicznych) i obsługującej je infrastruktury, (do nich należy system podatków lokalnych), obejmujących źródła publiczne i prywatne, stosownie do sposobu wykorzystywania i ze świadomością istnienia gradacji pośrednich (tzw. przestrzenie półprywatne i półpubliczne). Do mechanizmów finansowych należą także narzędzia wspierania pożądanych form wykorzystywania przestrzeni, bez których wsparcie jedynie samych rodzajów aktywności może się okazać niezbyt skuteczne i przynosić nietrwałe efekty (co grozi np. małej i średniej przedsiębiorczości, skazanej na użytkowanie „garaży"). Nie ulega wątpliwości, że pierwszym krokiem w tej dziedzinie powinna być zmiana dotycząca postępowań odszkodowawczych, które stały się dla gmin kosztowną karą za prowadzenie polityki przestrzennej.

Te cele powinny być postawą regulacji prawnych dla konkretnych obszarów aktywności, z których każdy ma swój specyficzny zasięg oddziaływania. Inspirację do ich tworzenia można znaleźć w książce *Język wzorców*[2], gdzie ogólne założenia metody, kluczowe dla prawidłowej legislacji, autor przedstawił na zaledwie 30 stronach wstępu. Pozostałe 1182 strony dotyczą opisu przechodzenia ze skali ogólniejszych do bardziej szczegółowych i mogą być czytane wybiórczo, stosownie do skali, którą czytelnik uważa za istotną. Co ważne, autor traktuje projektowanie przestrzeni w każdej skali (od planów krajowych i regionalnych po detal wykończeniowy) za równie istotne dla wynikającej z nich jakości przestrzeni realnej – tej, w której żyjemy. Jest to wystarczająco uniwersalna, *par excelance* filozoficzna metodologia kształtowania przestrzeni, odpowiadająca wyzwaniom złożoności uwarunkowań naszych czasów, zgodna przy tym ze „zdrowym rozsądkiem", na podstawie którego całkiem nieźle kształtowano przestrzeń antropogeniczną przez całe wieki, zanim utraciliśmy umiar wynikający z ograniczonych zdolności penetracji przestrzeni. A więc nadaje się także do kontynuacji już istniejących układów osadniczych.

Istotne dla budowania systemu gospodarowania przestrzenią są dwa zasadnicze obszary: **proces definiowania zamierzeń** na podstawie **analizy zasobów, potrzeb i możliwości,** realizowany przez planowanie przestrzenne i projektowanie, jako „wirtualny" proces organizowania przestrzeni w różnych skalach i uzgadniania możliwych zmian przestrzennych – istotny dla optymalizacji kosztów oraz redukcji ryzyka kosztownych i trudnych do naprawienia błędów, oraz **proces ingerowania rzeczywistego**, dokonywany w przestrzeni realnej i polegający na realizacji zamierzeń wcześniej zdefiniowanych i uzgodnionych. Rozróżnienie znaczenia tych dwóch procesów i ich ścisłego powiązania jest bardzo istotne, gdyż stanowi element zapobiegający żywiołowemu inwestowaniu, czyli najbardziej kosztownej, bo pozornej formie rozwoju, nieodpowiadającej potrzebom z powodu zaślepienia ambicjami i możliwościami,

[2] Christopher Alexander: „Język wzorców", wyd. Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne, Gdańsk 2008.

zwielokrotnionymi przez systemy wsparcia unijnego i kredytowania.

Zakładając, że dysponujemy systemem administracji publicznej: rządowej i samorządowej, funkcjonującej w różnych skalach i w odpowiadających im obszarach kompetencji – wychodzących od oglądu rzeczywistości i wyposażonych w narzędzia zarządzania o odpowiedniej do tej skali precyzji, to system zarządzania przestrzenią także powinien być podporządkowany podobnym zasadom. W zakresie planowania przestrzennego można go opisać następująco:

- Planowanie miejscowe jako zadanie gminy, dotyczy jej konkretnego fragmentu i nie jest jedynie opisem warunków inwestowania na konkretnych działkach, ale przede wszystkim powinno być zapisem organizacji przestrzeni, uzgodnionym z obecnymi i potencjalnymi jej użytkownikami, uwzględniającym postulowane zmiany i ich konsekwencje w relacji do sposobu zorganizowania przestrzeni całej gminy (o czym niżej), przy zachowaniu istniejących dóbr wspólnych, ich wzbogaceniu lub dopuszczalnej i akceptowanej wymianie istniejących dóbr na inne. W tym sensie plan miejscowy należy traktować jako „umowę społeczną" dotyczącą sposobu korzystania z przestrzeni tej części gminy przez indywidualnych użytkowników, przez ich grupy i całą lokalną społeczność, a planowanie wbrew dobrom wspólnym, lub redukujące ich sumę, powinno być kwalifikowane jako działanie przeciwko lokalnej społeczności. Warto podkreślić, że ustalenia w tej skali mogą skutecznie optymalizować pieszą dostępność wielu form codziennego użytkowania przestrzeni (miejsc zamieszkania, pracy, usług, rekreacji), a tym samym redukować skalę koniecznych dojazdów, ograniczając energochłonność struktury miast.
- Planowanie w skali gminy jest punktem węzłowym tego systemu, gdyż tu planowanie miejscowe (i obszary nieobjęte planami), z realnym zasobem gruntów i interesami oraz zamierzeniami ich właścicieli i decyzjami o ich urealnieniu (w planach miejscowych) styka się z uwarunkowaniami decydującymi o zdolności do prawidłowego wpisania ich w systemy infrastruktury, w relacje funkcjonalne, gospodarcze, środowiskowe i kulturowe całej gminy – a więc decydujące o jej poprawnym funkcjonowaniu. Ostatnio wprowadzone zapisy dotyczące studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zmieniają zasadniczo charakter działań planistycznych: po raz pierwszy od zakończenia wojny odchodzimy od logiki planistycznego optymizmu „mierzenia sił na zamiary", a rozpoczynamy myślenie w kategoriach realnych ograniczeń, selekcji zamiarów „podług sił". Próba, przed jaką stoją gminy jest znacznie trudniejsza, niż się wydaje. Wystarczy sobie wyobrazić moment korekty studium, gdy znaczna część terenów dotychczas kwalifikowanych pod zabudowę zmieni się znowu w pola, łąki i lasy. Bez pomocy zewnętrznej gminy mogą nie podołać temu wyzwaniu. Plany o większej skali mogą być częścią tej pomocy, jeśli będą zawierały dobrze uzasadnione prognozy wskaźników rozwoju demograficznego i gospodarczego, jeśli zarysują wyraźnie granice obszarów chronionych przed zabudową ze względów ekologicznych.

Aby uzyskać argumenty powstrzymujące presję na nieuporządkowaną zabudowę wolnych jeszcze terenów, gmina potrzebuje silnych argumentów, które powinny być dostarczone z poziomu obszaru funkcjonalnego, a nawet być może regionu. System powinien więc polegać na równoważeniu tej presji, a nie na ustanawianiu „nadrzędności".

- Planowanie w skali obszarów funkcjonalnych lub powiatów (przypomnę, że większość z nich jest tożsama z obszarami funkcjonalnymi z uwagi na historycznie wykształcone powiązania) polegać powinno na uwzględnianiu wniosków płynących z gmin (w stosownej ich syntezie), na uszczegółowieniu ustaleń planu regionalnego (z natury rzeczy ogólniejszemu) i uzupełnianiu ich o zasady powiązań, interwencji i ochrony, odpowiednie do zakresu kompetencji. Na tej podstawie określone byłyby wskazania do planowania w skali gmin, po wcześniejszym z nimi uzgodnieniu, oraz wnioski do uwzględnienia w planie regionalnym. Ta skala planu może być szczególnie przydatna w zakresie ochrony środowiska i krajobrazów kulturowych, rolnictwa i leśnictwa (z uwagi na skuteczność interwencji) oraz w zakresie planowania przestrzennego dla potrzeb polityki społecznej, a w tym usług publicznych, gdyż zapewnia ich dobrą dostępność. To byłaby przesłanka do ustalenia dla gmin pułapu przestrzeni zabudowanych, czy skali obszarów mieszkaniowych, który oczywiście musiałby podlegać uzasadnieniu i uzgodnieniu.
- Planowanie regionalne służyłoby systematyzowaniu wniosków z poziomu obszarów funkcjonalnych i precyzowaniu ustaleń planu krajowego, uzupełniając je o bardziej dokładne rozeznanie zasobów i potrzeb oraz o zestaw własnych zamierzeń, precyzując obszary ochrony walorów regionu, sieci powiązań wewnętrznych i zewnętrznych oraz strefy interwencji określonych, stosownie do swoich dokumentów strategicznych, na podstawie bardziej szczegółowych diagnoz i uzgodnień z powiatami i obszarami funkcjonalnymi. Poziom planowania regionalnego wydaje się szczególnie przydatny do określania warunków rozwoju gospodarczego, z uwagi na znaczącą skalę rynku oraz kompetencje władz wojewódzkich w tym zakresie. Tu także warto by sporządzać prognozy w zakresie możliwości zatrudnienia w gminach, co też pomoże racjonalizować skalę zamierzeń rozwojowych i systematyzować procesy migracyjne.
- Planowanie krajowe określa ogólnie zasady zachowania i kształtowania przestrzeni, w tym systemu osadnictwa, głównych powiązań infrastrukturalnych wewnątrz kraju oraz relacji zewnętrznych, ochrony i wykorzystania kluczowych zasobów naturalnych (obejmujących też zlewnie głównych rzek) i kulturowych, wymogów obronności itp., określając przy tym uzgodnione z samorządami wojewódzkimi priorytety polityki przestrzennej w regionach na podstawie krajowych i unijnych dokumentów strategicznych, prognoz demograficznych i innych analiz.

Każdy z tak określonych rodzajów planów powstawałby więc w relacji do dwóch sąsiednich skal planowania: ogólniejszej i bardziej szczegółowej. Każdy z nich (poza planem krajowym) powinien też być aktem

prawa miejscowego o stosownie określonym zakresie stanowienia, choćby z racji tego, że zawierałyby regulacje odnoszące się do przestrzeni o określonych cechach, które dla innych obszarów mogą być niepotrzebne lub wręcz błędne. Taki status byłby też pomocny dla ustanowienia stosownych proporcji pokrywania ewentualnych kosztów decyzji przestrzennych lub udziałów w ich realizacji. Przy tym nie powinno to oznaczać obowiązku ich zapisu w formie aktów prawnych.

Proces rzeczywistego ingerowania w przestrzeń musi przede wszystkim polegać na zapewnieniu realizacji zmian określonych projektem o stwierdzonej zgodności z planem miejscowym. Praktyka odstępstw od projektów prowadzi do tego, że pozwolenie na budowę jest obecnie traktowane jako prawo do budowania niemal czegokolwiek. To z kolei podważa zasadność procesów planistycznych i projektowania, prowadzi do zastępowania wszelkich form namysłu (najtańszych w procesie zmian) metodą „prób i błędów", najbardziej kosztowną i degradującą przestrzeń, a w efekcie wywołującą konflikty społeczne.

W tym miejscu chciałabym poddać pod dyskusję kwestie dotyczące „filozofii", czy węziej logiki stanowienia przepisów dla gospodarowania przestrzenią. W dotychczasowych regulacjach ściśle określano procedury formalno-prawne (*know-how*), obowiązujące niezależnie od złożoności i skali opracowania planistycznego czy zamierzenia budowlanego. Czy nie lepiej byłoby ograniczyć je do określenia zasadniczych etapów lub narzędzi, ze wskazaniem ich celów (*know-why*) oraz podmiotu odpowiedzialnego za realizację tychże celów w ramach określonych przez siebie procedur przed właściwymi organami nadzoru (odpowiedzialność *ex-ante*) i ewentualnie przed sądem *(ex-post*). To by mogło zwiększyć rangę kryteriów merytorycznych nad formalnymi w ocenie planów, a ponadto sprawić, by te procedury mogły być dostosowywane do skali społeczności, dla których je ustanowiono i do złożoności problemów, a nawet do szybko zmieniających się technik komunikacji społecznej.

Druga wątpliwość zasługująca na szerszą dyskusję dotyczy wspomnianej wyżej formy zapisu planów. Kontynuowanie rygorów zapisu właściwego dla aktów prawnych oznaczałoby (i oznacza w obecnej praktyce planów miejscowych) podporządkowanie rysunku planu jego części tekstowej (przynajmniej w zakresie egzekwowania prawa). Tymczasem przestrzeń jest postrzegana przede wszystkim wizualnie, a wiec rysunek planu jest najbardziej adekwatną formą prezentowania jej przekształceń. Zapis tekstowy służy niezbędnemu doprecyzowaniu jego treści. Integralność tekstu i rysunku planu jest postulatem wynikającym z charakteru przedmiotu regulacji. W języku aktów prawnych niedopuszczalne jest etapowane wdrażanie uchwalonych regulacji, gdy tymczasem zmiany w przestrzeni następują zazwyczaj stopniowo. To znacznie utrudnia stopniowe dostosowywanie parametrów przestrzeni do pożądanych standardów przy przekształceniach istniejącej tkanki miejskiej. Wreszcie zapis „prawny" ogranicza określenie w ramach procedury planistycznej uzasadnionych odstępstw od standardowych wymogów, co wytknięto we wspomnianym na wstępie raporcie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa.

System gospodarowania przestrzenią powinien zmierzać do ograniczania liczby konfliktów prawnych (i innych) drogą uzgodnień, konsultacji i partycypacji społecznej, na etapie definiowania zamierzeń. Jest to zasadne społecznie i ekonomicznie. Nie ma więc powodów do tak wyraźnego jak obecnie dostosowywania zapisów prawa do wymogów efektywności orzecznictwa w sporach sądowych. Miarą sukcesu planistycznego jest sytuacja, gdy nawet samowole budowlane powstają zgodnie z planem, bo to oznacza znajomość, akceptację i przestrzeganie ustalonych reguł kształtowania przestrzeni. Tak też może się objawiać praworządność.

Budowanie systemu gospodarowania przestrzenią

Z powyższych rozważań wynika, że powstanie tego systemu oznacza nie tylko wprowadzenie istotnych zmian w prawie. Proces dostosowywania planów do innych niż dotychczasowe zadań zajmie sporo czasu, tym bardziej, że będzie to wymagało wykształcenia nowych kompetencji. Należy tylko mieć nadzieję, że nikt ponownie nie wpadnie na pomysł anulowania wszystkich dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego, ale przyjęty zostanie scenariusz ich sukcesywnego dostosowywania do nowych regulacji.

Skuteczne przeprowadzenie tego procesu, dotyczące przecież wszystkich właścicieli, inwestorów, społeczności sąsiedzkich, gmin, powiatów i województw, wymaga zgodnej, długotrwałej motywacji ze strony możliwie najszerszej grupy zainteresowanych podmiotów. Otóż właśnie taka motywacja pojawiła się wraz z pojęciem „pułapki średniego rozwoju". To, co dzieje się z przestrzenią w Polsce, jest właśnie entuzjastycznym budowaniem takiej właśnie pułapki. Planowanie miast w sposób wymuszający codzienne, wielokrotne korzystanie z samochodu, dodawanie kolejnych małych mieszkań do ogromnego zasobu charakterystycznego dla osiedli wielkopłytowych, poszerzanie i mnożenie dróg i ulic bez zwiększania ich przepustowości, redukowanie terenów zielonych pod nigdy niesatysfakcjonującą liczbę parkingów przekształca Polskę w kraj, w którym nie sposób będzie realizować inne niż średnie aspiracje. Starsi z nas pamiętają czasy, kiedy wszelkie aspiracje (zwłaszcza przestrzenne) były mało realne, ale od tamtych lat minęło pond ćwierć wieku i wyrosły już pokolenia, którym to porównanie nie wystarcza. Im nie chodzi o wysokościowce ze szkła, betonu i marmurów, ale o lepszą jakość życia w przyjaznej przestrzeni.

Skuteczne wprowadzenie systemu gospodarowania przestrzenią wymaga więc podjęcia działań innych niż tylko legislacyjne. Należą do nich:

- Zadbanie o **powszechną edukację przestrzenną** jako warunku realizacji wszystkich opisanych wyżej celów gospodarowania przestrzenią, w tym możliwości należytego wyrażania potrzeb i oczekiwań przez każdy podmiot uczestniczący w procesach gospodarowania przestrzenią.
- Udostępnienie **uniwersalnego systemu informacji przestrzennej** jako narzędzia racjonalizacji decyzji przestrzennych, w tym studiów i analiz źródłowych oraz monitorowania skutków polityki przestrzennej według porównywalnych

kryteriów, a także jako narzędzie integralnego gospodarowania przestrzenią w odniesieniu do różnych specjalizacji i sektorów.

- Nadanie mocy prawnej **ponadlokalnemu planowaniu przestrzennemu**, co przekształci plany o mniejszej „rozdzielczości" w narzędzia rzeczywistego, choć ograniczonego wpływu na procesy zmian w przestrzeni, także za pomocą odpowiednich mechanizmów partnerskiego współfinansowania pożądanych zmian. Na razie, nawet najlepsze z nich pełnią rolę elementów marketingu pro-rozwojowego o ograniczonej wiarygodności, wywołującego więcej problemów niż pożytków w zderzeniu z rzeczywistością. A mogłyby stać się narzędziem generowania inwestycji publicznych, równie skutecznym jak banki komercyjne są w odniesieniu do przedsięwzięć prywatnych. To byłoby lepsze wsparcie niż „spec-ustawy" dla inwestycji celu publicznego, polegające na wyjęciu ich spod prawa wynikającego z lokalnych uwarunkowań. Przede wszystkim, tylko dzięki nim można by rzeczywiście ograniczyć żywiołowe rozpraszanie zabudowy oraz chronić walory środowiska naturalnego i krajobraz kulturowy, czy prowadzić osadzoną w realiach lokalnych politykę rozwoju gospodarczego. To by oznaczało już zmianę nawyków profesjonalnych nie tylko w planowaniu przestrzennym, wyjście z „silosów" innych wąskich specjalizacji zawodowych. Przecież to właśnie zakłada Polityka Spójności (i inne koncepcje integrowania i równoważenia rozwoju).
- Szerokie uzgodnienie **scenariusza dostosowawczego** do pożądanych rozwiązań w sposób możliwie najmniej kolizyjny i przewidywalny, z wykorzystaniem czasu, jako narzędzia redukowania strat i optymalizowania wysiłków i kosztów. Od niego może zależeć skala społecznego i politycznego poparcia, ale i budowanie standardów praworządności, a więc i skuteczności systemu. Aby tworzyć system gospodarowania przestrzenią trzeba brać pod uwagę punkty widzenia wielu grup będących jego użytkownikami. Z natury rzeczy nie mogą one być zgodne i zapewne temu zawdzięczamy dotychczasowe zaniechania w tym zakresie. Jedyna szansa na akceptację takich zmian leży w tym, że każda z tych grup może doraźnie trochę tracić, ale też sporo zyskiwać, zwłaszcza w dłuższej perspektywie czasowej.

Patrząc na aktualną „politykę" przestrzenną w Polsce z punktu widzenia zasady Pareto[3] można odnieść wrażenie, że z uwagi na konieczne oszczędności zrezygnowaliśmy z działań leżących w zakresie właśnie tych 20% wysiłków, które mogłyby przynieść 80% poprawy. Cała energia wielu podmiotów publicznych i prywatnych zdaje się koncentrować na wywalczaniu między sobą dostępu do skromnej puli realizowanych 20% pożądanych efektów. Najwyższy czas odmienić te proporcje. Skupienie uwagi na zachowaniu i dostosowaniu już zagospodarowanych przestrzeni

[3] <https://pl.wikipedia.org/wiki/Zasada_Pareta>

jest zasadne demograficznie i nie wymaga takich wysiłków, jak wciąż tkwiąca w powszechnej podświadomości idea „budowania drugiej Polski". Mam nadzieję, że działania na rzecz rewitalizacji są pierwszym objawem zmiany w tym podejściu.

Podjęcie wyzwania budowania systemu gospodarowania przestrzenią należałoby traktować jako kluczową inwestycję w budowanie warunków do relacji synergicznych, redukujących powszechną skłonność do rywalizacji, mylonej często z konkurencyjnością. Rozwój realizowany na takich warunkach może i powinien być „grą o sumie dodatniej", przysparzającą nieporównanie więcej energii niż jakakolwiek elektrownia atomowa.

EWA KIPTA
Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji,
Stowarzyszenie Architektów Polskich SARP,
Towarzystwo Urbanistów Polskich, Lublin

Wymogi związane z Dyrektywą INSPIRE

Zakres regulacji zagospodarowania przestrzennego

Przedmiotem artykułu jest analiza podstawowej dla zmian technologicznych Dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 14 marca 2007 r. ustanawiającej infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)[1] oraz aktów prawnych i dokumentów związanych z jej wdrażaniem, w zakresie odnoszącym się do zagospodarowania przestrzennego. W rozumieniu Dyrektywy INSPIRE dane należą do kategorii „przestrzennych", jeżeli odnoszą się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego.

GRAŻYNA SZPOR

Wprowadzenie

Istotnym nurtem rozważań nad przestrzenią jako dobrem publicznym[2] jest w Polsce tradycyjnie planowanie i zagospodarowanie przestrzenne[3] i wiodąca w tym zakresie ustawa[4], przypisująca główne zadania i kompetencje jednostkom samorządu terytorialnego.

Kontrole NIK wykazują ograniczony zakres planowania i liczne przypadki

[1] Dz.U.UE.L.2007.108.1 sprost. Dz.U.UE.L.2008.73.36/2 ogólne.

[2] Przestrzeń geograficzna jest dobrem rzadkim, tzn. takim, które nie może być znacząco powiększone w procesie produkcji a jej poszerzanie względne polega na redukcji zapotrzebowania przez intensyfikację wykorzystania. W klasycznym ujęciu dobro publiczne to dobro niebędące w rozporządzalności osoby prywatnej, które w drodze wyjątku nie jest poddane prawu prywatnemu. Definicja z dwiema negacjami pozwala objąć dobra znajdujące się w dyspozycji osób publicznoprawnych, także gminy, a wyłączyć dobra w dyspozycji państwa poddane prawu prywatnemu. W.L. Jaworski: „Nauka prawa administracyjnego. Zagadnienia ogólne", Warszawa 1924, s. 165; *Prawo administracyjne – część materialna,* red. Z. Niewiadomski, Lexis Nexis, Warszawa 2003.

[3] H. Izdebski, I. Zachariasz: *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex 2013.

[4] *Ustawa z 27.03. 2003. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U.2016.778 j.t.

sprzecznej z prawem zabudowy i zagospodarowania terenu[5]. Trudności w stosowaniu prawa skłaniają do poszukiwania ich przyczyn i możliwości redukowania obserwowanych mankamentów także poza samorządem terytorialnym[6]. W ocenie stanu zagospodarowania przestrzennego w Polsce uwzględnienia wymagają regulacje unijne i ich wdrażanie w państwach członkowskich UE[7]. W kontekście potrzeby nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią, warto zauważyć, że w coraz większym stopniu wiążą się one z wykorzystaniem cyfryzacji i komunikacji elektronicznej w zwiększaniu dostępności danych przestrzennych.

Regulacje unijne zagospodarowania przestrzennego

Ponadnarodowe akty prawne relewantne z punktu widzenia dostępności danych przestrzennych obejmują zarówno ogólne regulacje dostępu do danych publicznych i ich wykorzystania, jak i akty, w których to właśnie przetwarzanie danych przestrzennych jest głównym przedmiotem regulacji.

W monografii „Jawność i jej ograniczenia" będącej wynikiem zespołowych badań nad modelem regulacji jawności i jej ograniczeń[8] standardom międzynarodowym i europejskim oraz badaniom prawnoporównawczym obejmującym Francję, Wielką Brytanię, Niemcy, Stany Zjednoczone i Włochy jest w całości poświęcony tom XI[9]. W odniesieniu do Niemiec, USA i Włoch, badacze z tych państw przedstawili też odrębnie problemy dostępu do danych przestrzennych. Scharakteryzowano również europejskie standardy wolności informacyjnej i dostępu do informacji oraz europejski kontekst ochrony danych osobowych w tym zakresie.

Trudności w klasyfikacji aktów dotyczących danych przestrzennych wiążą się

---

[5] <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/nik-o-nadzorze-nad-inwestycjami-w-pasie-nadbrzeznym.html www.nik.gov.pl>. Por. Dyrektywa PEiR 2014/89/UE z 23.07.2014. ustanawiająca ramy planowania przestrzennego obszarów morskich, Dz.U.UE.L.2014.257.135 z 2014.08.28.

[6] Planowanie przestrzenne 2016-05-17, Raport dotyczący problemów systemu planistycznego zaprezentowany na posiedzeniu Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 11.05.2016 r. <http://mib.gov.pl/files/0/1797146/raportproblemyplanowaniaprzestrzennego.pdf>. Por. H.Izdebski, A. Nelicki, I. Zachariasz: „Zagospodarowanie przestrzenne", Warszawa 2007.

[7] *Access to spatial information. Legal aspects*, Ed. G. Szpor, A. Gryszczyńska Zagreb 2015; *Annals of Geomatics*, 2008, vol. VI nr 2, p. 95-106; "Richness and Diversity of GIS", Ed. D. Kereković, Zagreb 2007.

[8] Por. <www.mrj.uksw.edu.pl>.

[9] „Jawność i jej ograniczenia", red. nauk. G.Szpor, t. XI, Standardy europejskie, red. C. Mik. Ponadto w tomie VIII Postępowania sądowe pod red. J. Gołaczyńskiego zawarto podstawowe informacje dotyczące regulacji wolności informacyjnej i dostępu do informacji w Norwegii, Szwecji, Holandii, Hiszpanii, Rumunii, Malcie i w Hong Kongu. Tom V pod red. A. Piskorz-Ryń dotyczący dostępu do informacji i jej wykorzystywania, obejmuje m.in. analizę porównawczą przesłanek ograniczenia dostępu do informacji w państwach europejskich i pozaeuropejskich, obejmującą m.in. Australię, Estonię, Francję, Irlandię, Litwę, Nową Zelandię, Słowenię i Wielką Brytanię – państwa, które wprowadziły różne instrumenty przeciwdziałania nadużywaniu prawa do informacji. Zawiera również analizę regulacji ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego we Francji, Słowenii i Wielkiej Brytanii. W tomie VI pod red. A Gryszczyńskiej o strukturze tajemnic przedstawiono ograniczenia jawności w USA, NATO i UE. W tomie VII pod red. C. Martysza, dotyczącym postępowania administracyjnego, scharakteryzowano projekt wzorcowych reguł postępowania administracyjnego w UE i opublikowano polską wersję tekstu księgi „Administracyjne zarządzanie informacjami". W tomie IX o zadaniach i kompetencjach w zakresie jawności i jej ograniczeń w Polsce, pod red. B.Szmulika, zawarto też opracowanie o regulacji dostępu obywateli do informacji z zakresu bezpieczeństwa narodowego w USA.

z tym, że do tej drugiej grupy należy wiele aktów uchwalanych przez różne podmioty w ciągu ostatnich 25 lat. Pierwsze akty dotyczyły informacji o środowisku i są one zastępowane nowymi o podobnym zakresie[10]. Europejska regulacja przetwarzania danych przestrzennych jest rozbudowana i nieprzejrzysta a krzyżowanie się zakresów przedmiotowych poszczególnych aktów powoduje redundancję: pozyskiwanie i przechowywanie tych samych danych w odrębnych zbiorach przez różne podmioty. Natomiast wartość porządkującą ma niewątpliwie Dyrektywa 2007/2/WE[11].

Dyrektywa INSPIRE odnosi się do zbiorów danych referencyjnych (bez zbiorów pochodnych) w postaci elektronicznej, za których przetwarzanie i aktualizację oraz usługi związane z danymi przestrzennymi odpowiedzialne są władze publiczne. Po przepisach ogólnych kolejne rozdziały dyrektywy regulują: metadane, interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych, usługi sieciowe, wspólne korzystanie z danych, koordynację i działania uzupełniające. Po rozdziale VII zawierającym przepisy końcowe zamieszczone są trzy załączniki odnoszące się do wyodrębnionych w ustawie wszystkich 34 tematów danych.

Dyrektywa została skonkretyzowana przez:

- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 1205/2008 z dnia 3 grudnia 2008 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie metadanych[12];
- Rozporządzenie Komisji (WE) nr 976/2009 z 19 października 2009 r. w sprawie usług sieciowych[13] zm. Rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1088/2010 z 23 listopada 2010 r.[14];
- Decyzję Komisji z dnia 5 czerwca 2009 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie monitorowania i sprawozdawczości[15];
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 268/2010 w sprawie dostępu instytucji i organów Wspólnoty do zbiorów i usług danych przestrzennych państw członkowskich zgodnie ze zharmonizowanymi warunkami[16];
- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1089/2010 z 23 listopada 2010 r. w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych, zmienione w 2011 r.[17] i w 2013 r.[18].

---

[10] Por. K. Felchner, M. Jankowska: *Ustawa o infrastrukturze informacji przestrzennej. Komentarz*, Lex 2013, *Access to spatial…*, op.cit.

[11] Patrz przypis 1.

[12] Dz.U.UE.L.2008.326.12 z 2008.12.04.

[13] Dz.U.UE.L.2009.274.9 z 2009.10.20.

[14] Zmieniające rozporządzenie (WE) nr 976/2009 w zakresie usług pobierania i usług przekształcania, Dz.U.UE.L.2014.354.6.

[15] Dz.U.UE.L.2009.148.18.

[16] Dz.U.UE.L.2010.83.8.

[17] Rozporządzenie Komisji (UE) nr 102/2011 z 4.02. 2011 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1089/2010 w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych.

[18] Rozporządzenie KE (UE) nr 1253/2013 z 21.10.2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1089/2010

Zebranie w jednym akcie prawnym pełnego zakresu danych przestrzennych, których gromadzenie jest obowiązkiem władz publicznych państw członkowskich UE przyniosło zwiększenie spójności zarówno zasobów, jak i ich regulacji w wymiarze europejskim. Kompleksowe ujęcie zakresu zasobów informacji przestrzennych spowodowało także zmiany w prawie wewnętrznym poszczególnych państw, gdzie obowiązki te były rozproszone w wielu aktach.

Implementacja do prawa polskiego

W celu implementacji dyrektywy INSPIRE do prawa polskiego uchwalona została ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej[19].

Na podstawie zawartych w tej ustawie upoważnień wydano: rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 13 września 2010 r. w sprawie Rady Infrastruktury Informacji Przestrzennej oraz niezbyt szczegółowe rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20 października 2010 r. w sprawie ewidencji zbiorów i usług danych przestrzennych objętych infrastrukturą informacji przestrzennej[20]. Ponadto, dla wspomagania implementacji w zakresie zagospodarowania przestrzennego od kwietnia 2013 r. do 13 kwietnia 2016 r. istniał powoływany zarządzeniami właściwego ministra (wydawanymi na podstawie art. 7 ust. 4 pkt 5 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów[21]), Zespół do spraw tematu danych przestrzennych „zagospodarowanie przestrzenne"[22].

Efektywność norm dyrektywy INSPIRE uzależniona jest m.in. od wywiązania się krajów UE z dyspozycji zawartej w art.18, z którego wynika, że państwa członkowskie powinny zapewnić wyznaczenie odpowiednich struktur i mechanizmów w celu koordynacji, na poszczególnych szczeblach administracji, wkładów wszystkich podmiotów, które są zainteresowane tworzeniem infrastruktur informacji przestrzennej w państwach członkowskich. W Polsce występuje hierarchiczna, trójpoziomowa

w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych, Dz.Urz. UE L 331 z 10.12.2013. Między innymi. do zmienianego rozporządzenia (WE) nr 1089/2010 dodaje się Załącznik IV: Wymagania odnoszące się do tematów danych przestrzennych wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2007/2/WE [L 331/92 – od s. 92]. W obszernym, liczącym wraz z załącznikami 267 stron rozporządzeniu zmieniającym z 2013 r., zagospodarowania przestrzennego dotyczy w szczególności p.4 [obejmujący s.129-152] dodanego załącznika IV zatytułowanego „Wymagania odnoszące się do tematów danych przestrzennych wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2007/2/WE"

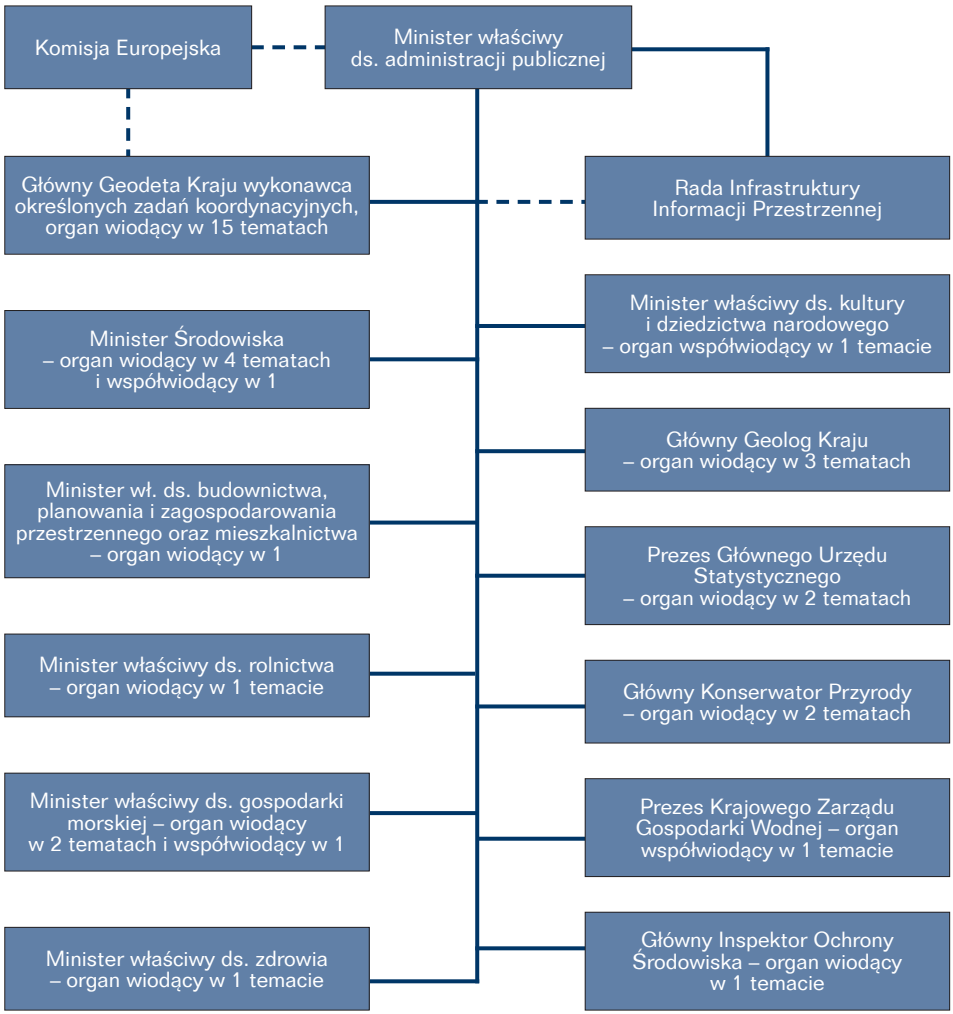
[19] Dz.U. nr 76 poz.489.

[20] Dz.U. nr 201 poz. 1333.

[21] Dz.U. z 2012 r., poz. 392 oraz z 2015 r. poz. 1064.

[22] Zarządzenie nr 8 Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z 12.04.2013 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw tematu danych przestrzennych „zagospodarowanie przestrzenne", Dz. Urz. Min. Trans. Bud. i Gosp. Mors. poz. 20 i 69; zarządzenie nr 20 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 2.07.2015 r. w sprawie powołania Zespołu do spraw tematu danych przestrzennych „zagospodarowanie przestrzenne",Dz. Urz. Min. Inf. i Roz. poz. 41; zarządzenie nr 13 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z 12.04. 2016 r. w sprawie zniesienia Zespołu do spraw tematu danych przestrzennych „zagospodarowanie przestrzenne", Dz.Urz.MIiB.2016.28 z 2016.04.13.

Rysunek 1. **Schemat organizacyjny**



Źródło: INSPIRE, Raport Kraju Członkowskiego: Polska, 2013–2015.

struktura organizacyjna obejmująca: koordynatora całości infrastruktury, którym jest minister właściwy ds. administracji publicznej, który wykonuje swoje zadania przy pomocy Głównego Geodety Kraju i Rady Infrastruktury Informacji Przestrzennej; organy wiodące w 12 wyodrębnionych tematycznie częściach infrastruktury – ministrów i szefów urzędów centralnych; organy prowadzące rejestry publiczne, które zawierają dane przestrzenne włączone do infrastruktury.

Temat zagospodarowanie przestrzenne należy obecnie do właściwości Ministra Infrastruktury i Budownictwa[23]. Organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego współuczestniczą w budowie Infrastruktury Informacji Przestrzennej o ile prowadzą w postaci numerycznej rejestry publiczne zawierające zbiory danych przestrzennych dotyczące przynajmniej jednego z tematów wymienionych w załączniku do ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej. Dodatkowo organy administracji powinny wprowadzać rozwiązania techniczne zapewniające interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizację tych zbiorów.

Przyjęcie ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej wiązało się z typowymi dla europeizacji prawa administracyjnego dylematami[24]. Harmonogram transpozycji nie pozwalał na potraktowanie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne jako punktu wyjścia dla objęcia jedną ustawą całej infrastruktury informacyjnej państwa[25]. Natomiast za nieracjonalne dla sprawności procesów decyzyjnych uznawano „wyłuskiwanie" zagadnień informacyjnych z kilkuset aktów obowiązujących odnoszących się do przestrzeni. Jeszcze przed uchwaleniem ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej zwracano uwagę, że dla zwiększenia efektywności regulacji przetwarzania danych przestrzennych nie wystarczą zmiany aktów z zakresu zagospodarowania przestrzennego i ochrony środowiska. Potrzebne są także zmiany aktów regulujących zasady dostępu do informacji i jego ograniczenia oraz opłaty, ochronę własności intelektualnej, zasady komunikacji elektronicznej, w tym e-podpisów a także informatyzację realizacji zadań publicznych. Podkreślano też, że dla zgodności polskiego prawa w zakresie usług sieciowych z dyrektywą, zmian wymagają też akty odnoszące się do poszczególnych zasobów informacyjnych[26].

W ramach implementacji dyrektywy, wąską zakresowo ustawę o infrastrukturze informacji przestrzennej powiązano z nowelizacją ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne[27] oraz wielu innych ustaw[28]. Jednak postulowane przed dekadą zapewnienie metainformacji poprzez stworzenie wspólnego portalu całej infrastruktury informacyjnej, wprowadzenie kompleksowych zmian zakresu jawności informacji i jej ograniczeń (w tym też relacji między ochroną własności intelektualnej a prawem do informacji) oraz zmiany zasad odpłatności, w tym zniesienia opłat w zakresie realizacji zadań publicznych – przebiegało

[23] <http://mib.gov.pl/2-planowanie_przestrzenne.html>.
[24] „Europeizacja administracji publicznej", red. I. Lipowicz, Warszawa 2008, s. 163-186.
[25] C. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk: *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz,* wyd. 1 z 2007 r. i wyd. 2 z 2014 r.
[26] Aby należycie uwzględniana była także Dyrektywa 2003/98/WE PEiR z 17.11. 2003 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego.
[27] M. Durzyńska, A. Gryszczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, G. Szpor: *Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz*, LexisNexis Sp. z o.o., 2013 r.
[28] K. Felchner, M. Jankowska: *Ustawa o infrastrukturze...,* op.cit.

powoli. Znoszenie tych barier modernizacji infrastruktury informacyjnej jeszcze nie zostało zakończone[29].

Można stwierdzić, że dla powstawania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego barierą była najpierw niska jakość zbiorów informacji objętych załącznikami 1 i 2, które stanowiły podstawę dla planów, a potem generowały głównie wysokie koszty, w tym opłaty za korzystanie z publicznych zasobów informacyjnych, (na przykład za „podkład geodezyjny") które były znacznym obciążeniem budżetu małych gmin. Równocześnie zniechęcająca była formalizacja procedur wydłużająca okres od przystąpienia do prac planistycznych, przez przygotowanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania do uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, traktowana jako „przeregulowanie". Zakres tworzenia przez organy samorządu terytorialnego planów był ograniczony (pokrycie planami szacuje się na 28%), powstawały akty obejmujące małe obszary, na których planowano konkretne inwestycje oraz intensywnie wykorzystywano alternatywę w postaci instytucji warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Organy centralne uzyskiwały omijanie długotrwałych procedur planistycznych, między innymi dla wielu inwestycji liniowych, przez uchwalanie „specustaw"[30]. To zestawienie pokazuje, jak ściśle dotychczasowe trudności stosowania prawa wiązały się z mankamentami regulacji zagadnień informacyjnych i skłania do postulowania, aby nadać jej większą wagę.

Podstawowe pojęcia

Dyrektywa INSPIRE i akty wykonawcze opierają się o złożoną „siatkę pojęciową", której przyjęcie warunkuje interoperacyjność semantyczną.

W samej dyrektywie zdefiniowano 10 terminów: infrastrukturę informacji przestrzennej[31], dane przestrzenne[32], zbiór danych przestrzennych[33], usługi danych przestrzennych[34], obiekt przestrzenny[35], metadane[36], interoperacyjność[37], geoportal

[29] Jawność i jej ograniczenia… t. 2–11, Wyd. C.H.Beck, Warszawa 2013–2016; A. Gryszczyńska (red.): *Rejestry publiczne. Jawność i interoperacyjność*, Warszawa 2016.

[30] T. Bąkowski, K. Grajewski, J. Warylewski (red.): „Orzecznictwo w systemie prawa", Wolters Kluwer 2008; „Internet. Ochrona wolności, własności i bezpieczeństwa", CH Beck, Warszawa 2011, s. 211-224; D. Kerekovic [ed.], GIS for Geoscientists, Zagreb 2012.

[31] Metadane, zbiory danych przestrzennych oraz usługi danych przestrzennych; usługi i technologie sieciowe; porozumienia w sprawie wspólnego korzystania, dostępu i użytkowania oraz mechanizmy kontroli i monitorowania, procesy i procedury ustanowione, stosowane lub udostępniane zgodnie z niniejszą dyrektywą.

[32] Wszelkie dane odnoszące się bezpośrednio lub pośrednio odniesione do określonego położenia lub obszaru geograficznego.

[33] Rozpoznawalny zestaw danych przestrzennych.

[34] Operacje, które mogą być wykonywane przez aplikację komputerową na danych przestrzennych zawartych w zbiorach danych przestrzennych lub na powiązanych z nimi metadanych.

[35] Abstrakcyjna reprezentacja zjawiska świata rzeczywistego związana z określonym położeniem lub obszarem geograficznym.

[36] Informacje opisujące zbiory danych przestrzennych i usługi danych przestrzennych oraz umożliwiające ich odnalezienie, inwentaryzację i używanie.

[37] Możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz interakcji usług danych przestrzennych bez

INSPIRE[38], organ publiczny[39] i osobę trzecią[40]. Dla terminologii z zakresu zagospodarowania przestrzennego istotne znaczenie ma rozporządzenie KE (UE) nr 1253/2013 z 21 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1089/2010 w sprawie wykonania dyrektywy 2007/2/WE w zakresie interoperacyjności zbiorów i usług danych przestrzennych, według której [p.4.1], do zagospodarowania przestrzennego (*land use*), zastosowanie mają między innymi[41] definicje:

– „istniejące zagospodarowanie przestrzenne" (*existing land use*) oznacza obiektywny opis sposobu wykorzystania i funkcji danego terytorium, które miały i efektywnie nadal mają miejsce w rzeczywistości (1);

– „istniejące zagospodarowanie przestrzenne przedstawione w postaci macierzy" (*gridded existing land use*) oznacza obiektywne przedstawienie w formie regularnej, ortorektyfikowanej siatki (obrazu) sposobu wykorzystania i funkcji danego terytorium, które miały i efektywnie nadal mają miejsce w rzeczywistości (2);

– „istniejące zagospodarowanie przestrzenne sprawdzone próbą terenową" (*sampled existing land use*) oznacza obiektywny opis sposobu wykorzystania i funkcji danego terytorium (które miały i efektywnie nadal mają miejsce) w rzeczywistości, zgodnie z obserwacjami w przykładowej lokalizacji poddawanej próbkowaniu (6);

– „planowane zagospodarowanie przestrzenne" (*planned land use*) oznacza plany zagospodarowania przestrzennego definiowane przez organy ds. planowania przestrzennego, w których opisywane jest możliwe wykorzystanie gruntu w przyszłości (5);

– „najmniejsza wydzielana jednostka" (*minimum unit of interest*) – najmniejszy wieloboczny obszar obiektów „zagospodarowanie przestrzenne" brany pod uwagę w zbiorze danych (4);

– „strefa" (*zoning*) oznacza wydzieloną część, dla której opisane jest planowane zagospodarowanie przestrzenne z jednoznacznym określeniem praw i zakazów dotyczących nowych obiektów, obowiązujących w każdym elemencie tej części (7);

– „Hierarchiczny system klasyfikacji zagospodarowania przestrzennego INSPIRE (HILUCS)" (*Hierarchical INSPIRE Land Use Classification System*) oznacza wielopoziomowy system klasyfikacji kategorii „zagospodarowanie przestrzenne", który obowiązkowo należy stosować na

powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona.

[38] Witryna internetowa lub jej odpowiednik zapewniająca dostęp do usług wymienionych w art. 11 ust. 1.

[39] Oznacza: a) jednostkę administracji rządowej lub innej administracji publicznej, w tym publiczne organy doradcze na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym; b) osobę fizyczną lub prawną, która na mocy prawa krajowego sprawuje publiczne funkcje administracyjne, łącznie ze szczególnymi obowiązkami, działaniami lub usługami dotyczącymi środowiska oraz c) osobę fizyczną lub prawną sprawującą obowiązki lub funkcje publiczne lub świadczącą usługi publiczne w odniesieniu do środowiska i podlegającą organowi lub osobie, o których mowa w lit. a) lub b). Państwa członkowskie mogą postanowić, że w zakresie, w jakim organy lub instytucje działają w charakterze organów sądowniczych lub ustawodawczych, do celów niniejszej dyrektywy nie należy ich traktować jako organów publicznych.

[40] Oznacza osobę fizyczną lub prawną niebędącą organem publicznym.

[41] Oprócz definicji podanych w art. 2 rozporządzenia.

najbardziej odpowiednim poziomie hierarchii (3)[42].

Terminy te nie są dotąd należycie uwzględniane w polskim prawie. Na przykład ujęcie w tytule i treści ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oddzielnie planowania i zagospodarowania powinno być – dla zapewnienia zgodności z dyrektywą – zmienione poprzez ograniczenie tytułu wyłącznie do zagospodarowania przestrzennego i wprowadzenie do treści określeń „planowane zagospodarowanie przestrzenne" i „istniejące zagospodarowanie przestrzenne".

Regulację infrastruktury informacji przestrzennej utrudnia także niejednoznaczność wynikająca z braku lub ułomności definicji wielu innych terminów prawnych odnoszących się do przestrzeni, utrzymująca się mimo wielu prób jej przezwyciężenia[43]. Potrzeba nowych rozwiązań w zakresie zagospodarowania przestrzennego obejmuje zapewnienie interoperacyjności systemów stanowiących element infrastruktury informacji przestrzennej w warstwie semantycznej. W korygowaniu polskiego języka prawnego należy w związku z tym bardziej niż dotąd brać pod uwagę wielopoziomowość regulacji.

W diagnozowaniu aktualnych problemów regulacji i formułowaniu postulatów ich redukowania warto ujmować łącznie zagospodarowanie istniejące i planowane, skoro to polepszenie zagospodarowania jest celem stosowania instrumentów planistycznych.

Zagospodarowanie przestrzenne tematem danych przestrzennych

Dyrektywa INSPIRE nakłada na państwa członkowskie obowiązki modernizacji krajowych rozwiązań prawnych w zakresie niezbędnym dla integracji. Zakres przedmiotowy tych obowiązków wyznacza pojmowanie danych przestrzennych jako odnoszących się bezpośrednio lub pośrednio do określonego położenia lub obszaru geograficznego i ich kategorie wyodrębnione według kryterium tematu, wymienione w trzech załącznikach do dyrektywy, m.in. według terminu, w którym powinny być dostępne.

Do tematów, które w pierwszej kolejności powinny być dostępne zaliczono wymienione w pierwszym aneksie (załączniku)[44]: systemy odniesienia za pomocą współrzędnych, systemy siatek geograficznych, nazwy geograficzne, dane na temat jednostek administracyjnych, adresów, działek katastralnych, sieci transportowych, hydrografii oraz obszarów chronionych.

W drugim aneksie (załączniku) zamieszczono dane na 4 tematy: ukształtowania terenu i użytkowania terenu a ponadto sporządzanie ortoobrazów oraz dane geologiczne.

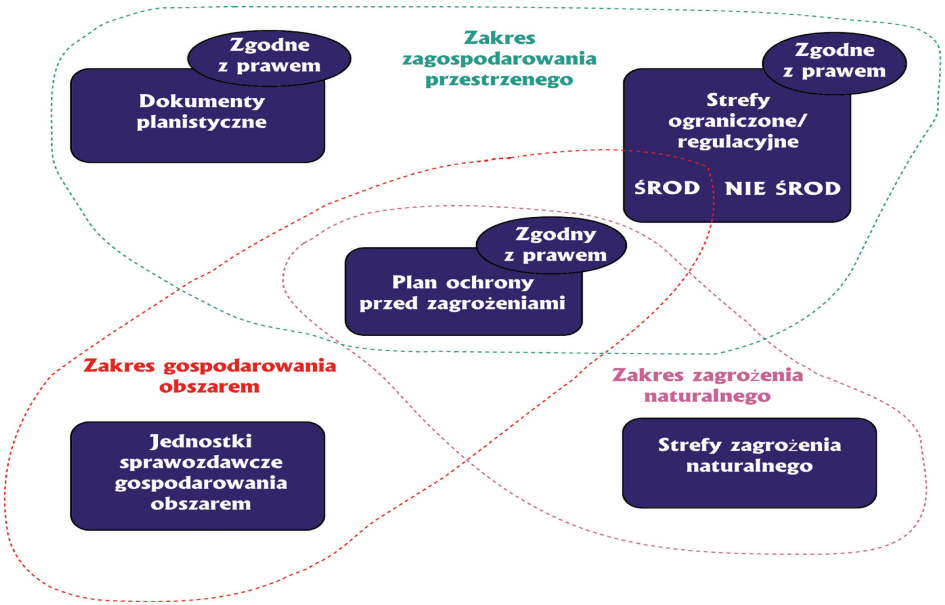
---

[42] Objaśnienia por. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-a082f512-ad06-4e47-9a3d-78e7c2c68d50/c/RG_2013_z1-Affek.pdf> oraz: <http://www.arcanagis.pl/zagospodarowanie-przestrzenne-zgodne-z-inspire/>.

[43] Por. Typizacja definicji obiektów przestrzennych we wstępie do „Słownika definicji ustawowych obiektów Systemu Informacji o Terenie", Katowice 1995.

[44] W załączniku 1 ujęto tematy danych przestrzennych określone w art. 6 lit. a), art. 8 ust. 1 oraz art. 9 lit. a).

Rysunek 2. **Relacja tematu Zagospodarowanie Przestrzenne do tematów Gospodarowanie obszarem/strefy ograniczone/regulacyjne oraz jednostki sprawozdawcze i Strefy Zagrożenia Naturalnego**



Źródło: D2.8.III.4 Specyfikacja danych dla tematu INSPIRE *Zagospodarowanie przestrzenne – wskazówki techniczne*, rys. 1, s. 6.

Załącznik (aneks) trzeci obejmuje 21 kategorii danych[45], które charakteryzują: zagospodarowanie przestrzenne (*land use*)[46] a ponadto: jednostki statystyczne, budynki, glebę, zdrowie i bezpieczeństwo ludzi, usługi użyteczności publicznej i służby państwowe, urządzenia do monitorowania środowiska, obiekty produkcyjne i przemysłowe, obiekty rolnicze oraz akwakultury, rozmieszczenie ludności – demografię, obszary specjalne i strefy specjalne oraz jednostki sprawozdawcze, strefy zagrożenia naturalnego, warunki atmosferyczne, warunki meteorologiczno-geograficzne, warunki oceanograficzno-geograficzne, regiony morskie, regiony biogeograficzne, siedliska i obszary przyrodniczo jednorodne, rozmieszczenie gatunków, zasoby energetyczne oraz zasoby mineralne.

[45] Załącznik III zawiera tematy danych przestrzennych określone w art. 6 lit. b) oraz art. 9 lit. b).
[46] Terytorium charakteryzowane ze względu na jego obecny lub przyszły wymiar funkcjonalny lub przeznaczenie społeczno-gospodarcze, np. mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, rolnicze, leśne, wypoczynkowe.

Spełnienie wymogów unijnych w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga uwzględnienia dokumentu: D2.8.III.4 Specyfikacja danych dla tematu INSPIRE *Zagospodarowanie przestrzenne* – wskazówki techniczne (*Data Specification on Land Use – Technical Guidelines)*, który Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju opublikowało 17.11.2014 w języku polskim. Ten obszerny dokument liczący 276 stron opracowała Tematyczna Grupa Robocza INSPIRE ds. Zagospodarowania Przestrzennego Wspólnotowego Centrum Badawczego (JRC).

Zakres *Land use* krzyżuje się z zakresami innych tematów i Technical Guidelines objaśniają obrazowo te relacje. (rys. 2, s. 67)

Ścisłe powiązanie realizacji zadań z „tematu" zagospodarowanie przestrzenne z innymi, sprawia, że mankamenty regulacji jawności i interoperacyjności rejestrów publicznych negatywnie rzutują na możliwości realizacji przez organy samorządowe zadań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Badania wykazują, że w Polsce pilnie potrzebna jest realizacja postulatów zmian regulacji odnoszących się do tych rejestrów[47]. Ponieważ część zawartości merytorycznej obowiązujących dokumentów planistycznych powstaje i jest udostępniana przez inne podmioty tworzące dane referencyjne w innych tematach danych przestrzennych potrzebne jest też ponowne definiowanie tych dokumentów.

Rodzaje usług danych przestrzennych

Infrastruktury informacji przestrzennej w państwach członkowskich powinny być zaprojektowane tak, aby zapewnić przetwarzanie, w tym udostępnianie danych na odpowiednim szczeblu; aby było możliwe łączenie w jednolity sposób danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł w UE i wspólne korzystanie z nich przez wielu użytkowników i wiele aplikacji, wspólne korzystanie z danych przestrzennych zgromadzonych przez organy publiczne na różnych poziomach podziału terytorialnego.

Z dyrektywy INSPIRE wynika, że duża różnorodność formatów i struktur, w jakich są zorganizowane i udostępniane w UE dane przestrzenne, utrudnia efektywne formułowanie, wdrażanie, monitorowanie i ocenę unijnego prawa mającego bezpośredni lub pośredni wpływ na środowisko a więc należy przyjąć środki wykonawcze ułatwiające korzystanie z danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł w państwach członkowskich. Środki te powinny prowadzić do interoperacyjności zbiorów danych przestrzennych, a państwa członkowskie powinny zapewnić, żeby wszelkie dane lub informacje potrzebne do osiągnięcia interoperacyjności były dostępne na warunkach, które nie ograniczają ich użycia do tego celu. W miarę możliwości przepisy wykonawcze powinny być oparte na normach międzynarodowych ustanawianych w procesach normalizacji. Jednak wykorzystywanie efektów

[47] A. Gryszczyńska (red.): *Rejestry publiczne…* op.cit.

normalizacji w procesach legislacyjnych jest skomplikowane. Uzgodniona na poziomie międzynarodowym obligatoryjna odpłatność utworów powstających w ramach normalizacji nie pozwala na bezpośrednie odsyłanie do nich w legislacji, a różne pośrednie odesłania do normalizacji budzą kontrowersje [48].

Wymogi wobec państw członkowskich UE objaśnia się jako powinność opracowania aktów normatywnych standaryzujących strukturę zbiorów danych przestrzennych, z których wszystkie kraje powinny „wystawiać" usługi danych przestrzennych:
a) wyszukiwania, umożliwiające odnalezienie zbiorów i usług danych przestrzennych na podstawie zawartości odpowiadających im metadanych i wyświetlanie tej zawartości;
b) przeglądania, umożliwiające co najmniej: wyświetlanie, nawigowanie, powiększanie i pomniejszanie, przesuwanie lub nakładanie na siebie zbiorów danych przestrzennych oraz wyświetlanie informacji z legendy i wszelkiej istotnej zawartości metadanych;
c) pobierania, umożliwiające uzyskanie kopii całych zbiorów danych przestrzennych lub części takich zbiorów oraz, gdy jest to wykonalne, dostęp bezpośredni;
d) przekształcania, umożliwiające przekształcenie zbiorów danych przestrzennych w celu osiągnięcia interoperacyjności;
e) umożliwiające uruchamianie usług danych przestrzennych.

Zatem podmioty prowadzące zbiory danych przestrzennych z tematu zagospodarowanie przestrzenne (gminy, województwa) powinny udostępniać z tych zbiorów usługi danych przestrzennych.

W „temacie *land use*" głównymi dokumentami w Polsce są plany zagospodarowania przestrzennego, stanowiące akty prawa miejscowego, których potocznie rozumiane wyszukiwanie, przeglądanie i częściowo pobieranie, zapewniają elektroniczne dzienniki urzędowe udostępniane przez Rządowe Centrum Legislacji, a także komercyjne systemy wyszukiwawcze, przy czym analiza prawnoporównawcza modeli dostępu do informacji o prawie pokazuje możliwości partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednak wymogi techniczne INSPIRE związane ze stosowaniem określonych narzędzi informatycznych wykluczają dotąd taką opcję[49].

Finansowanie usług danych przestrzennych

Istotne znaczenie dla modernizacji infrastruktury informacyjnej i rozwoju e-usług ma finansowanie, w tym kwestia odpłatności. W dyrektywie INSPIRE i ustawie implementującej ją do prawa polskiego tylko dla wyszukiwania i przeglądania wprowadza się wymóg powszechnego

[48] Por. materiały z konferencji naukowej: „Legislacja a normalizacja", dostępne na stronie <mrj.uksw.edu.pl>.
[49] Jedynie zbiory w formacie GIS lub CAD z nadanymi georeferencjami brano pod uwagę do wyliczenia wskaźników monitoringu, pomijając skany map analogowych czy rysunki komputerowe, które nie niosą informacji o geometrii poszczególnych obiektów odniesionej do konkretnego układu współrzędnych, por. <http://yadda.icm.edu.pl/yadda/element/bwmeta1.element.baztech-a082f512-ad06-4e47-9a3d -78e7 c2c68d50/c/RG_2013_z1-Affek.pdf oraz: http://www.arcanagis.pl/zagospodarowanie-przestrzenne-zgodne-z-inspire/>.

nieodpłatnego dostępu. Natomiast w zakresie pobierania, przekształcania i umożliwiania uruchomienia usług danych dopuszcza się – z pewnymi wyjątkami – odpłatność, w szczególności wynikającą z przepisów o rejestrach publicznych, a w udostępnianiu podmiotom zagranicznym następuje odwołanie do zasady wzajemności.

Możliwości refinansowania nakładów na publiczne bazy danych wynikają też z dyrektywy 2003/98/WE o ponownym wykorzystywaniu informacji sektora publicznego i są powszechnie wykorzystywane w innych państwach członkowskich[50]. Według motywu 23. preambuły do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/37/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ponownego wykorzystywania informacji sektora publicznego zmieniającej dyrektywę 2003/98/WE, „należy zwrócić uwagę na to, aby nie zakłócić normalnego funkcjonowania organów sektora publicznego, które muszą osiągać dochody, aby pokrywać znaczną część swoich kosztów związanych z wykonywaniem zadań w interesie publicznym lub kosztów związanych z gromadzeniem, produkowaniem, reprodukowaniem i rozpowszechnianiem niektórych dokumentów udostępnianych do ponownego wykorzystywania".

W modernizacji usług danych przestrzennych stosowane były w ostatnich latach instrumenty polityki spójności współfinansowane z funduszy strukturalnych UE, takich jak krajowy Program Operacyjny Polska Cyfrowa i Regionalne Programy Operacyjne, które w opisie priorytetów związanych z e-usługami publicznymi wskazują na obszary wsparcia (priorytety inwestycyjne) związane z efektywniejszym wykorzystywaniem informacji przestrzennej w sektorze publicznym[51].

Także w nowej polskiej ustawie z dnia 25 lutego 2016 r. o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego nie zostały wprost zrealizowane postulaty uwzględnienia budżetowych uwarunkowań finansowania publicznych baz danych a także rozpatrzenia sytuacji prawnej polskiego podatnika i przedsiębiorcy na tle porównawczym, aby uniknąć asymetrii obciążeń, choć warto zauważyć możliwości, jakie dają zawarte w tej ustawie przepisy kolizyjne[52].

Jednak w nieodległej perspektywie czasowej uwzględnianie w regulacji prawnej możliwości refinansowania nakładów lokalnych na zasilanie baz danymi cyfrowymi może warunkować jakość krajowej infrastruktury informacyjnej. W odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego zasadność centralizacji baz budzi wątpliwości,

[50] A. Piskorz-Ryń: *Opłaty za ponowne wykorzystywanie informacji sektora publicznego w UE* [w:] „Internet. Publiczne bazy danych i Big data", Warszawa 2014, s. 149-169 (rozdział zawiera ujęte tabelarycznie dane na temat regulacji we wszystkich państwach członkowskich UE).

[51] K. Mączewski: *Finansowanie baz danych przestrzennych*. [w]: „Publiczne bazy danych i Big data".

[52] Ustawa o ponownym wykorzystaniu informacji sektora publicznego stanowi w art. 7. że: 1. Przepisy ustawy nie naruszają prawa dostępu do informacji publicznej ani wolności jej rozpowszechniania, ani przepisów innych ustaw określających zasady, warunki i tryb dostępu do informacji będących informacjami sektora publicznego. 2. Przepisy ustawy nie naruszają przepisów ustawy z 29.08.1997 r. o ochronie danych osobowych. Dz.U.2016, poz. 352.

toteż ewentualne decyzje w tym zakresie powinny być poprzedzone finalizacją prac nad wiążącymi krajowymi standardami danych oraz analizą kosztów i korzyści uwzględniającą strukturę zasilania i wykorzystywania a gdy idzie o udostępnianie – także wymogi bezpieczeństwa.

Skorygowana powinna zostać niedokładna implementacja w ustawie z 27 lipca 2001 r. o ochronie baz danych[53], zasad prawnej ochrony baz danych w Unii Europejskiej mających podstawę w Dyrektywie 96/9/EC Parlamentu Europejskiego i Rady[54], która spowodowała kwestionowanie możliwości objęcia tą ochroną publicznych baz danych.

Kolejnym problemem związanym z nakładami na publiczne bazy danych jest rozpowszechnianie metod Big data, objaśnianych jako nowe rodzaje sieci i strategii połowów z internetowego oceanu danych, które nasuwa wątpliwość czy regulacja zasobów informacyjnych wyznaczana przez INSPIRE nie jest już w pewnym stopniu archaiczna i niekonkurencyjna wobec globalnych korporacji oferujących usługi internetowe. Skoro coraz częściej źródłem wiedzy stają się rozproszone, „nieustrukturyzowane" zasoby informacyjne, to należy także inaczej rozwiązywać dylematy związane z zakresem centralizacji, dostępności *on-line* i finansowania kosztownych publicznych baz danych.

Aktualne uwarunkowania skłaniają też do rozważań, czy bezpieczeństwa obywateli i państwa nie osłabia większa niż w innych państwach UE centralizacja publicznych baz danych i szersze udostępnianie ich zawartości oraz czy metody Big data nie zwiększą skali zagrożeń[55].

Harmonogram wdrażania INSPIRE

Potrzeba wyprzedzającej modernizacji publicznych baz danych i osiągania interoperacyjności rejestrów publicznych wymienionych w aneksach I i II do Dyrektywy jako podstawy dla dostosowywania do wymogów europejskich zasobów wymienionych w załączniku III, w tym dla dokumentacji zagospodarowania przestrzennego (realnego i planowanego), znalazła odzwierciedlenie w harmonogramie wdrażania dyrektywy[56] (rysunek 3, s. 72).

Ustanowione w dyrektywie INSPIRE obowiązki sprawozdawcze[57] są podstawą

[53] Dz.U. nr 128, poz. 1402 ze zm.

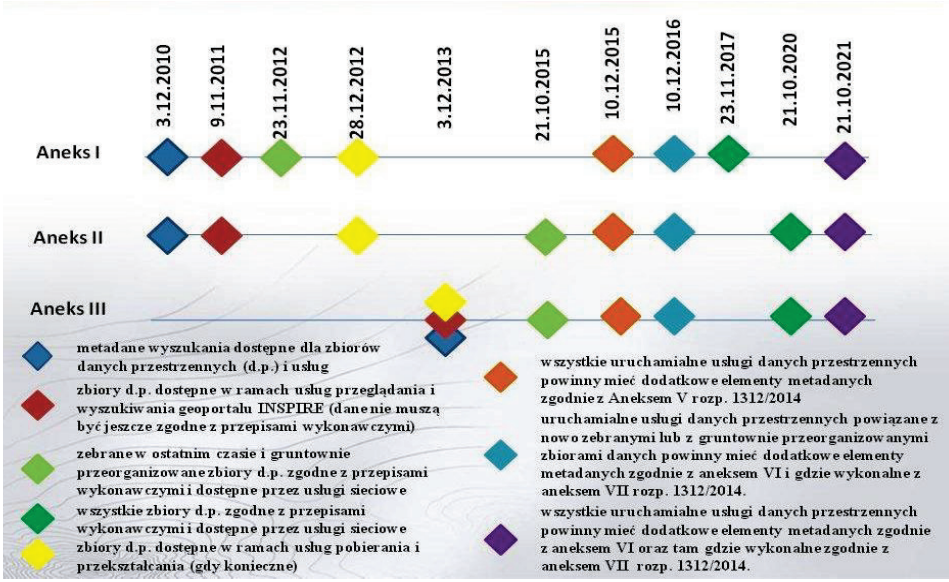
[54] Dyrektywa 96/9/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 11.03.1996 r. w sprawie ochrony prawnej baz danych, Dz. Urz. UE L 077, 27/03/1996 P. 0020 – 0028. Do praw autorskich w Internecie odnosi się także Dyrektywa 2001/29/WE w sprawie harmonizacji niektórych aspektów praw autorskich i pokrewnych w społeczeństwie informacyjnym.

[55] Opinie w tym punkcie są skróconą wersją wstępu do książki pod red. G. Szpor: „Internet. Publiczne bazy …, op.cit., s. XI-XIII.

[56] Polskie problemy w tym zakresie ukazują m.in. publikacje: A. Gryszczyńska (red.): *Rejestry publiczne*…, op.cit.

[57] Art. 21 stanowi, że 1. Państwa członkowskie monitorują wdrażanie swoich infrastruktur informacji przestrzennej i korzystanie z tych infrastruktur. Stale udostępniają Komisji oraz społeczeństwu informacje uzyskane w wyniku monitorowania. 2. W terminie do 15 maja 2010 r. państwa członkowskie przesyłają Komisji sprawozdanie zawierające podsumowujący opis: a) sposobu koordynowania dostawców z sektora publicznego oraz użytkowników zbiorów danych i usług przestrzennych oraz organów pośredniczących,

Rysunek 3. **Harmonogram wdrażania dyrektywy.**



Źródło: <http://www.gugik.gov.pl/__data/assets/image/0014/27041/Harmonogram-wdrazania-INSPIRE.jpg>.

monitorowania respektowania tego harmonogramu. Raporty krajowe dostępne są na stronie[58] (po kliknięciu na mapce na obszar będący przedmiotem zainteresowania Państwa Członkowskiego UE). Raporty publikowane są także na stronach www krajowych organów wiodących (w Polsce na stronie internetowej GUGiK jako organu wiodącego).

Dokument opublikowany 13.05.2016 zatytułowany „INSPIRE Infrastruktura Informacji Przestrzennej w Europie.

a także opis stosunków z osobami trzecimi oraz opis organizacji zapewnienia jakości; b) wkładu organów publicznych lub osób trzecich w funkcjonowanie i koordynację infrastruktury informacji przestrzennej; c) informacji na temat korzystania z infrastruktury informacji przestrzennej; d) porozumień o wspólnym korzystaniu z danych zawieranych pomiędzy podmiotami publicznymi; e) kosztów i korzyści związanych z wdrożeniem niniejszej dyrektywy. 3. Państwa członkowskie przesyłają Komisji co trzy lata, począwszy od 15 maja 2013 r., sprawozdanie zawierające uaktualnione informacje dotyczące kwestii określonych w ust. 2. 4. Szczegółowe przepisy do celów wykonania niniejszego artykułu są przyjmowane zgodnie z procedurą regulacyjną określoną w art. 22 ust. 2., który stanowi, że zastosowanie mają art. 5 i 7 decyzji 1999/468/WE, z uwzględnieniem przepisów jej art. 8. a okres określony w art. 5 ust. 6 decyzji 1999/468/WE ustala się na trzy miesiące.

[58] <http://inspire.ec.europa.eu/index.cfm/pageid/182>

Raport Kraju Członkowskiego: Polska, 2013–2015"[59], w wielu fragmentach odnosi się do planowanego i rzeczywistego zagospodarowania przestrzennego. Wskazuje między innymi, że „MIiB – Organ wiodący w zakresie tematu „zagospodarowanie przestrzenne" nie dysponuje narzędziami umożliwiającymi kompleksowe monitorowanie usług danych przestrzennych. Podmioty prywatne realizujące zadania wynikające z przepisów implementacyjnych INSPIRE nie udostępniają statystyk dotyczących korzystania z usług danych przestrzennych – „w architekturze sfederowanej brak zobowiązania podmiotów harvestujących[60] dane do wykonywania obowiązku sprawozdawczego w zakresie użytkowania usług", (s. 33). Ponadto, według MIiB: „Dane przestrzenne udostępniane przez lokalne oraz regionalne węzły IIP dotyczące zasięgów oraz ustaleń aktów planowania przestrzennego mają obecnie wyłącznie charakter poglądowy. W rezultacie nie mogą być wykorzystywane jako podstawa prawna w postępowaniach administracyjnych lub innych. Stanowią natomiast cenne źródło informacji wspierające prowadzenie tychże postępowań m.in. na etapie gromadzenia informacji, której weryfikacja następuje na podstawie oficjalnych dokumentów udostępnianych we właściwym urzędzie. Część z udostępniających ww. zbiory danych zastrzega, że udostępniane informacje mogą być wykorzystywane wyłącznie do celów niezarobkowych i niekomercyjnych, z kolei w zastosowaniach prywatnych lub naukowych, w zakresie dozwolonym ustawą z 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Nadal niewiele zbiorów danych przestrzennych jest udostępnianych za pośrednictwem usług pobierania, co w efekcie utrudnia prowadzenie analiz przestrzennych z wykorzystaniem danych planistycznych (354 zbiory udostępnione w standardzie WFS, stan w dniu 31.12.2015 r.; dla porównania liczba dokumentów planistycznych, dla których mogą być opracowane zbiory danych przestrzennych: 45 625 planów miejscowych +2 464 studia gminne +16 planów wojewódzkich (stan w dniu 31.12.2014 r.)." (s.37).

Przy wykorzystaniu zestandaryzowanych danych sprawozdawczych opublikowanych w językach urzędowych na stronie[61] internetowej powinno być możliwe porównanie konkretnych elementów modelowych i wskaźników. Jednak w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego, na przykład w sprawozdaniach francuskim i niemieckim brak jakichkolwiek danych na ten temat. Zatem zbiorcze zestawienia odnoszące się do realizacji Dyrektywy INSPIRE we wszystkich państwach członkowskich UE, nie pozwalają ocenić treści polskiego raportu w zakresie zagospodarowania przestrzennego w Polsce na szerszym tle.

---

[59] <http://www.gugik.gov.pl/__data/assets/pdf_file/0017/33506/Sprawozdanie-z-realizacji-dyrektywy-INSPIRE-w-latach-2013-2015-KSE.pdf>

[60] Proces zbierania określonych wyników z wyszukiwarek według żądanych kryteriów lub jako pozyskiwanie adresów, wybranych serwisów/stron www w celu zostawienia swojego linka lub jako budowanie bazy miejsc do zostawienia swojego linka.

[61] Patrz przyp. 58.

Uwagi końcowe

Europejskie ramy regulacyjne wskazują:

- narastanie wielopoziomowości regulacji determinującej zakres, szczegółowość i harmonogram aktywności prawodawcy krajowego;
- wagę interoperacyjności semantycznej, dyktującej zmiany terminologiczne prawa krajowego, w zakresie zagospodarowania przestrzennego istniejącego i planowanego;
- potrzebę wyprzedzającej modernizacji publicznych baz danych i osiągania interoperacyjności rejestrów publicznych wymienionych w aneksach I i II do Dyrektywy jako podstawy dla dostosowywania do wymogów europejskich zasobów wymienionych w załączniku III, w tym dla dokumentacji zagospodarowania przestrzennego (istniejącego i planowanego), co znajduje odzwierciedlenie w harmonogramie wdrażania dyrektywy;
- trudność powiązania realizacji wynikających z dyrektywy INSPIRE obowiązków w zakresie udostępniania planów zagospodarowania przestrzennego z modelami dostępu do informacji prawnej;
- znaczenie instrumentów *soft law*, w tym normalizacji i sposobu jej powiązania z legislacją w standaryzacji zasobów cyfrowych i e-usług;
- wyważanie w kształtowaniu dostępności danych przestrzennych między potrzebą jawności a potrzebą bezpieczeństwa – w tym ochrony przed cyberprzestępczością;
- potrzebę jasnego podziału zadań i kompetencji między podmiotami publicznymi i ustanawiania przejrzystych zasad współdziałania z podmiotami prywatnymi;
- znaczną swobodę krajowego prawodawcy w zakresie refinansowania kosztów modernizacji zasobów informacyjnych i regulowania opłat.

U progu lat osiemdziesiątych Walerian Pańko trafnie zarysowując perspektywy zmian funkcji prawa własności, spoglądał na prawo jako „płaszczyznę kompromisu między potrzebą stabilizacji a koniecznością rozwoju”[62]. Przyjmując ten punkt widzenia, warto podejmować kolejne próby odpowiedzi na pytanie czy polskie prawo administracyjne nie stabilizuje nadmiernie, zamiast motywować do modernizacji zasobów i procesów informacyjnych

dr hab. **GRAŻYNA SZPOR**
profesor Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

[62] W. Pańko: „O prawie własności i jego współczesnych funkcjach”, Katowice 1984, s. 212.

Regulacje Unii Europejskiej i państw członkowskich

Prawnomiędzynarodowa ochrona krajobrazu

Celem opracowania jest wskazanie zasadniczych przyczyn systemowych (tj. tkwiących w systemie prawnym) słabej ochrony krajobrazu w UE. Chodzi w nim o odpowiedź na pytanie, dlaczego mechanizm międzynarodowych i unijnych instrumentów ochrony krajobrazu nie przekłada się na efektywną krajową regulację prawną lub efektywną praktykę egzekwowania jej przestrzegania w aspekcie planowania przestrzennego tak w Polsce[1], jak i w innych państwach członkowskich UE[2].

ARTUR NOWAK-FAR

Wstęp

Unia Europejska i jej państwa członkowskie są – w różnej konstelacji – stronami wielu umów międzynarodowych, przedmiotem regulacji których jest ochrona krajobrazu. Ich treść w znacznym stopniu wyraża preferencje bogatych społeczeństw, które weszły na drogę takiego rozwoju technologicznego, w którym antropogeniczna presja na środowisko (a tym samym presja na niepożądane zniekształcenie krajobrazu) jest mniejsza niż w państwach mniej zasobnych, które nadrabiają zaległości gospodarcze, a ujmując kwestię szerzej – cywilizacyjne. Tego rodzaju zróżnicowanie występuje nie tylko pomiędzy państwami UE a innymi państwami świata, lecz także – choć w mniejszym wymiarze

[1] Zob. np. Mariusz Kistowski: *Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych,* „Przegląd Przyrodniczy" nr 3/2012, Vol. XIII, s. 30-45, a także znaczna liczba informacji o wynikach kontroli NIK, np.: *Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych* (LSZ.410.007.00.2015, nr ewid. 200/2015/P/15/099/LSZ; *Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim* (LBI.4101.10.00/2013, nr ewid. 22/2014/P/13/136/LBI); *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego* (KSI.410.003.00.2015, nr ewid. 207/2015/P/15/052/KSI).

[2] Zob. Stefanie Dühr, Claire Colomb, Vincent Nadin: *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, New York 2010, s. 333-343.

– pomiędzy poszczególnymi państwami Unii[3].

Takie zróżnicowanie jest przyczyną frustracji w państwach takich jak Polska, w których z jednej strony, zauważa się istotny pozytywny wpływ regulacji prawnomiędzynarodowej, a zwłaszcza unijnej, na wiele stosowanych i egzekwowanych standardów zwiększających ogólny poziom dobrobytu[4], a z drugiej strony, stwierdza się poważną dysfunkcję planowania zagospodarowania przestrzennego prowadzącą – pomimo przyjętych na różnych poziomach uregulowań – do niekiedy wręcz szokującej dewastacji krajobrazu często o najwyższych walorach przyrodniczych, historycznych, kulturowych i archeologicznych[5].

Dotychczas w polskiej literaturze naukowej za pierwszorzędną przyczynę nieefektywności systemu planowania zagospodarowania przestrzennego uznawano niedostateczną jakość ustanowionego w tym zakresie prawa, a zwłaszcza nieprawidłową praktykę jego stosowania. W tym opracowaniu podjęta będzie próba wskazania, dlaczego w zakresie, w jakim owo prawo wynika ze zobowiązań międzynarodowych Polski w ramach porządku ogólnego, a także w ramach porządku prawnego Unii Europejskiej, owe zobowiązania nie są efektywnie wykonywane. W tym zakresie jedynie Janina Ciechanowicz-McLean, odnosząc się do Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, starała się zidentyfikować przyczyny jej niewielkiej sprawczości w Polsce[6]; ta znakomita badaczka wskazała, że stan ten wynika z charakteru Konwencji, która ma – w jej przekonaniu – postać miękkiego prawa, tj. takiego, które zasadniczo formułuje zalecenia, a nie twarde, egzekwowalne standardy.

Pojęcie krajobrazu

Krajobraz jest konfiguracją przestrzeni, z którą związane jest jakieś przeżycie estetyczne każdego człowieka mającego możliwość postrzegania. Owo przeżycie estetyczne implikuje jakiś szerszy dostęp do przestrzeni, której konfigurację tworzy właśnie krajobraz. Możliwość takiego sensownego zdefiniowania krajobrazu poprzez odniesienie tego pojęcia do wystarczająco szerokiego dostępu do przestrzeni sygnalizuje sorytykalność tego pojęcia, to znaczy, że nie ma ostrej różnicy pomiędzy tym co jest krajobrazem, a tym, czego tym pojęciem już nie bylibyśmy skłonni określić.

---

[3] Zob. np. Peter H. Verburg, Derek B. van Berkel, Anna M. van Doom, Michiel van Eupen, Harm A. R. M. van der Heiligenberg: *Trajectories of Land Use Change in Europe: A Model-Based Exploration of Rural Futures,* "Landscape Ecol" 2010, Vol. 25, s. 217-232; Kevin Bishop, Adrian Phillips, Lynda M. Warren: *Protected for Ever? Factors shaping the future of Protected Areas Policy,* "Land Use Policy" 1995, Vol. 12, s. 291-305; w ujęciu teoretycznym zob. Artur Nowak-Far: *Krzywa Kuznetsa a wielość jurysdykcji fiskalnych,* „Studia z Polityk Publicznych" nr 1/2014, s. 58-79.

[4] Zob. np. Małgorzata Kałużyńska, Paweł Karbownik, Wojciech Burkiewicz, Karolina Janiak, Marcin Jatczak (red.): *Polskie 10 lat w Unii. Raport,* Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.

[5] Zob. np. Elżbieta Dymna, Marcin Rutkiewicz: *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej,* Wyd. Klucze, Warszawa 2009; Filip Springer: *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wyd. Czarne, Wołowiec 2013.

[6] Janina Ciechanowicz-McLean: *Europejska Konwencja Krajobrazowa,* „Prawo i Środowisko" nr 2/2006, s. 78-83.

Innym możliwym sposobem zdefiniowania krajobrazu jest uznanie go za element środowiska naturalnego. Takie ujęcie nie daje definicji opisowej, lecz eksplikacyjną – przez to dalece niedoskonałą i raczej niewystarczającą do zastosowania w niekazuistycznej regulacji prawnej.

Jakiekolwiek ujęcie krajobrazu zakłada, że może być on zarówno źródłem pozytywnych, jak i obojętnych, czy negatywnych przeżyć estetycznych. Jest przecież jakąś konfiguracją przestrzeni, toteż często nadaje mu się dodatkowe predykaty (stosowane także w regulacji prawnej), przez co w użyciu są takie określenia jak „krajobraz naturalny", „krajobraz przemysłowy", „krajobraz nizinny", w tym ocenne „brzydki/ładny krajobraz" itp. Na pewno jednak pewne rodzaje krajobrazu mogą denotować pozytywne przeżycia estetyczne, a wtórnie (poprzez przypisanie im sensownego wnioskowania) określać istniejący (przynajmniej pozornie, na pierwszy rzut oka) stan równowagi ekologicznej. Jak się wydaje, w tym przypadku, to „brzydki krajobraz" jest lepszym symptomem zakłócenia tej równowagi niż „ładny krajobraz" jej niezakłócenia. Warto jednak zauważyć, że krajobraz funkcjonuje także jako samodzielny przedmiot wartościowania – a zatem predykaty estetyczne mogą samodzielnie wyznaczać jego wartość.

Pojęta holistycznie konfiguracja przestrzeni wokół ludzi musi być uważana za element ich dobrobytu. W zakresie, w jakim „odzwierciedla" on stan równowagi biologicznej, może być on także elementem dobrostanu świata zwierzęcego. Ze względu na to, że przeżycia estetyczne najpewniej nie są udziałem zwierząt, można przyjąć, że na dobrostan składają się zatem raczej pewne elementy krajobrazu ujęte tylko redukcjonistycznie. Holistyczne ujęcie krajobrazu wiedzie do postulatu, by traktować go jako element, który musi być sprzężony z innymi środowiskowymi aspektami dobrobytu ludzi. W konsekwencji, prowadzi to do umieszczenia go w ramach zintegrowanej polityki ochrony środowiska, a szerzej, polityki publicznej nakierowanej na tworzenie dobrobytu.

Kompetencje Unii Europejskiej w zakresie ochrony krajobrazu

Ochrona krajobrazu uznanego za wartościowy stała się przedmiotem bardzo rozległej regulacji prawnej. W systemie prawnym Unii Europejskiej zasadniczo nie jest ona w pełni autonomiczna. Oznacza to, że nie dotyczy tylko i wyłącznie krajobrazu. Traktaty unijne, przede wszystkim Traktat o Unii Europejskiej (TUE) oraz Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w ogóle nie zawierają jakichś szczególnych postanowień dotyczących ochrony krajobrazu, traktowanej jako wyodrębniony obszar regulacji. Materia ta pojawia się jednak w prawie wtórnym UE, najczęściej nie osobno, lecz jako przedmiot szerszej regulacji dotyczącej ochrony środowiska. Regulacja ta jest wyrazem zastosowania w tej mierze koncepcji pomocniczości. Ta wymaga umożliwienia obywatelom i ich wspólnotom (także zatem wspólnotom terytorialnym) adekwatnego do zakresu ich interesu oraz posiadanej wiedzy o ich bezpośrednim otoczeniu, udziału w podejmowaniu decyzji, które dotyczą środowiska naturalnego, a zatem i krajobrazu. Implikuje to również zastosowanie zintegrowanego regulacyjnego podejścia

do ochrony środowiska naturalnego, którego poszczególne elementy muszą ze sobą współgrać.

Regulacja Unii Europejskiej i jej państw członkowskich w zakresie ochrony krajobrazu jest zdeterminowana ich zobowiązaniami międzynarodowymi. W odniesieniu do ich wzajemnych relacji w tym kontekście obowiązuje zasada kompetencji powierzonych (ang. *conferredpowers)*, zgodnie z którą UE ma kompetencje do działania (w tym kompetencje regulacyjne) jedynie w zakresie powierzonym jej przez państwa członkowskie.

Traktaty unijne nie zawierają przepisów, które traktowałyby ochronę krajobrazu jako oddzielny przedmiot kompetencji; takim obszarem nie jest nawet planowanie przestrzenne. Można jednak przyjąć, że zasadnicze składniki tego planowania są objęte kompetencjami, które w świetle podstawowego dla kwestii dystrybucji kompetencji art. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Unia Europejska dzieli z państwami członkowskim. W katalogu obszarów, których dotyczą kompetencje dzielone (określone w art. 4 ust. 2 TFUE), znajduje się bowiem środowisko naturalne, transport, sieci transeuropejskie, energia, a także bardzo szeroki obszar regulacji dotyczącej funkcjonowania rynku wewnętrznego i spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej UE. W kontekście takiego przedstawienia materii kompetencyjnych, planowanie przestrzenne należy uznać za swoiste funkcjonalne połączenie niektórych składników owych materii wymienionych w art. 4 ust. 2 TFUE. Istotną kwestią jest to, że przynależą one wszystkie właśnie do katalogu objętego kompetencjami dzielonymi. Oznacza to, że umowy międzynarodowe dotyczące wspomnianych materii, a także stanowienie prawa należy do kompetencji zarówno Unii Europejskiej, jak i jej państw członkowskich, z tym zastrzeżeniem, że w zakresie już uregulowanym przez Unię, państwa członkowskie są zobowiązane do powstrzymania się od przyjmowania własnej regulacji[7].

Międzynarodowe narzędzia ochrony krajobrazu

Uczestnictwo Unii Europejskiej i państw członkowskich

Najważniejszym aktem prawnym dotyczącym ochrony krajobrazu traktowanej jako odrębny obszar interwencji władzy publicznej jest Europejska Konwencja Krajobrazowa (EKK) przyjęta 20 października 2000 r. we Florencji[8]. Stanowi ona element dorobku prawnego Rady Europy, a więc nie Unii Europejskiej. Jej stronami są jednak państwa członkowskie UE – ma ona więc znaczenie zarówno dla ich własnego systemu prawnego, jak i dla kierunków tworzenia i sposobu interpretacji prawa unijnego. Jej skuteczność w samym obszarze prawa Unii jest jednak ograniczona – w szczególności EKK nie ma w tym zakresie bezpośredniego skutku. Europejska Konwencja Krajobrazowa ma za to istotne znaczenie taksonomiczne – definiuje

[7] Zob. orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie 22/70 *Komisja EWG przeciwko Rada (Europejska Konwencja w sprawie Transportu Drogowego, ERTA)*, Zb. Orz. 1971, s. 263.

[8] Dz.U. RP nr 14/2000, poz. 98.

bowiem kluczowe dla systemu ochrony krajobrazu pojęcia; owe definicje nie mogą być wprost przywoływane w praktyce stosowania prawa w państwach członkowskich UE (bo przecież – jak wspomniano – EKK nie ma bezpośredniej skuteczności), jednak mają znaczenie pośrednie, gdyż stanowią wzorzec dla siatki definicyjnej przyjętej w regulacjach wykonujących zobowiązania traktatowe zarówno w prawie UE, jak i w systemach prawnych jej państw członkowskich.

Na podstawie postanowienia art. 1 EKK w związku z jej art. 5 można zrekonstruować konwencyjną definicję „krajobrazu". Tu pojęcie to oznacza „obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich. Jest on zatem składnikiem otoczenia ludzi a przy tym wyrazem dzielonej przez nich „różnorodności kulturowej i przyrodniczej oraz podstawą ich tożsamości" (art. 5). W rozumieniu tego przepisu (art. 1 pkt b EKK) w odniesieniu do krajobrazu prowadzona jest określona polityka (polityka krajobrazowa, fr. *politique du paysage*, ang. *landscape policy)* - tj. „wyrażenie przez właściwe organy publiczne ogólnych zasad, strategii i wytycznych", które pozwalają podejmować specjalne środki ukierunkowane na ochronę, gospodarkę i planowanie krajobrazów. W pkt. c art. 1 EKK zdefiniowany jest „cel jakości krajobrazu" (fr. *objectif de qualité paysage*, ang. *landscape quality objective)* – to jest odnoszące się do określonego krajobrazu „sformułowanie przez właściwe organy publiczne aspiracji społeczeństwa w odniesieniu do otaczającego je krajobrazu".

Zasadniczym wymaganiem EKK jest zapewnienie przez państwa strony Konwencji racjonalnego gospodarowania zasobem, jakim jest właśnie krajobraz, w tym – w ramach tego działania – ochrona krajobrazu przez nieuzasadnionym zniekształceniem, a także podejmowanie działań służących podwyższeniu jakości krajobrazu – wtedy, gdy jest on pospolity albo wręcz zdegradowany (art. 2 EKK). Ochrona krajobrazu wartościowego ma być realizowana poprzez prawne uznanie krajobrazu za dobro chronione. Państwa strony EKK zobowiązały się zatem do „działania na rzecz zachowania i utrzymywania ważnych lub charakterystycznych cech krajobrazu", czego celem ma być „ukierunkowanie i harmonizowanie zmian, które wynikają z procesów społecznych i środowiskowych" (art. 1 pkt d). Konwencja wymaga zapewnienia takiego gospodarowania krajobrazem, które byłoby zintegrowane w ramach ogólniejszych działań na rzecz trwałego i zrównoważonego rozwoju i miało zasadniczo na celu podtrzymanie krajobrazu tak, aby jego zmiany wynikające z procesów społecznych, gospodarczych i środowiskowych miały postać ukierunkowaną i zharmonizowaną (pkt e). Istotnym wymogiem EKK, sformułowanym w art. 5 lit d., jest to, by polityka krajobrazu była zintegrowana z polityką w zakresie planowania regionalnego i urbanistycznego, a także z polityką kulturalną, środowiskową, rolną, społeczną, gospodarczą i innymi, które bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na krajobraz.

Europejska Konwencja Krajobrazowa zobowiązuje również państwa do „planowania krajobrazu" (pkt f), przez co rozumie działanie, które w jakiejś konkretnej perspektywie czasowej ma skutkować

powiększeniem, odtworzeniem lub wręcz utworzeniem krajobrazów. Warto jednak zaznaczyć, że w EKK to działanie jest określone jako zobowiązanie starannego działania, nie zaś skutku. Ochrona krajobrazu ma również zapewniać udział interesariuszy polityki krajobrazu w określaniu jej konkretnej zawartości.

Zasadnicze obowiązki wynikające z EKK, które odnoszą się do planowania przestrzennego polegają na:

- zidentyfikowaniu krajobrazów, przeanalizowaniu ich charakterystyki, zmian, a także czynników zmiany i procesów do niej prowadzących;
- identyfikacji wartości przypisywanych krajobrazowi zarówno przez właściwe organy państwowe, jak i lokalną ludność;
- a także adekwatnym odniesieniu się do tego w polityce publicznej.

Zobowiązania z EKK mają być wykonywane przez państwa zgodnie z ich własnymi zasadami konstytucyjnymi (tj. z zastosowaniem zasady autonomii proceduralnej) i zasadą pomocniczości, ale z uwzględnieniem Europejskiej Karty Samorządu Lokalnego. W odniesieniu do planowania przestrzennego oznacza to przede wszystkim wymóg poszanowania kompetencji samorządów lokalnych w zakresie wykonywania przez państwo zobowiązań wynikających z EKK.

Jak wspomniano, EKK wymaga zintegrowania polityki ochrony krajobrazu z innymi działaniami, z którymi wykazuje istotniejsze prakseologiczne powiązanie, zwłaszcza z działaniami realizującymi politykę ochrony środowiska. Na przedmiotowy zakres ewentualnego wymaganego zintegrowania wskazuje (nieenumeratywnie) także sama EKK – poprzez identyfikację innych instrumentów prawa międzynarodowego, przyjętych w ramach porządku prawnego UE, Rady Europy, a także Organizacji Narodów Zjednoczonych, które są z jej postanowieniami powiązane. Europejska Konwencja Krajobrazowa jest skoordynowana między innymi z:

1. Konwencją o ochronie europejskiej dzikiej fauny i flory i ich siedlisk naturalnych (podpisaną w Bernie, 19 września 1979 r.)[9] – która wymaga wyznaczenia obszarów chronionych w celu realizacji zasadniczej funkcji tego aktu – w sposób, który odpowiada w szczególności „wymaganiom ekologicznym, naukowym i kulturowym" przy uwzględnieniu „wymagań gospodarczych i potrzeb rekreacyjnych" (art. 2); Konwencja wymaga także wdrożenia krajowej polityki ochrony dzikiej fauny i flory – w szczególności poprzez uwzględnienie jej ochrony w polityce planowania i rozwoju oraz w działaniach nakierowanych na ograniczenie zanieczyszczeń (art. 3 ust. 2); polityka taka ma dążyć do uniknięcia lub zmniejszenia, tak dalece, jak to możliwe, niekorzystnych zmian stanu obszarów chronionych (art. 4 ust. 2).
2. Konwencją w sprawie ochrony dziedzictwa architektonicznego Europy (podpisaną w Granadzie, 3 października 1985 r.)[10] – która wymaga identyfikacji, inwentaryzacji i ochrony zabytków, zespołów budynków oraz terenów zabytkowych

[9] Tekst w Dz.U. RP nr 58/1996, poz. 263.
[10] Tekst w Dz.U. RP 2010, poz. 210.

(art. 2 w związku z art. 4 oraz 7 Konwencji); w kontekście planowania przestrzennego, taka ochrona ma dotyczyć także budowli, zespołu budynków lub terenów, które mają mniejszą wartość historyczną czy artystyczną, lecz które „są interesujące z punktu widzenia ich lokalizacji w środowisku (...) albo z punktu widzenia jakości życia" (art. 10 ust. 4 Konwencji).

3. Europejską Konwencją w sprawie ochrony dziedzictwa archeologicznego (ze zmianami) (podpisaną w Valletcie, 16 stycznia 1992 r.)[11], która dotyczy „wszelkich pozostałości, obiektów i jakichkolwiek innych śladów ludzkości z minionych epok" mogących stanowić przedmiot poznania historii ludzkości, a więc będących jednocześnie źródłem informacji o tej historii (art. 1 ust. 2 Konwencji); Konwencja wymaga zapewnienia specjalnego reżimu ich badania: zabezpieczania, ewidencjonowania, eksponowania wspomnianych przedmiotów, jak również ich otoczenia znajdującego się na ziemi lub pod wodą; w odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego. W art. 5 Konwencja wymaga, by państwa strony podjęły próby uwzględnienia w nich potrzeb ochrony archeologicznej, w szczególności poprzez zapewnienie archeologom udziału w tworzeniu tych planów oraz w ich zmianie; w tym samym przepisie Konwencja wymaga, by owe plany były ukierunkowane na „zapewnienie wyważonej strategii mającej na celu ochronę, konserwację i i podwyższenie wartości terenów o wartości archeologicznej",

4. Konwencją w sprawie dostępu do informacji, udziału publicznego w procesach decyzyjnych i dostępu do sprawiedliwości w sprawach środowiska (podpisaną w Aarhus, 25 czerwca 1998 r.)[12], która wymaga zapewnienia każdemu (bez odniesienia do istnienia albo nieistnienia interesu prawnego) dostępu do informacji o wszelkich planach i programach mających wpływ na środowisko, jak również udziału w postępowaniu w tym zakresie – w odniesieniu do aspektu integrującego kwestię ochrony środowiska i ochrony krajobrazu, jest to więc instrument istotny.

Jak wspomniano, opisane instrumenty prawnomiędzynarodowe są uwzględnione, a niekiedy wręcz wykonane w prawie Unii Europejskiej lub w systemach prawnych państw członkowskich. Owo wykonanie stanowi swoistą regulacyjną konkretyzację ustanowionych w owych instrumentach obowiązków, które mają w nich postać ramową lub określają obowiązki państw stron nie w formule rezultatu, lecz starannego działania. Dodatkowo można zauważyć, że w odniesieniu do planowania przestrzennego, owe obowiązki wynikają z postanowień mających charakter *stricte* publiczny – skierowanych do państw członkowskich do wykonania przez właściwe organy administracji publicznej. Nie mają za to takiego aspektu, który wskazywałby na bezpośrednie ustanowienie w nich jakiegoś wystarczająco konkretnego uprawnienia jednostek (tj. osób fizycznych lub innych podmiotów niebędących częścią aparatu państwowego, mających jakiś relewantny ze względu na te instrumenty zakres zdolności prawnej). Istnienie uprawnień

[11] Tekst w Dz.U. RP nr 120/1996, poz. 564.
[12] Tekst w Dz.U. RP nr 78/ 2001, poz. 708.

o takim charakterze uzasadniałoby możliwość powołania się przez nie bezpośrednio na te instrumenty w celu efektywnego zrealizowania uprawnień, których właściwie nie da się egzekwować na gruncie unijnego czy krajowego systemu prawnego. Co najwyżej można powołać się na postanowienia aktów unijnych wykonujących zobowiązania konwencyjne[13]. Przykładem takiego aktu jest rozporządzenie (WE) nr 1367/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 6 września 2006 r. w sprawie zastosowania postanowień Konwencji z Aarhus o dostępie do informacji, udziale społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz dostępie do sprawiedliwości w sprawach dotyczących środowiska do instytucji i organów Wspólnoty[14].

Także w odniesieniu do aspektu proceduralnego wykonania wspomnianych obowiązków konwencyjnych, państwa członkowskie nie muszą stosować jakiegoś konkretnego, ujednoliconego bądź choćby zharmonizowanego, modelu postępowania. Wszystkie wspomniane umowy międzynarodowe respektują bowiem w tym zakresie szeroką formułę autonomii proceduralnej, tzn. zasady swobody wyboru przez państwa strony rozwiązań proceduralnych i instytucjonalnych, które miałyby służyć do realizacji wynikających z owych umów zobowiązań. Szeroka formuła autonomii proceduralnej wynika w tym kontekście stąd, że wspomniane konwencje nie zawierają nawet takich postanowień, które w jakimś wystarczająco znaczącym stopniu determinowałyby przyjmowane przez owe państwa rozwiązania proceduralne i instytucjonalne.

Charakter prawny wymienionych instrumentów prawnomiędzynarodowych w świetle prawa UE jest różny. Wszystkie te instrumenty łączy jednak to, że – jak właśnie wspomniano – nie są one takimi źródłami prawa unijnego, które mogłyby być stosowane bezpośrednio. W tym jednak kontekście pojawia się pytanie, czy te przepisy prawa UE, które stanowią choćby częściowe wykonanie wspomnianych instrumentów prawa międzynarodowego, mogą być podstawą roszczeń indywidualnych. Odpowiedź na to pytanie zostanie udzielona w następnej części tego opracowania. Gwoli pewnego wstępu należy stwierdzić, że dominującym paradygmatem, w ramach którego UE tu występuje, jest ten oparty na autoreferencji, czyli interpretowaniu zewnętrznego świata regulacyjnego w świetle własnych reguł. Prowadzi to do „ledwo co zauważania" prawa międzynarodowego jako tego porządku, który mógłby ostatecznie regulować relacje unijnego porządku prawnego z zewnętrznym porządkiem traktatowym[15], a tym bardziej określać wymiary zastosowania norm innych traktatów niż te, stanowiące podstawę funkcjonowania UE w porządku prawnym samej Unii i jej państw członkowskich.

Zasadniczą formułę porządkującą relację traktatów zawartych przez państwa

[13] Argumenty sformułowane przez analogię do konkluzji TSUE w wyroku w sprawie 70/87 *Fédération de l'industrie de l'huilerie de la CEE (Fediol) przeciwko Komisji Europejskiej (Zb. Orz. 1989, s. 1781)* oraz w sprawie *C-69/89 Nakajima All Precision Co. Ltd przeciwko Radzie (Zb. Orz. 1991, s. I-2069) dotyczących stosowania reguł systemu prawnego WTO.*

[14] Dz.U. L 264, s. 13.

[15] *Ibidem*, s. 10-11.

członkowskie poza porządkiem unijnym (a takimi jest większość wspomnianych traktatów dotyczących w jakimś stopniu ochrony krajobrazu w kontekście planowania przestrzennego) ustanawia art. 351 TFUE. Wymaga on, by takie umowy nie prowadziły do sprzeczności wynikających z nich praw i obowiązków państwa członkowskiego UE z jego prawami i obowiązkami wynikającymi z członkostwa w Unii, a więc i z unijnego *acquis*[16]. Wymóg ten uznaje się za zasadniczy dla zapewnienia jednolitości prawa UE, które musi wiązać tak samo i w takim samym zakresie wszystkie państwa członkowskie, a tym samym nie może być podatne na modyfikacje wynikające z jednostronnych (w takim ujęciu) działań tych państw w sferze międzynarodowych stosunków traktatowych. Stąd interpretacja samego art. 251 TFUE przez TSUE jest zawężająca, co jest praktyką aprobowaną przez Trybunał Sprawiedliwości UE[17]. Ten, w wyroku w sprawie 235/87 *Annunziata Matteucci przeciwko Communauté française de Belgique i Commissariat général aux relations internationales de Communauté française de Belgique*[18] potwierdził swoje stanowisko. Wskazał dodatkowo, że zobowiązania wynikające z członkostwa mają również zastosowanie w stosunku do umów międzynarodowych zawartych pomiędzy państwami członkowskimi UE przed ich przystąpieniem do Unii Europejskiej i to nawet w odniesieniu do takich, które nie mieszczą się w zakresie kompetencji UE – byleby tylko wykonanie wynikających z nich uprawnień lub zobowiązań mogło stać w sprzeczności z postanowieniami Traktatów unijnych[19]. Do oceny tej ostatniej okoliczności uprawnione są sądy krajowe, jeżeli w odniesieniu do jakiejś umowy kierują pytanie w trybie prejudycjalnym art. 267 TFUE[20].

W przypadku wspomnianych konwencji dotyczących ochrony krajobrazu nie ma przesłanek stwierdzenia niezgodności zobowiązań państw członkowskich z nich wynikających z prawem UE.

Prawo wtórne Unii Europejskiej

Jak wspomniano, prawo Unii Europejskiej, tj. to tworzone w jej instytucjonalno-prawnych ramach i przybierające postać tzw. aktów prawa wtórnego (których główny katalog zasadniczo określa art. 288 TFUE), w istotnym stopniu odzwierciedla treść zobowiązań UE i jej państw członkowskich wynikających ze wspomnianych umów międzynarodowych, które w jakimś zakresie dotyczą ochrony krajobrazu – także w kontekście planowania przestrzennego.

Istotne znaczenie dla ochrony krajobrazu mają niektóre środki szeroko rozumianej wspólnej polityki rolnej (WPR). Ta bowiem opiera się na zasadzie integracji jej szczególnych[17 18 19 20] celów z celami innych

[16] Jan Klabbers: *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 11.
[17] Orzeczenie w sprawie 10/61 *Komisja Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przeciwko Republice Włoskiej (cła na głośniki radiowe)*, Zb. Orz. 1962, s. 1.
[18] Zb. Orz. 1988, s. 5589.
[19] *Ibidem*, motywy 21 i 14.
[20] Zob. orzeczenie w sprawie C-158/91 *postępowanie karne przeciwko Jeani-Claude Levy*, Zb. Orz. 1993, s. I-4287, motyw 21.

polityk unijnych, w szczególności polityki ochrony środowiska[21]. Podstawowym w tym zakresie aktem regulującym obowiązki państw członkowskich w zakresie dotyczącym planowania przestrzennego jest Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1305/2013/UE w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady 1698/2005[22]. Jego zasadniczym celem jest ustanowienie takich instrumentów polityki rolnej w zakresie planowania przestrzennego, które stanowiłyby zarazem jej wkład do realizacji długookresowej strategii rozwojowej UE *Europa 2020*, jak i programu zrównoważonego rozwoju. Stąd akt ten nakazuje państwom członkowskim uwzględniać te cele w przyjmowanych przez nie i realizowanych programach obszarów wiejskich. Rozporządzenie nr 1305/2013/UE odnosi się do ochrony krajobrazu w art. 5 pkt 4 lit. (a) czyniąc zeń element unijnych priorytetów w zakresie rozwoju obszarów wiejskich, w art. 20 ust. 1 pkt 4, nakazując podejmować działania dotyczące badań wpływu działalności człowieka na obszarach wiejskich na krajobraz, ta także w art. 35 ust. 1 lit. (g), poprzez wskazanie ochrony krajobrazu jako platformy ponadgranicznej współpracy terytorialnej.

Innym aktem unijnym mieszczącym się w zakresie WPR a dotyczącym ochrony krajobrazu jest rozporządzenie Rady nr 2078/92/EWG w sprawie metod produkcji rolnej zgodnych z wymaganiami ochrony środowiska i utrzymania obszarów wiejskich[23] oraz wykonawcze wobec niego rozporządzenie Komisji 746/96 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia nr 2078/92[24]. W regulacjach tych UE ustanowiła system wsparcia dla rolników stosujących takie metody produkcji, które redukują antropogeniczne czynniki negatywnie wpływające na środowisko naturalne, w tym także na krajobraz (zob. w szczególności art. 2 ust. 1 lit. (d) Rozporządzenia nr 2078/92/EWG).

W odniesieniu do ochrony krajobrazu pierwszorzędne znaczenie mają także dyrektywy dotyczące oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko. Jest ich wiele, gdyż odnoszą się one do różnych typów inwestycji. Przykładem tego typu regulacji – ale o bardzo szerokim zakresie zastosowania – jest dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2001/42/WE w sprawie oceny wpływu niektórych planów i programów na środowisko[25], konkretnie takich, które – ze względu na swoją skalę bądź charakter – mają potencjalnie znaczący wpływ na środowisko. Dyrektywa wymaga przeprowadzania oceny określonych w niej

[21] Zob. np. Carlo Ruga: *Pursuing Integration Between Rural Development Policies and Landscape Planning: Towards a Territorial Governance Approach*, w: *Eadem* (ed.), *Landscape Planning and Rural Development: Key Issues and Options Towards Integration*, Springer, Heidelberg 2014, s. 13-40.
[22] Dz.U. 2013, L 347, s. 487.
[23] Dz.U. 1992, L 215, s. 85.
[24] Dz.U. 1996, L 102, s. 19.
[25] Dz.U. UE 2001, L 197, s. 30.

planów i programów o potencjalnie znaczącym wpływie na środowisko. Za takie dyrektywa uznaje:

(a) te, które są przygotowane dla rolnictwa, leśnictwa, rybołówstwa, energetyki, przemysłu, transportu, gospodarki odpadami, gospodarki wodnej, telekomunikacji, turystyki, planów zagospodarowania przestrzennego lub użytkowania gruntu i które ustalają ramy dla przyszłego zezwolenia na inwestycję, dotyczącego projektów wymienionych w załącznikach I i II do dyrektywy Rady 85/337/EWG[26] (dotyczącej robót budowlanych dużej skali) lub

(b) które, ze względu na potencjalny wpływ na tereny, zostały uznane za wymagające oceny na podstawie art. 6 lub 7 dyrektywy Rady 92/43/EWG dotyczącej ochrony siedlisk dzikich zwierząt i roślin[27];

(c) uznane za mające istotny wpływ na środowisko przez same państwa członkowskie (np. ze względu na ich skalę i jakieś szczególne uwarunkowania lokalne).

Zgodnie z dyrektywą, Państwa Członkowskie ustalają, czy wspomniane plany i programy mogą potencjalnie powodować znaczący wpływ na środowisko. Wykonując swoje zobowiązania wynikające z tego aktu mogą one przyjąć rozwiązanie polegające na poddaniu kontroli każdego projektu (na zasadzie jednostkowych przypadków) lub wyszczególnić te rodzaje planów i programów, które takiej kontroli są poddawane, albo połączyć oba podejścia. W tym celu Państwa Członkowskie w każdym przypadku uwzględniają odpowiednie kryteria określone w załączniku II dla zapewnienia objęcia niniejszą dyrektywą planów i programów o potencjalnym znaczącym wpływie na środowisko.

Przykładem regulacji o węższym zakresie podmiotowym jest dyrektywa 2011/92/UE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko[28]. Wymaga się w niej, by przedsięwzięcia mające konsekwencje dla krajobrazu, a także dla dóbr materialnych i dziedzictwa kulturowego (polegające na podjęciu prac budowlanych odnoszących się do infrastruktury przesyłowej oraz służącej do wydobywania minerałów) były poddane ocenie ich wpływu. Takie określenie zakresu przedmiotowego regulacji wynika z samej definicji „przedsięwzięć", w pojęciu których mieszczą się także te mające wpływ na krajobraz (art. 1 lit (a)), jak i z art. 3 lit (b) dyrektywy, który wskazuje, że ocena przedsięwzięć musi dotyczyć także ich wpływu na stan krajobrazu. Załącznik III dyrektywy wymaga, by ocena wpływu odnosiła się także do zdolności absorbcji przez środowiska negatywnego wpływu przedsięwzięcia – ze

[26] Dyrektywa Rady 85/337/EWG w sprawie oceny wpływu niektórych przedsięwzięć publicznych i prywatnych na środowisko, Dz.U. 1985, L 175, s. 40 (trzykrotnie zmieniona).

[27] Dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory, Dz.U. 1992, L 206, s. 7.

[28] Dz.U. UE 2012, L26 s. 1. Zmieniona na mocy art. 2014/52/UE zmieniającej Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/ZE w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko, Dz.U. 2014, L 124, s. 1.

szczególnym uwzględnieniem spodziewanych zmian w krajobrazie o znaczeniu historycznym, kulturalnym lub archeologicznym.

Istotne znaczenie dla rozwiązań materialnych dotyczących ochrony krajobrazu mają także rozliczne przepisy unijne dotyczące ochrony fauny i flory. W tym zakresie najważniejsze są te, które ustanawiają reżim ochronny unijnego programu Natura 2000, tj. dyrektywa Rady 92/43/EWG w sprawie ochrony siedlisk przyrodniczych oraz dzikiej fauny i flory[29] (tzw. dyrektywa siedliskowa) oraz dyrektywa 2009/147/WE w sprawie ochrony dzikiego ptactwa[30] (tzw. dyrektywa ptasia).

Istnieje wiele regulacji szczegółowych, w których pojawia się aspekt ochrony krajobrazu. Przykładami takich aktów są dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/21/WE w sprawie gospodarowania odpadami pochodzącymi z przemysłu wydobywczego oraz zmieniające dyrektywę 2004/35/WE[31]; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 94/6/WE w sprawie lotnych związków organicznych (LZO) wynikających ze składowania paliwa i jego dystrybucji z terminali do stacji paliw[32]. Pewne znaczenie dla wykonywania szeroko rozumianej kontroli stanu krajobrazu oraz wymiany informacji pozyskanych w tym zakresie mają dyrektywy dotyczące infrastruktury technicznej procesu planowania przestrzennego. W tej mierze zasadnicze znaczenie ma dyrektywa 2007/2/WE ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)[33].

Orzecznictwo TS w sprawie ochrony krajobrazu

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) nie daje jakiegokolwiek szerszego obrazu modelu planowania przestrzennego, który instytucja ta zrekonstruowałaby na podstawie istniejących przepisów prawa Unii Europejskiej. Nie wynika to bynajmniej ze słabości instytucjonalnej Trybunału czy jego niechęci do odważnego rozstrzygania spraw z zakresu kształtowania środowiska, lecz jest po prostu odzwierciedleniem niskiej aktywności sądów krajowych w korzystaniu z art. 267 TFUE (tj. procedury pytań prejudycjalnych). Wynika to także stąd, że również Komisja Europejska nie pozywa państw członkowskich za nieefektywność – przede wszystkim dlatego, że, jak już wskazano, przepisy unijne w tym konkretnym zakresie nie tworzą rozległej regulacji i nie są skonkretyzowane na tyle, by być dobrą podstawą dla takiej skargi. Dokładnie z tych powodów, również nie ma skutecznych skarg indywidualnych w tym zakresie[34].

[29] Dz.U. 1992, L 206, s. 7.
[30] Dz.U. 2010, L 20, s. 7.
[31] Dz.U. 2006, L 102, s. 15.
[32] Dz.U. 1994, L 305, s. 24.
[33] Dz.U. 2007, L 108, s. 1.
[34] Zob. np. orzeczenie w sprawie C-236/92 Comitato *di coordinamento per la difesa della Cava i inni przeciwko Regione Lombardia i inni,* Zb. Orz. 1994, s. I-483, w którym TSUE odmówił bezpośredniego zastosowania Dyrektywy Rady 75/442/EWG w sprawie odpadów (Dz.U. 1975, L 194, s. 39) zastąpionej przez dyrektywę 2006/12/WE w sprawie odpadów (Dz.U. 2006, L 114, s. 9), która funkcjonuje obecnie

Tym bardziej ten ogólny wniosek dotyczy zagadnienia ochrony krajobrazu. W kontekście reguł prawa UE odnoszących się do tej kwestii TSUE miał okazję wypowiedzieć się na ten temat jedynie raz, w kontekście procedury z art. 267 TFUE, to jest wniosku sądu krajowego o odpowiedź na pytanie prejudycjalne. Musiał się jednak uznać w niej za niewłaściwy do rozstrzygnięcia, z uwagi na niewystarczający związek przedstawionej mu sytuacji z prawem unijnym[35] [36].

Z tego punktu widzenia za wręcz przełomowe należy uznać orzeczenie w sprawie C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH przeciwko Umweltsenat, Landesumweltanwaltschaft Salzburg i Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie* 36. W wyroku wydanym w tej sprawie Trybunał Sprawiedliwości uznał za niezgodne z prawem UE przepisy krajowe, które ograniczały zastosowanie przepisów dyrektywy 85/337/EWG[37] poprzez odniesienie wymogów oceny wpływu inwestycji na środowisko od osiągnięcia określonego poziomu zwiększenia możliwości produkcyjnych (tu określone liczbowo zwiększenie liczby obsługiwanych podróżnych). Co ważniejsze, jednocześnie sformułował nową postać tzw. skutku bezpośredniego (tu określonego ang. *direct effect*, fr. *effet direct)* tu polegającego na udzieleniu właściwym do oceny wpływu inwestycji na środowisko organom krajowym na:

(a) zaniechanie zastosowania uznanych za niezgodne z prawem unijnym przepisów krajowych,
(b) zastosowania przez nie bezpośrednio postanowień dyrektywy.

Implikuje to, że – w takiej sytuacji – właściwe organy krajowe muszą samodzielnie ocenić, czy istnieje odpowiednio wysokie prawdopodobieństwo, że dana inwestycja (także z innych powodów niż zwiększenie możliwości produkcyjnych mierzone zwiększeniem liczby obsługiwanych pasażerów) wywrze istotne skutki dla środowiska.

Orzeczenia TSUE dotyczą zasadniczo dostępu do informacji o stanie środowiska oraz o wpływie na nie planowanych inwestycji, jak również wyznaczenia zakresu stosowania środków różnych polityk unijnych w odniesieniu do obszarów stanowiących elementy chronionego krajobrazu. W tym drugim przypadku TSUE orzekł o delimitacji stosowania środków wsparcia finansowego wspólnej polityki rolnej w odniesieniu do indywidualnego gospodarowania elementami infrastruktury tworzącej krajobraz – choćby dlatego, że może to oznaczać odłogowanie[38].

---

w kontekście szerszej regulacji Dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów i uchylającej niektóre dyrektywy (Dz.U. 2008, L 312, s. 3).

35 Zob. orzeczenie w sprawie C-206/13 *Cruciano Siragusa przeciwko Regione Sicilia – Soprintendenza Beni Culturali e Ambienti di Palermo*, ECLI:EU:C:2014:126.

36 Niepublikowane; ECLI:EU:C:2013:203.

37 Dotyczącej robót budowlanych, zob. przypis 22.

38 Orzeczenie w sprawie C-105/13 P-J. *Vouk Noordergraaf przeciwko Staatssecreatris van Economische Zaken,* niepublikowane; ECLI:EU:C:2014:1126, w sprawie C-298/12 *Confédération paysanne przeciwko Ministre de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche,* niepublikowane; ECLI:EU:C:2013:630; zob. także orzeczenie w sprawie C-498/13 *Agrooikosystimata EPE przeciwko Ypourgos Oikonomias*

Wnioski

Przyczyny słabości wpływu instrumentów prawa międzynarodowego i unijnego na krajowy reżim ochrony krajobrazu w planowaniu przestrzennym.

Znaczenie instrumentów prawa międzynarodowego oraz mających z nimi związek genetyczny i funkcjonalny aktów prawa unijnego (a tym samym i prawa krajowego państw członkowskich UE) dla ochrony krajobrazu jest nieduże. Umowy międzynarodowe w tym zakresie w znacznym stopniu jedynie ukierunkowują działania państwa, a jeżeli nakładają jakieś konkretne obowiązki, to raczej czynią to w formule zobowiązania do starannego działania, a nie do osiągnięcia konkretnych rezultatów.

W moim przekonaniu wynika to z trudności konkretyzacji obowiązków w tym zakresie w taki sposób, by rezultatem regulacji było dokładniejsze określenie dyrektyw ewentualnych krajowych dokumentów planistycznych, w tym planów zagospodarowania przestrzennego. Owe trudności wynikają z sorytykalnej natury krajobrazu (jako zjawiska) oraz podobnie sorytykalnych jego właściwości. Inną przyczyną słabego wpływu instrumentów prawa międzynarodowego na kształt prawa unijnego i krajowego jest to, że – w odniesieniu do krajobrazu – to pierwsze nie stanowi mechanizmu wzmacniającego zobowiązania prawnomiędzynarodowe. Wynika to z prawnej formuły rozważonych w opracowaniu konwencji międzynarodowych, które nie zostały przyjęte w ramach *acquis de l'Union*, lecz w porządku prawnym Rady Europy i ONZ. W takim przypadku, zgodnie z orzecznictwem TSUE, nie mogą one stanowić samodzielnej podstawy roszczeń, które można by dochodzić w formule właściwej dla prawa unijnego. Co najwyżej mogą być one elementem kontekstu interpretacyjnego tych aktów unijnych, które w jakimś zakresie czerpią z postanowień konwencyjnych jako wzorca regulacyjnego.

Także jedynie w tej swoistej postaci postanowienia te mogłyby być w ogóle przywołane przed sądami państw członkowskich w postępowaniach o naruszenie właściwych zasad gospodarowania krajobrazem. Implikuje to, że zasadniczą osnową takich postępowań musiałyby być przepisy prawa krajowego, gdyż i prawo unijne w tej mierze miałoby tu ograniczone zastosowanie. Wynika to z charakteru regulacji zawartej w rozporządzeniach dotyczących ochrony krajobrazu oraz z natury regulacji określonej przez unijne dyrektywy. Wspomniane rozporządzenia nie formują bowiem silnych podstaw do roszczeń indywidualnych dotyczących konkretnego kształtu planów zagospodarowania przestrzennego (czy w ogóle ich przyjęcia w określonej indywidualnie sytuacji); przepisy dyrektyw mają zaś zazwyczaj taką postać, że wykluczone jest zastosowanie przez jednostki formuły bezpośredniego skutku *(effet utile)*.

Na tym tle TSUE formułował jednak nową koncepcję bezpośredniej

kai Oikonomikon, Ypourgos Agrotikis Anaptyxis kai Trofimon, Perifereia Thessalias (PerifereakiEnotitaMagnisias), niepublikowane; ECLI:EU:C:2015:61 dotyczące kryteriów podmiotowych uczestnictwa w unijnym programie odłogowania służącego m.in. ochronie krajobrazu.

skuteczności wadliwie wykonanych na gruncie krajowym dyrektyw. Zgodnie bowiem z wyrokiem w sprawie C-244/12 *Salzburger Flughafen GmbH przeciwko Umweltsenat, Landesumweltanwaltschaft Salzburg i Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie*[39] krajowe organy mogą w takiej sytuacji zdać się bezpośrednio na przepisy wadliwie wykonanej dyrektywy (a więc z pominięciem niezgodnych z nią przepisów prawa krajowego – co jest szczególną postacią tzw. obowiązku C*onstanzo)*[40]. Nawet jednak gdyby na tej podstawie dokonano próby bezpośredniego zastosowania dyrektyw w zakresie ich postanowień dotyczących ochrony krajobrazu, nie dałaby ona znaczących rezultatów. Zidentyfikowane do zastosowania przepisy unijne miałyby bowiem postać ogólnikową, a więc taką, która nie mogłaby służyć odpowiedniej konkretyzacji planów zagospodarowania przestrzennego. Jedynie wtedy, gdy w konkretnych okolicznościach dałoby się zidentyfikować przynajmniej zasadnicze wymagania ochronne, Trybunał Sprawiedliwości mógłby dookreślić owe ramy konkretyzacyjne. W przypadku ochrony krajobrazu, na obecnym etapie rozwoju prawa UE, takiej możliwości jednak nie ma.

prof. dr hab. **ARTUR NOWAK-FAR**
Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie

[39] Zob. przypis 36.
[40] *Zob. Maartje Verhoeven:* The Constanzo Obligaton: The Obligation of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility Between National Law and European Law, *Intersentia, Cambridge 2011, s.79-122*.

Bibliografia:

1. K. Bishop, A. Phillips, L. Warren: *Protected for Ever? Factors shaping the future of Protected Areas Policy,* "Land Use Policy" 1995, Vol. 12, s. 291-305.
2. J. Ciechanowicz-McLean: *Europejska Konwencja Krajobrazowa*, „Prawo i Środowisko" 2006, nr 2, s. 78-83.
3. S. Duhr, C. Colomb, V. Nadin: *European Spatial Planning and Territorial Cooperation*, Routledge, New York 2010.
4. E. Dymna, M. Rutkiewicz: *Polski outdoor. Reklama w przestrzeni publicznej*, Wyd. Klucze, Warszawa 2009.
5. M. Kałużyńska, P. Karbownik, W. Burkiewicz, K. Janiak, M. Jatczak (red.): *Polskie 10 lat w Unii. Raport*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2014.
6. M. Kistowski: *Perspektywy ochrony krajobrazu w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem parków krajobrazowych*, „Przegląd Przyrodniczy" 2012, Vol. XIII, nr 3, s. 30-45.
7. J. Klabbers: *Treaty Conflict and the European Union*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

8. *Lokalizacja inwestycji na obszarach objętych ochroną przyrody w województwie podlaskim* (LBI.4101.10.00/2013, nr ewid. 22/2014/P/13/136/LBI).
9. *Nadzór nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych* (LSZ.410.007.00.2015, nr ewid. 200/2015/P/15/099/LSZJ.
10. A. Nowak-Far: *Krzywa Kuznetsa a wielość jurysdykcji fiskalnych*, „Studia z Polityk Publicznych" 2014, nr 1, s. 58-79.
11. *Przeprowadzanie strategicznych ocen oddziaływania na środowisko przez organy jednostek samorządu terytorialnego* (KSI.410.003.00.2015, nr ewid. 207/2015/P/15/052/KSI).
12. F. Springer: *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wyd. Czarne, Wołowiec 2013.
13. P. H. Verburg, D. B. van Berkel, A. M. van Doorn, M. van Eupen, H. A. R. M. van der Heiligenberg: *Trajectories of Land Use Change in Europe: A Model-Based Exploration of Rural Futures*, "Landscape Ecol" 2010, Vol. 25, s. 217-232.
14. M. Verhoeven: *The Constanzo Obligaton: The Obligation of National Administrative Authorities in the Case of Incompatibility Between National Law and European Law*, Intersentia, Cambridge 2011.

Opinie ekspertów

Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju

NATALIA WEREMCZUK

Racjonalne planowanie przestrzenne jest warunkiem koniecznym dla zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, które zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy stanowić powinny podstawę działań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy[1].

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, należy do zadań własnych gminy[2]. W konsekwencji planowanie przestrzenne finansowane jest z budżetu gminy, która pokrywa nie tylko koszty sporządzenia dokumentów planistycznych, ale i pozostałe koszty związane z uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Procesy planistyczne, w tym głównie uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wywołują określone skutki finansowe zarówno po stronie kosztów, jak i zysków. O ile jednak korzyści z osiągnięcia ładu przestrzennego oraz ze zrównoważonego rozwoju, również te mające wymiar finansowy, osiągane

[1] Zob. art. 1 ust. 1 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.).

[2] Zob. art. 3 ustawy z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2016 r. poz. 778 z późn. zm.).

są częstokroć w dłuższej perspektywie czasu, niejednokrotnie liczonej w dziesięcioleciach, to koszty planowania przestrzennego pojawiają się niemal natychmiast jako bezpośredni skutek działań planistycznych.

Nie ulega wątpliwości, że planowanie przestrzenne rodzi koszty, ale jest gwarancją zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Stanowiąc dobro publiczne, są to wartości, za które warto zapłacić i w które, z punktu widzenia osób zarządzających gminą, jak i samych mieszkańców, warto zainwestować. Z tego punktu widzenia nie należy owych kosztów kwestionować, ani też rozważać zasadności ich ponoszenia. Problemem nie jest jednak to, że planowanie przestrzenne kosztuje, ani też ile dokładnie kosztuje, lecz to, kto powinien za to zapłacić. Wielokrotnie bowiem z uporządkowania danej przestrzeni na podstawie planu miejscowego korzystają określone grupy beneficjentów, w tym inwestorzy (którzy częstokroć nie są mieszkańcami danej gminy), właściciele gruntów, użytkownicy określonej przestrzeni. Koszty zaś ponosi gmina – czyli ogół mieszkańców, finansując je z tego samego budżetu co inne prawem chronione wartości, służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb wspólnoty[3].

Wobec powyższego należy zastanowić się czy obecny system planowania przestrzennego w Polsce, w którym niejednokrotnie wszyscy mieszkańcy gminy finansują korzyści osiągane przez konkretne podmioty, nie jest obarczony wadą niesprawiedliwości, wyrażającą się w braku adekwatnej partycypacji w kosztach planowania przestrzennego wszystkich jego beneficjentów.

Koszty planowania przestrzennego

Do kosztów planowania przestrzennego zaliczyć należy przede wszystkim:

- odszkodowania związane z uchwaleniem planu miejscowego,
- wykupy terenów pod drogi publiczne projektowane w planach miejscowych lub inne inwestycje celu publicznego,
- koszty realizacji inwestycji celu publicznego (takich jak na przykład parki) przewidzianych w planach miejscowych.

Jednym z najbardziej dotkliwych dla budżetu gminy skutków finansowych planowania przestrzennego są roszczenia odszkodowawcze z tytułu gdy plan miejscowy uniemożliwia korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy, bądź też istotnego ograniczenia możliwości korzystania lub też obniżenia wartości nieruchomości.

Zgodnie z art. 36 ust. 1 i 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy:

[3] Wskazać tu należy koszty ponoszone w związku z realizacją zadań własnych, których podstawowy katalog określa art. 7 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2016 r. poz. 446), takich jak lokalny transport zbiorowy, ochrona zdrowia, edukacja publiczna, kultura itd.

1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
2) wykupienia nieruchomości lub jej części[4].

Powyższa regulacja, w zamierzeniu ustawodawcy wprowadzona została jako mechanizm wyrównania strat poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, tymczasem stała się ona głównym hamulcem racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

Podkreślić należy, że jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości poniesie szkodę, należy mu się niewątpliwie stosowne odszkodowanie. Niezależnie od tego czy uchwalony bądź zmieniony plan miejscowy uniemożliwia korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy, bądź też istotnie ogranicza możliwość korzystania lub też obniża wartość nieruchomości, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości należy się rekompensata.

Ustawodawca przesądził, iż właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje roszczenie odszkodowawcze w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, jeżeli ziści się którakolwiek z następujących przesłanek:

- korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone,
- korzystanie z nieruchomości lub jej części w sposób zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone,
- korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem jest możliwe, jednak wartość nieruchomości uległa obniżeniu.

Zgodnie z poglądami wyrażonymi w orzecznictwie sądów powszechnych[5] przy badaniu sposobu dotychczasowego korzystania oraz dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości bierze się pod uwagę:

- miejscowy plan ogólny,
- studium,
- wydane decyzje o warunkach zabudowy,
- hipotetyczną możliwość wydania decyzji o warunkach zabudowy.

Miejscowy plan ogólny, zgodnie z art. 26 ust. 2 ustawy z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym określał przyrodnicze, społeczne, ekonomiczne, kulturowe i krajobrazowe warunki przestrzennego zagospodarowania miasta, gminy (miasta i gminy) lub ich części oraz cele i zasady polityki przestrzennej tych jednostek. W tamtym systemie prawnym szczegółowe przeznaczenie gruntu, linie

[4] Jednocześnie realizacja powyższych roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Natomiast zgodnie z art. 36 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

[5] Por. wyrok Sądu Najwyższego z 9.09.2015 r., sygn. akt: IV CSK 754/14; wyrok Sądu Najwyższego z 9.04.2015 r., sygn. akt: II CSK 336/14.

rozgraniczające te grunty, zasady uzbrojenia terenu oraz zasady kształtowania zabudowy, a w miarę potrzeby również inne warunki i wytyczne określały miejscowe plany szczegółowe[6].

Biorąc pod uwagę jego zakres przedmiotowy i charakter zawartych w nim ustaleń, miejscowy plan ogólny był więc aktem o wysokim stopniu ogólności, w istocie zbliżonym do dzisiejszego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Warunki i sposoby zagospodarowania i wykorzystania gruntów określano w tym dokumencie w sposób ogólny, wskazując jedynie na podstawowy kierunek przeznaczenia.

Przykładowo, podstawowy kierunek przeznaczenia wskazany w planie ogólnym, na przykład jako teren zabudowy śródmiejskiej mieszkalno-usługowej i usługowej ogólnomiejskiej (centrotwórczej) był dopiero na podstawie planów szczegółowych uzupełniany usługami podstawowymi, takimi jak: przedszkola, szkoły, przychodnie, handel i drobne rzemiosło, zieleńce, parki, skwery, ulice dojazdowe, lokalne i zbiorcze.

Z powyższych względów porównywanie ustaleń dwóch dokumentów: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z ustaleniami planu ogólnego – czyli zapisów szczegółowych dotyczących danego przeznaczenia z zapisami o charakterze ogólnym nie pozwala na jednoznaczne, niebudzące wątpliwości ustalenie dotychczasowego przeznaczenia lub sposobu korzystania z nieruchomości.

Podobne wnioski sformułować można odnosząc się do porównywania ustaleń w przedmiocie przeznaczenia terenu zawartych w planie miejscowym z kierunkami zagospodarowania przestrzennego wskazanymi w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Analizując skutki odszkodowawcze decyzji o warunkach zabudowy przypomnieć należy przede wszystkim, iż jest to akt administracyjny, którego wydania, wolą ustawodawcy wyrażoną w art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[7], po spełnieniu przesłanek wskazanych w ustawie, organ nie może odmówić. Należy ponadto mieć na uwadze, że dla jednej nieruchomości możliwe jest wydanie decyzji wielu podmiotom, w dodatku przewidującym różne sposoby zagospodarowania. Sytuacja ta może w praktyce stwarzać zagrożenie, że decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

[6] Zob. art. 27 ustawy z 12.07.1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. nr 17, poz. 99 z późn. zm.).

[7] Zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu; 2) teren ma dostęp do drogi publicznej; 3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego; 4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy, o której mowa w art. 88 ust. 1; 5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

nie będą służyły realizacji zamierzenia inwestycyjnego, lecz staną się narzędziem do skutecznego dochodzenia odszkodowań planistycznych. Decyzje te staną się tym samym stosunkowo szybkim i tanim instrumentem podnoszenia wartości gruntu, a w skrajnych przypadkach podstawą do działań spekulacyjnych.

Wskazać jednocześnie należy, iż w dużych miastach, takich jak Poznań, skala możliwych do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, z uwagi na obowiązującą zasadę tzw. dobrego sąsiedztwa jest bardzo szeroka. W istocie może to oznaczać, że większość gruntów stanie się potencjalnie gruntami budowlanymi, a każdy plan miejscowy przewidujący mniej korzystne dla właściciela rozwiązania, niż to wynika z decyzji o warunkach zabudowy będzie skutkował roszczeniami odszkodowawczymi.

W orzecznictwie wykształcił się pogląd, zgodnie z którym brak obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy przy ocenie zasadności roszczeń odszkodowawczych na skutek uchwalenia planu miejscowego, nie pozbawia właściciela nieruchomości możliwości dochodzenia swych praw w trybie art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W wyroku[8] z 9 września 2015 r. Sąd Najwyższy wskazał, iż „ocenę, czy nieruchomość może być wykorzystana w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem powinno się opierać nie tylko na uprzednim faktycznym jej wykorzystaniu, lecz należy też uwzględniać potencjalne możliwości w tym zakresie, a więc badać nie tylko to, jak była, ale także to, jak mogła być zagospodarowana". Dalej Sąd Najwyższy wskazał, iż „Pojęcie korzystania z nieruchomości obejmuje możliwość realizacji określonych projektów lub zamierzeń i nie ogranicza się do sytuacji, w których właściciel (użytkownik wieczysty) podjął już konkretne działania faktyczne lub prawne, zmierzające do ustalenia sposobu korzystania z nieruchomości. Na równi więc z dotychczasowym faktycznym korzystaniem z nieruchomości traktuje się sposób korzystania potencjalnie dopuszczalny".

Różnica pomiędzy rzeczywistym a potencjalnym sposobem korzystania z nieruchomości jest ogromna. Mianowicie dowodem na korzystanie z nieruchomości w określony sposób stały się nie tylko decyzje o warunkach zabudowy, nieobowiązujące miejscowe plany ogólne, lecz również opinie biegłych co do możliwości wydania decyzji o warunkach zabudowy, bądź też ogólnie w przedmiocie potencjału nieruchomości.

Wobec powyższego właściciel bądź użytkownik wieczysty nieruchomości nie musi nawet posiadać ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, wystarczy, że z opinii biegłego będzie wynikało, że zabudowa taka na jego nieruchomości była potencjalnie możliwa.

Podkreślić należy, iż ustalenie dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości ma podstawowe znaczenie nie tylko jako przesłanka

[8] Wyrok Sądu Najwyższego z 9.09.2015 r., sygn. akt: IV CSK 754/14.

odpowiedzialności odszkodowawczej gminy, ale również jako podstawa do wyceny nieruchomości. Przesłanki, które stają się podstawą do ustalenia dotychczasowego sposobu korzystania z nieruchomości stają się również podstawą do oszacowania jej wartości.

Dla gminy konsekwencje stosowania art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a przede wszystkim wykładni tego przepisu przez sądy powszechne są ogromne. W skali dużego miasta, takiego jak Poznań, roszczenia odszkodowawcze opiewają na setki milionów złotych, w Poznaniu jest to kwota ponad 800 milionów złotych.

Kolejnym, nie mniej istotnym skutkiem finansowym planów miejscowych są roszczenia odszkodowawcze wynikające z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jednym z podstawowych elementów prawie każdego planu miejscowego jest wyznaczenie dróg publicznych oraz ustalenie zasad modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji. Jednak w chwili wydzielenia działek gruntu pod drogi publiczne dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, przechodzą one z mocy prawa na własność gminy. Jednocześnie za wydzielone pod drogi publiczne działki gruntu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje odszkodowanie.

Próbą uniknięcia konieczności wypłaty wysokich odszkodowań za wydzielone pod drogi publiczne działki gruntu jest wyznaczanie w planach miejscowych, o ile jest to możliwe, dróg wewnętrznych zamiast dróg publicznych. Jeżeli jednak nie ma możliwości rezygnacji z dróg publicznych to projektuje się je w sposób maksymalnie ograniczający koszty, rezygnując z dodatkowych pasów ruchu, ścieżek rowerowych czy też zieleni.

Pozostałe koszty planowania przestrzennego wynikają z realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej oraz innych inwestycji celu publicznego. Są to przede wszystkim koszty wykupu gruntów pod realizację dróg publicznych oraz pozostałych inwestycji celu publicznego oraz koszty realizacji tych inwestycji.

Instrumenty finansowe przysługujące gminie

Konstruując system planowania przestrzennego, ustawodawca nie przewidział narzędzi, które gwarantowałyby sprawiedliwy podział kosztów planowania przestrzennego w taki sposób, aby ci którzy odnoszą konkretne korzyści płacili za nie w sposób proporcjonalny i adekwatny. Przewidziane ustawowo instrumenty finansowe, które przynajmniej w pewnym stopniu miały rekompensować gminie koszty planowania przestrzennego, okazały się w praktyce bądź to dalece nieskuteczne, bądź też niewystarczające.

Mechanizm wzajemnych rozliczeń pomiędzy właścicielem nieruchomości a gminą, w związku ze zmianą wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego bądź jego zmiany, przewiduje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z jednej strony właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może wystąpić do gminy z roszczeniem odszkodowawczym w przypadku gdy plan miejscowy uniemożliwi korzystanie z nieruchomości

w sposób dotychczasowy bądź też istotnie ograniczy możliwość korzystania lub też tylko obniży wartość nieruchomości. Z drugiej strony, jeżeli w związku z uchwaleniem planu albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, gmina może wystąpić z roszczeniem do właściciela albo użytkownika wieczystego nieruchomości o zapłatę jednorazowej opłaty, tak zwanej renty planistycznej, jednak w wysokości nie wyższej niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Co nie mniej istotne, przepis znajduje zastosowanie tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości w okresie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

Praktyka wykazała, iż inwestorzy stosują skuteczne mechanizmy pozwalające im na uniknięcie opłaty planistycznej. Najprostszym sposobem jest wstrzymanie się ze sprzedażą nieruchomości do czasu upłynięcia 5-letniego okresu, o którym mowa w ustawie. Na uniknięcie opłaty planistycznej pozwala również odpowiednie skonstruowanie umowy przedwstępnej sprzedaży nieruchomości. Rozporządzenie nieruchomością w ramach spółki prawa handlowego (wniesienie nieruchomości aportem do spółki, a następnie sprzedaż udziałów) również pozwala skutecznie uniknąć renty planistycznej. W praktyce szczególnie ten ostatni sposób sprawia, iż zdecydowanie łatwiej jest uniknąć renty planistycznej podmiotom dużym niż osobie fizycznej posiadającej jedną działkę, co jeszcze bardziej obnaża nieskuteczność mechanizmu renty planistycznej. Nawet jeśli gmina skutecznie nałoży obowiązek zapłacenia renty planistycznej i właściciel lub użytkownik wieczysty nie jest w stanie jej uniknąć, to z kolei pojawiają się poważne problemy z egzekucją należności. Przepisy o rencie planistycznej nie dają bowiem podstawy do orzekania w przedmiocie terminu do uiszczenia opłaty ani też o obowiązku zapłaty odsetek ustawowych w razie naruszenia tego terminu[9].

Pozostałe instrumenty, które miały w systemie planowania przestrzennego rekompensować koszty ponoszone przez gminę to opłata adiacencka i partycypacja, o której mowa w art. 16 ustawy o drogach publicznych. Instrumenty te dotyczą jednak etapu realizacji ustaleń planu miejscowego. Nie są w stanie wobec powyższego rekompensować tych kosztów uchwalenia planu miejscowego, które powstają już w chwili jego wejścia w życie, a wynikających z roszczeń odszkodowawczych oraz obowiązku wykupów nieruchomości pod drogi publiczne.

Opłatę adiacencką[10] gmina może naliczyć w przypadku podziału nieruchomości, scalania i podziału gruntów oraz kiedy gmina zbuduje infrastrukturę, z której właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może korzystać. Podobnie jak w przypadku renty planistycznej – w praktyce właściciele nieruchomości poszukują mechanizmów, które pozwolą im uniknąć tej opłaty.

---

[9] Tak Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 21.06.2012 r. Sygn. akt: II OSK 606/11.

[10] Patrz art. 4 pkt 11 ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz 1774 z późn. zm.).

W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że ustawodawca przewidział 3-letni termin[11], w którym gmina może obciążyć opłatą adiacencką (w tym terminie organ gminy ma obowiązek wydać decyzję administracyjną). Jednak o ile, dla zachowania 3-letniego terminu, w przypadku infrastruktury wystarczy, iż decyzja administracyjna zostanie wydana w I instancji, o tyle w przypadku podziału nieruchomości decyzja administracyjna musi stać się ostateczna. To z kolei oznacza, iż już zwykłe przewlekanie postępowania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, szczególnie w przypadku podziału nieruchomości, wystarczy do skutecznego przedawnienia się uprawnienia gminy do naliczenia opłaty.

Kolejne narzędzie przewiduje art. 16 ust. 1 ustawy o drogach publicznych[12], zgodnie z którym budowa lub przebudowa dróg publicznych spowodowana inwestycją niedrogową należy do inwestora tego przedsięwzięcia. Wskazać jednak należy, że instrument ten nie odgrywa kluczowej roli w całym systemie finansowania planowania przestrzennego. Stosuje się go w sytuacji, w której obiektywnie inwestycja niedrogowa spowoduje konieczność budowy lub przebudowy dróg.

Po pierwsze, wskazać należy, że przedmiotowa partycypacja w kosztach dotyczy tylko i wyłącznie dróg publicznych oraz od 2010 r. również kanału technologicznego. Tymczasem duże inwestycje, szczególnie mieszkaniowe, powodują konieczność budowy lub przebudowy wielu innych elementów szeroko rozumianych usług i przestrzeni publicznych. Oczywiste jest, że duże inwestycje oddziałują przecież nie tylko na drogowy układ transportowy.

W przypadku gdy inwestor takiego przedsięwzięcia nie będzie zainteresowany partycypacją, to na gminie ciąży obowiązek wykazania związku pomiędzy koniecznością budowy lub przebudowy dróg a inwestycją niedrogową. Zgodnie z ustawą szczegółowe warunki budowy lub przebudowy dróg, o których mowa w ust. 1, określa umowa między zarządcą drogi a inwestorem inwestycji niedrogowej. Jeśli inwestor odmówi podpisania umowy lub gdy nie wywiąże się ze swoich zobowiązań, gminie pozostaje tylko wdać się w długotrwały i kosztowny spór przed sądem powszechnym.

Jednocześnie wskazać należy, iż w praktyce inwestorzy dużego przedsięwzięcia znajdują sposoby na uchylenie się od obowiązku partycypacji. Jeżeli charakter dużej inwestycji na to pozwala, inwestorzy dzielą taką inwestycję na kilka mniejszych realizując je w różnym czasie a następnie wykazują, że poszczególne mniejsze już inwestycje nie powodują konieczności budowy lub przebudowy dróg publicznych.

W obecnym systemie planowania przestrzennego brakuje zastosowanego na szeroką skalę instrumentu w postaci umowy urbanistycznej, w której inwestor, w zamian za zgodę na wykonanie inwestycji głównej, zobowiązuje się do realizacji na swój koszt i nieodpłatnego przekazania gminie inwestycji dodatkowych. Umowa

[11] Zob. art. 98a ustawy z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2015 r. poz 1774 z późn. zm.).
[12] Ustawa z 21.03.1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2015 r. poz. 460 z późn. zm.)

taka powinna być zawierana z inwestorem przedsięwzięcia przed uchwaleniem planu miejscowego jeszcze na etapie jego sporządzania.

W obowiązującym systemie ponoszenia kosztów planowania przestrzennego obowiązki te stanowią ogromne obciążenie budżetu gminy. Poznań, jak wiele innych miast w Polsce, stoi dziś przed poważnym dylematem – sporządzać miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i narażać się na wysokie skutki finansowe ich uchwalania, czy też chronić budżet gminy i jednocześnie rezygnować z kontroli nad rozwojem miasta, zgadzając się tym samym na chaos przestrzenny. Rozwiązać ten dylemat mogą tylko właściwe zmiany w stosowaniu i stanowieniu prawa. Dlatego niezbędna jest szeroka debata wszystkich środowisk odpowiedzialnych za tworzenie systemu planowania przestrzennego, która doprowadzi do wskazania mechanizmów, pozwalających ustawodawcy na dokonanie zmian, efektem których będzie racjonalne planowanie przestrzenne w gminach. Jest to warunek konieczny dla zachowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, które zgodnie z zamierzeniem ustawodawcy stanowić powinny podstawę działań w zakresie kształtowania polityki przestrzennej gminy.

NATALIA WEREMCZUK
zastępca dyrektora
Miejskiej Pracowni Urbanistycznej
w Poznaniu

Przestrzeń dobrem publicznym. Czy na pewno?

GRZEGORZ P. KUBALSKI

Tytuł niniejszego artykułu bezpośrednio nawiązuje do wybranej nazwy panelu ekspertów „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią". Jednocześnie wskazuje na pierwotną przyczynę obecnych problemów z ładem przestrzennym. Problemem tym jest bardzo mocno ugruntowane przekonanie bardzo wielu właścicieli nieruchomości, że dobrem publicznym jest tylko przestrzeń położona poza granicami ich nieruchomości – bo nikt, a już na pewno władza publiczna, nie powinna ingerować w ich zamierzenia. Postawa taka wynika z dwóch powodów:

- Podniesienia prawa własności do rangi prawa wręcz nienaruszalnego po transformacji ustrojowej w 1989 r. i odzyskaniu wolności; w efekcie obecnie we własności widzi się jedynie uprawnienia, nie widząc w tym obowiązków. Prowadzi to do postaw umożliwiających np. wybór kolorystyki obiektów budowlanych całkowicie oderwanej nie tylko od lokalnej tradycji, lecz również od sąsiedztwa. Niezbędne jest więc jasne przesądzenie, że prawo zabudowy gruntu nie jest immanentną cechą prawa własności. Konieczne jest również wprowadzenie jasnych przepisów przywracających odpowiedzialność (w tym finansową) właścicieli nieruchomości za potrzeby przez te nieruchomości generowane. Szczegóły niektórych rozwiązań dotyczących tego zagadnienia zostaną przedstawione w dalszej części artykułu.
- Braku rzetelnej edukacji estetyczno-urbanistycznej w szkołach. Dotyczy to przede wszystkim świadomości związków między urbanistyką, a jakością życia – chociażby poprzez zapewnienie odpowiedniej ilości przestrzeni publicznych. Należy rozważyć uwzględnienie wprowadzenia podstaw urbanistyki w programie nauczania w szkołach.

Polskie prawo, niestety, sprzyja ugruntowywaniu zasygnalizowanej wyżej postawy. W pierwszej kolejności przyczynia się do tego instytucja decyzji o warunkach zabudowy terenu. Instytucja ta – pomyślana pierwotnie jako wyjątek – stała się obecnie standardowym trybem realizacji inwestycji, i to często inwestycji prowadzących do niekontrolowanego rozlewania się zabudowy. Choć ostatnie zmiany legislacyjne nieco zaostrzyły kryteria wydawania decyzji o warunkach zabudowy, to należy wprowadzić dalsze zmiany. Decyzje te

muszą być ograniczone wyłącznie do uzupełniania zabudowy w obszarach w pełni zaopatrzonych w niezbędną infrastrukturę.

Nie będzie to jednak działanie wystarczające bez odpowiednich zmian w systemie planowania przestrzennego. Obecnie bowiem brak w nim narzędzi, które zapewniałyby racjonalne zarządzanie przestrzenią. Jednocześnie występują bodźce zachęcające do zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na budowlane „na zapas" – co wywołuje skuteczną presję właścicieli gruntów na władze samorządowe. Prowadzi to do sytuacji, w której już obecnie tereny objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego mają chłonność umożliwiającą dwukrotne zwiększenie liczby ludności naszego kraju. Zbyt duża powierzchnia przeznaczona pod zabudowę powoduje, że nowe inwestycje są lokalizowane w rozproszeniu, a to znacząco podnosi koszty zapewnienia usług publicznych.

Z tego punktu widzenia główny problem dotyczy dwóch kwestii. Są to:

1. Nieskuteczny system partycypacji właścicieli nieruchomości w kosztach zagospodarowania urbanistycznego

W większości systemów prawnych za immanentną treść prawa własności uznaje się obowiązek uczestniczenia właściciela nieruchomości w ponoszeniu ciężarów z tytułu dostosowania infrastruktury urbanistycznej do przeznaczenia i sposobu wykorzystywania jego nieruchomości. Jest bowiem rzeczą oczywistą, że przeznaczenie nieruchomości na cele inwestycyjne przynosi bezpośrednie korzyści majątkowe jej właścicielowi; jednak jednocześnie nakłada obowiązki na władze publiczne – związane czy to bezpośrednio z uzbrojeniem terenu (w infrastrukturę techniczną), czy to docelowo – z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury społecznej.

W wielu systemach prawnych formą partycypacji właścicieli nieruchomości jest – począwszy od połowy XIX w. – przekazanie części nieruchomości pod urządzenie terenu publicznego. Sytuacja taka w Polsce nie występuje – co wynika w szczególności z linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego zapoczątkowanej orzeczeniem[1] z 8 maja 1990 r. Prowadzi to bezpośrednio do ograniczania terenów publicznych w ramach tworzonych planów – ze względu na konieczność wypłaty odszkodowań, na które zazwyczaj brakuje pieniędzy. Pieniędzy tych brakuje również na przeprowadzenie niezbędnych inwestycji infrastrukturalnych. Wynika to w szczególności z nieefektywności przepisów dotyczących opłaty planistycznej (zwanej często rentą planistyczną) – przewidzianej ustawą z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy te zostały tak ukształtowane, że w praktyce prowadzą do jej całkowitej nieefektywności. Przesłanką do wymierzenia opłaty planistycznej jest bowiem dopiero zbycie nieruchomości i to następujące w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy zmieniający przeznaczenie danej nieruchomości stał się obowiązujący. Najprostszym

[1] Orzeczenie z 8.05.1990 r. w sprawie o sygn. K 1/90.

sposobem uniknięcia zapłaty renty planistycznej jest zatem zmiana przeznaczenia gruntu z odpowiednim wyprzedzeniem – co powszechnie się dzieje.

Równie nieskuteczne (choć z nieco innych względów) są opłaty adiacenckie przewidziane w ustawie o gospodarce nieruchomościami[2]. W tym przypadku problemem jest m.in. uzależnienie opłaty od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku określonych działań administracji i to wzrostu liczonego odrębnie dla każdej nieruchomości (co zdecydowanie podnosi koszty transakcyjne). Należy zatem urealnić mechanizmy współuczestniczenia przez właścicieli nieruchomości w kosztach zagospodarowania urbanistycznego – również w zakresie tworzenia niezbędnej infrastruktury społecznej. Mechanizmy te nie powinny przewidywać odroczenia udziału w czasie, zwłaszcza jeśli konsekwencją upływu czasu ma być zwolnienie z konieczności jakiejkolwiek partycypacji. Wysokość opłaty powinna być wyznaczana obszarowo (bez konieczności każdorazowego sporządzania operatu szacunkowego) i być uzależniona nie tylko od wzrostu wartości nieruchomości.

2. Z podatkowego punktu widzenia zmiana przeznaczenia określonej nieruchomości nie wpływa na jej opodatkowanie podatkami gruntowymi (podatkiem od nieruchomości, podatkiem rolnym i podatkiem leśnym). O objęciu określonym podatkiem przesądza bowiem sposób aktualnego użytkowania nieruchomości. Użytek rolny przeznaczony na cele budowlane dalej jest opodatkowany podatkiem gruntowym. Oznacza to, że właściciel gruntu nie ponosi żadnych ekonomicznych kosztów przekształcenia swojej nieruchomości na cele budowlane. To zachęca do dalszych przekształceń. W mojej ocenie grunty rolne przeznaczone na cele budowlane powinny być objęte podatkiem od nieruchomości – tyle tylko, że ewentualnie z odrębną, nieco niższą stawką.

Na marginesie warto dodać, że powszechną praktyką – obniżającą poziom opodatkowania podatkami lokalnymi – jest uwidacznianie w ewidencji gruntów i budynków jako użytek „B" jedynie gruntów faktycznie zabudowanych lub utwardzonych. Wbrew przepisom aktów wykonawczych ogródki przydomowe, trawniki, itp. są zazwyczaj pozostawiane jako grunt rolny – co przy powszechności na terenie Polski klas V i VI oznacza w praktyce zwolnienie tego gruntu z opodatkowania. Sytuacja ta wymaga uporządkowania.

Naturalnym ograniczeniem skali uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego byłoby ich powiązanie z możliwościami finansowymi gminy. Przeciwdziałałoby to kuriozalnym sytuacjom, w których przewidziana w uchwalonych planach chłonność terenów pod nową zabudowę przekracza kilkukrotnie obecną liczbę ludności. Należy zatem wprowadzić rozwiązania, które nakładają obowiązek zaplanowania w wieloletniej prognozie finansowej wszystkich wydatków niezbędnych do pełnego uzbrojenia terenów przewidzianych w miejscowym

[2] Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21.08.1997 r., Dz.U. nr 115, poz. 741.

planie zagospodarowania pod inwestycje. Uchwalenie nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego byłoby niemożliwe w sytuacji, gdyby gmina nie była w stanie pokryć jego finansowych konsekwencji. Z punktu widzenia tego kryterium należałoby również ocenić już istniejące plany zagospodarowania przestrzennego i w razie potrzeby je uchylić – bez konsekwencji odszkodowawczych. Aby nie blokowało to inwestycji, dla których jest już wybrany inwestor, należy wprowadzić instytucję umów urbanistycznych, na mocy których gmina uchwala plan zagospodarowania na potrzeby inwestora, który na siebie bierze istotną część wybudowania niezbędnej infrastruktury (w tym społecznej).

GRZEGORZ P. KUBALSKI
zastępca dyrektora
Biura Zarządu Powiatów Polskich

Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce

BARTŁOMIEJ KOLIPIŃSKI

W świetle krytycznych ocen skuteczności planowania przestrzennego w Polsce, znajdujących potwierdzenie m.in. w materiałach Najwyższej Izby Kontroli, temat konferencji – „Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią" – jest niezwykle trafny i od dłuższego czasu ciągle, niestety, aktualny. Nie ulega bowiem wątpliwości, że poprawa skuteczności planowania wymaga nowych rozwiązań, które muszą mieć odpowiednie umocowanie w przepisach prawa.

Powszechna zgoda na temat niskiej skuteczności planowania przestrzennego nie oznacza wcale, że zagadnienie to jest dobrze zdiagnozowane. Istnieje wprawdzie wiele opracowań, ekspertyz i raportów temu poświęconych, ale koncentrują się one głównie na opisie symptomów, a nie przyczyn: te są najczęściej wyjaśniane stwierdzeniami o kryzysie planowania przestrzennego. Może to sugerować, że działanie w zasadzie dobrze zaprojektowanego systemu zostało zakłócone przez jakieś okoliczności zewnętrzne albo dysfunkcjonalny element. Tymczasem, jak słusznie napisano w raporcie „Przestrzeń życia Polaków", mamy do czynienia z **kryzysem koncepcji planowania przestrzennego.** Poszukiwanie nowych rozwiązań trzeba więc rozpocząć od sporządzenia diagnozy obejmującej weryfikację ogólnych założeń, które legły u podstaw systemu planowania przestrzennego po roku 1994. Ale to również oznacza, że sprawa „nowych rozwiązań" nie może być rozpatrywana tylko przez pryzmat prawnych i rzeczowych kryteriów racjonalizacji procedur planistycznych. Propozycje zmian w prawie planowania przestrzennego w pierwszej kolejności powinny podlegać weryfikacji z punktu widzenia kryteriów racjonalności społeczno-ekonomicznej.

Spośród założeń, które zdeterminowały rozwiązania ustawy z lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym należy wymienić przede wszystkim:

a) **Zasadę wolności budowlanej**, w myśl której z prawa własności do nieruchomości gruntowej wynika prawo do jej zagospodarowania, co się przekłada w praktyce na regułę „co nie zakazane, to dozwolone". Z zasady tej wynika też prawo właścicieli nieruchomości do ubiegania się o odszkodowania nie tylko za rzeczywistą szkodę powstałą w wyniku uchwalenia planu miejscowego,

ale również za szkodę potencjalną związaną z utratą możliwości zagospodarowania nieruchomości.

b) **Zasadę fakultatywności planów miejscowych,** która w połączeniu z zasadą a) oznacza, że na terenach pozbawionych planów miejscowych swoboda inwestowania może być ograniczana tylko na podstawie ustaw szczególnych (np. o ochronie przyrody, o ochronie gruntów rolnych, Prawo budowlane, Prawo wodne itd.), i oczywiście tylko wtedy, gdy przepisy tych ustaw można odnieść do konkretnej nieruchomości (działki)[1].

c) **Zasadę władztwa planistycznego gminy** – spośród wszystkich aktów planowania przestrzennego tylko miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawa miejscowego może stanowić podstawę materialno-prawną jednostkowych decyzji administracyjnych ustalających lokalizacje i pozwolenia na budowę. To zaś oznacza, że realizacja wszelkich inwestycji, w tym ponadlokalnych inwestycji publicznych, co do zasady, musi być poprzedzona umieszczeniem ich w planie miejscowym, z zastosowaniem odpowiedniej procedury negocjacyjnej, pozwalającej ważyć interes inwestora i interes gminy.

d) **Zasadę autonomii planistycznej gminy** – zadania z zakresu planowania przestrzennego są jej (gminy) zadaniem własnym, a to oznacza, że nie podlegają one nadzorowi pod kątem celowości, a jedynie legalności. Wynika z tego m.in. niemożność kwestionowania ewidentnie nieracjonalnych rozwiązań w studiach gmin, polegających na wyznaczaniu terenów budowlanych w wielkościach znacznie przekraczających realne potrzeby.

Ponadto w założeniach reformy od początku przyjmowano podział aktów planistycznych na **akty polityki przestrzennej** (studium gminy, plan województwa, koncepcja krajowa) i na **akty wykonawcze** (plany miejscowe, programy zadań publicznych).

Powyższe zasady, będące wyrazem niespotykanej w innych krajach absolutyzacji prawa własności oraz uznające gminę za newralgiczny podmiot w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego znalazły odzwierciedlenie w ustawie z 1994 r. Początkowo spotkała się ona z ogólną aprobatą, z czasem jednak zaczęły pojawiać się wątpliwości, przeradzające się stopniowo w krytykę. Znamienne jednak jest, że nie dotyczyła ona założeń ideowych, lecz przepisu o unieważnieniu planów miejscowych sporządzonych przed 1995 r. Przepis ten, wobec niepowstania programów ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych oraz małego zawansowania aktualizacji planów miejscowych, zaczął budzić niepokój związany

[1] Koincydencja tych dwóch zasad (wolności budowlanej i fakultatywności planów miejscowych) oznacza odejście od obowiązującej w PRL zasady planowej zabudowy. Wagi tego stwierdzenia nie zmienia fakt, że ustawa z 1994 r. wprowadziła szereg ograniczeń w stosunku do możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych, jak również i to, że w okresie PRL zasada planowej zabudowy nigdy nie była w pełni respektowana. Chodzi tu bowiem o samą zasadę, stanowiącą układ odniesienia dla stanowienia regulacji prawnych i ich interpretacji.

z niejasną sytuacją prawną terenów pozbawionych planów miejscowych i możliwości ich wykorzystywania na cele gospodarcze (co dotyczyło ok 90% powierzchni kraju).

Odpowiedzią na te obawy była nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Wprowadziła ona szereg zmian, ale w ramach **niezmienionych założeń** ogólnych ustawy z 1994 r.

Ustawa z 2003 r. przesądziła ostatecznie o unieważnieniu planów miejscowych sprzed 1995 r. Jednocześnie dopuściła do inwestowania na terenach pozbawionych planów na skalę znacznie większą niż dopuszczała ustawa z 1994 r.

Druga istotna zmiana miała rozwiązać problem wynikający z braku programów ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych. Polegała ona na rezygnacji z instytucji programów przy uznaniu, że ich funkcje przejmie plan województwa, którego zakres został poszerzony o ustalenia dotyczące rozmieszczenia inwestycji celu publicznego, przy jednoczesnym silniejszym związaniu studiów gmin z jego ustaleniami. Ta próba przywrócenia *de facto* hierarchiczności planowania, wobec obowiązywania zasady władztwa planistycznego gminy, okazała się nieskuteczna. Dowodem fiaska tego rozwiązania są powstałe po roku 2003 tzw. spec-ustawy infrastrukturalne, które „uwolniły" lokalizacje praktycznie całej infrastruktury technicznej od przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Natomiast efektem, niestety udanym, tej zmiany było naruszenie strukturalnej zasady podziału planowania przestrzennego na nurt planowania strategicznego (akty polityki) i nurt operacyjny (instrumenty realizacji). Plan województwa stał się dokumentem strategiczno-operacyjnym, tracąc swoją tożsamość.

Trzeci kierunek zmian wprowadzonych ustawą z 2003 r. polegał na wzmocnieniu roli i znaczenia studium gminy, zarówno pod względem proceduralnym, jak i rzeczowym, a także na silniejszym powiązaniu planów miejscowych z jego (studium) ustaleniami. Wobec jednak niezmienionego charakteru prawnego studium i te zmiany, będące niewątpliwie wyrazem „tęsknoty" za unieważnionymi planami ogólnymi, nie przyniosły zakładanych efektów. Zostały natomiast okupione trudną do wytłumaczenia z pragmatycznego punktu widzenia rozbudową czynności sprawdzających (w trybie przepisów o nadzorze), czy uchwalany przez gminę plan miejscowy jest zgodny „co do kreski" ze studium gminy.

Unieważnienie planów miejscowych naruszyło podstawowe zasady systemu planowania przestrzennego w Polsce. Zmiany wprowadzone ustawą z 2003 r., niezależnie od ich intencji, nie mogły zneutralizować skutków tej nieprzemyślanej decyzji, ponieważ zostały dokonane w ramach pierwotnych założeń reformy. Spowodowały natomiast, że system stał się niespójny, trudny do zrozumienia, zawierający regulacje pozorne.

Z doświadczeń uzyskanych po wprowadzeniu ustawy z 2003 r. nie wyciągnięto wniosków i w następnych latach podejmowano kolejne próby reformowania systemu, nie zmieniając jednak założeń, które uczyniły go nieskutecznym. Żadna z nich nie mogła więc być udana. Natomiast skutecznie uruchomiony został proces permanentnego „doskonalenia" ustawy. Średnio co pół roku jest ona nowelizowana.

Zmiany te nie mają jednak układu odniesienia w postaci docelowego modelu planowania przestrzennego, ale wynikają one z objawowej, a nie przyczynowej analizy sytuacji, przykładem mogą być sprawy związane z lokalizacją odnawialnych źródeł energii (OZE) i wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (WOH).

Ciągłe zmiany prawa planowania przestrzennego (szeroko rozumianego, tzn. łącznie z przepisami innych ustaw) powodują pogłębianie się stanu dezorientacji u osób i instytucji uczestniczących w tym procesie. Interpretacja niespójnych i skomplikowanych regulacji jest w praktyce bardzo trudna. Odbywa się ona niejako dwukierunkowo. Z jednej strony planiści i administracja samorządowa interpretują przepisy kierując się kryteriami racjonalności celowościowej, zgodnie z wiedzą i rozumieniem społecznej funkcji planowania. Równolegle odbywa się jednak proces interpretacji prawa w postępowaniach odwoławczych i na salach sądowych. Tam górę biorą argumenty *stricte* prawne. Ważniejsze od racjonalności rzeczowej są procedury i formalna spójność przepisów, ale złożoność materii prawnej powoduje, że nie powstała w miarę jednolita linia orzecznictwa. System prawa planowania przestrzennego stał się więc nieprzewidywalny.

Sprawą, która w sposób szczególny ilustruje powyższe uwagi dotyczące systemowych aspektów kryzysu planowania przestrzennego jest instytucja decyzji o warunkach zabudowy. W pierwszym okresie, kiedy obowiązywała ustawa z 1994 r., w odniesieniu do terenów pozbawionych planów praktycznie nie była ona stosowana, ponieważ powierzchnia całego kraju była pokryta planami miejscowymi. Po unieważnieniu planów wzrosło jej znaczenie; w powszechnej opinii zaczęła być traktowana jako alternatywne w stosunku do planu miejscowego narzędzie gospodarowania przestrzenią, a zarazem pełnoprawny instrument realizacji polityki przestrzennej gminy. Takie postrzeganie decyzji o warunkach zabudowy jest z gruntu niewłaściwe, ponieważ:

a) może być ona wydana tylko na wniosek potencjalnego inwestora,
b) gmina jest związana treścią wniosku i nie może na własną rękę kształtować treści decyzji w sposób uznaniowy,
c) gmina nie ma prawa odmówić decyzji ze względu na niezgodność zamiaru wnioskodawcy ze studium gminy,
d) nie można stawiać żadnych warunków wnioskodawcy niewynikających z przepisów prawa,
e) niewydanie decyzji może nastąpić tylko w przypadku stwierdzenia, że zamiar inwestora jest sprzeczny z przepisami prawa.

Te pięć cech (warunków) sprawia, że decyzją o warunkach zabudowy nie można wpływać ani stymulująco, ani zniechęcająco na zachowania przestrzenne podmiotów gospodarczych, a tym samym nie może być ona uznana za instrument realizacji polityki przestrzennej.

Jaki jest więc sens jej istnienia? Otóż trzeba przypomnieć, że decyzja o warunkach zabudowy była pomyślana jako pośrednie ogniwo pomiędzy ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – ustaleniami ustaw, a pozwoleniem na budowę. Chodziło i chodzi o to, żeby w trybie postępowania administracyjnego

potencjalny inwestor mógł otrzymać promesę budowlaną, której podstawą na gruncie ustawy z 1994 r. były ustalenia planów lub ustaw szczególnych, a obecnie – tylko ustalenia ustaw.

Przypisywanie decyzji o warunkach zabudowy innej roli powoduje niemożność opisania rzeczywistych problemów planowania przestrzennego w sposób zrozumiały. Z jednej strony mówi się, że z uwagi na deficyt terenów budowlanych spowodowany brakiem planów miejscowych[2], decyzja o warunkach zabudowy jest koniecznym elementem systemu gospodarki przestrzennej; z drugiej strony przypisuje się jej (słusznie) winę za rozpraszanie zabudowy i chaos przestrzenny. Z tego wyciąga się wniosek, że decyzje o warunkach zabudowy można i należy eliminować przez sporządzanie planów miejscowych, co *de facto* oznaczałoby powrót do zasady obligatoryjności planów miejscowych.

Należy też zauważyć, że ustawodawca świadom niedoskonałości decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzał zmiany polegające na ich „wzmocnieniu" przede wszystkim poprzez rozbudowywanie procedury ich wydawania. To doprowadziło do kuriozalnej sytuacji, że decyzja o warunkach zabudowy, która miała zapewniać większą przewidywalność procesu inwestycyjnego, stała się jedną z głównych jego barier. Dlatego ciągle pojawiają się postulaty dotyczące potrzeby deregulacji planowania przestrzennego. Z tego też bierze się całkowicie mylne założenie, że planowanie przestrzenne jest częścią (aspektem) procesu inwestycyjno-budowlanego.

Reasumując ten wątek rozważań, trzeba jednoznacznie i kategorycznie sformułować opinię, że decyzji o warunkach zabudowy nie da się wyeliminować inaczej jak tylko przez **zanegowanie zasady wolności budowlanej,** wyrażonej w art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[3].

W dotychczasowych analizach dotyczących nieskuteczności planowania przestrzennego rzadko pojawiały się **zagadnienia metodyczne.** Tymczasem mamy do czynienia z wyraźnym regresem w tej dziedzinie. Dotyczy to w szczególności studiów gmin, które z reguły są sporządzane bez:

- określania potrzeb rozwojowych jednostki osadniczej, uwzględniających realne procesy demograficzne i możliwości gospodarcze,
- określania celów polityki przestrzennej,
- bilansowania terenów przewidzianych do rozwoju,
- etapowania rozwoju,
- wariantowych rozwiązań,
- ekonomicznego uzasadnienia ustaleń studium.

Brak rygorów metodycznych pozwala na przyjmowanie w studiach gmin rozwiązań

[2] Argument o deficycie terenów budowlanych jest mocno naciągany. W świetle udokumentowanych szacunków w istniejących planach miejscowych wielkość terenów przewidzianych pod zabudowę przekracza wielokrotnie realne na nie zapotrzebowanie.

[3] Dla wszystkich zwolenników takiego poglądu niewątpliwie satysfakcjonujące mogą być zapisy Krajowej Polityki Miejskiej, mówiące że zasada wolności budowlanej jest efektem nadinterpretacji konstytucyjnego prawa własności. Podobny pogląd zawiera Informacja Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z maja br. na temat problemów w dziedzinie planowania przestrzennego.

nierealnych w stosunku do możliwości i potrzeb. Przejawia się to przede wszystkim w nadpodaży terenów budowlanych.

Ta sytuacja **może ulec zmianie**, pod warunkiem jednak, że wprowadzone w ubiegłym roku, w ramach ustawy o rewitalizacji, nowe przepisy dotyczące sporządzania studiów gmin, wymuszające ich racjonalność metodyczną, zostaną wcielone w życie. Obawy z tym związane wynikają przede wszystkim z faktu, że ubiegłoroczna zmiana jest o dwadzieścia lat spóźniona, a jednocześnie została wprowadzona bez odpowiedniego przygotowania. Dlatego dużym wyzwaniem jest rozwiązanie problemu polegającego na dostosowaniu istniejących studiów gmin do nowych wymogów określonych w ustawie. Jest to problem natury prawnej, ale i polityczno-społecznej. Nawet jeśli te trudności zostaną pokonane, to nie przyniesie to efektów, **dopóki będzie obowiązywała zasada wolności budowlanej** w jej dzisiejszym kształcie, dopuszczająca realizację zabudowy na terenach niezaplanowanych i nieprzygotowanych do zabudowy.

Podsumowując powyższe rozważania należy stwierdzić, że warunkiem wstępnym i koniecznym projektowania zmian w systemie planowania przestrzennego powinno być sporządzenie dobrej diagnozy, z uwzględnieniem krytycznej oceny założeń ideowych reformy z roku 1994. Takiej diagnozy dzisiaj nie ma.

BARTŁOMIEJ KOLIPIŃSKI
prezes Oddziału Warszawskiego
Towarzystwa Urbanistów Polskich

Skutki planowania przestrzennego po roku 2003 w przestrzeni publicznej

JERZY TOKAJUK

Diagnoza

Od 1 stycznia 2004 r. straciły ostatecznie ważność miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed 1995 r., od tego roku nastąpiła też fundamentalna zmiana polskiego systemu planowania przestrzennego. Problemy wynikające z utraty ważności „starych" planów oraz związane z obowiązującym systemem prawnym planowania przestrzennego są ponadlokalne i dotyczą większości gmin w Polsce. Objawiają się szczególnie dotkliwie w obszarze stref podmiejskich. Ponaddziesięcioletni okres funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w ograniczonym zakresie, właściwie w warunkach eksperymentu na żywym organizmie, daje podstawy do dokonania oceny skutków obowiązujących regulacji prawnych dla przestrzeni jako powszechnego dobra wspólnego. Obecny system opiera się na akcie prawa miejscowego – miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym akt polityki przestrzennej gminy. Jednocześnie odbywa się proces budowania bez planu na podstawie decyzji administracyjnych. Okres ostatnich lat jest również okresem intensywnego rozwoju gospodarczego i realizacji inwestycji, co objawia się fatalnymi skutkami w przestrzeni publicznej, świadczącymi o słabości obecnego systemu planowania przestrzennego, a jest szczególnie widoczne w strefach podmiejskich dużych miast.

Przejawem krytycznego stanu przestrzeni jest powszechne zjawisko narastającego chaosu funkcjonalnego i wizualnego, sprzecznego z wymogami zrównoważonego rozwoju, zmierzającego w kierunku pogorszenia warunków życia, wyrażające się między innymi przez:

- bezładną ekspansję strefy podmiejskiej,
- rozpraszanie zabudowy na terenach rolniczych,
- niszczenie krajobrazu kulturowego i naturalnego,
- brzydotę zabudowy terenów podmiejskich,
- chaotyczną zabudowę komercyjną pasów przydrożnych w obrębie strefy podmiejskiej,
- zaśmiecanie przestrzeni agresywną reklamą.

W efekcie następuje niszczenie przestrzeni publicznej, krajobrazu naturalnego i kulturowego.

Stan planowania przestrzennego jest powszechnie krytykowany zarówno w odbiorze społecznym, jak i w środowisku urbanistów, a nawet w dokumentach rządowych. Skutkiem obecnych regulacji prawnych jest narastający kryzys gospodarki przestrzennej, objawiający się niekontrolowaną urbanizacją, przynoszącą wymierne straty ekonomiczne, powodującą nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej, któremu miasta i gminy metropolitalne nie są już w stanie sprostać. Rozlewanie się miast i chaotyczna rozproszona zabudowa gmin podmiejskich pogarszają warunki życia, niszczą więzi społeczne i lokalną tożsamość. Niestabilna sytuacja planistyczna osłabia konkurencyjność miasta i odstrasza strategicznych inwestorów[1].

Jak wynika z przeprowadzonych przez autora badań w gminach strefy podmiejskiej Białegostoku, samorządy nie są zmotywowane do sporządzania planów miejscowych (poza jednym wyjątkiem), realizując potrzeby inwestycyjne mieszkańców w trybie administracyjnym, o czym świadczy niewielka powierzchnia terenów objętych planami miejscowymi (0,4% terenu gminy Zabłudów w 2012 r.). Władze gmin nie prowadzą też aktywnej polityki przestrzennej, nie poczuwając się do odpowiedzialności za przestrzeń i krajobraz, poddając się działaniom właścicieli gruntów i inwestorów, którzy kształtują przestrzeń przez realizację partykularnych celów, zdominowanych doraźną maksymalizacją zysków. Władze samorządowe od czasu reformy systemowej z 1994 r. nie były w stanie sporządzić i uchwalić odpowiednich planów miejscowych z powodów finansowych czy proceduralnych lub nie były zainteresowane sporządzaniem i uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z wyjątkiem miasta i gminy Choroszcz. Paradoksalnie okazuje się również, że nawet plan miejscowy dla całego obszaru gminy nie gwarantuje ładu przestrzennego i zachowania wartości krajobrazowych, ze względu na zbyt duże obszary przeznaczone pod zabudowę i jej rozproszenie oraz brak wpływu na formę zabudowy.

Zabudowa terenów strefy podmiejskiej przebiega w sposób żywiołowy i spontaniczny, potęgując zjawisko rozlewania się miasta i oszpecania krajobrazu (zabudowa doliny rzeki Supraśl, terenów Puszczy Knyszyńskiej). Rozwój gmin w strefie podmiejskiej Białegostoku odbywa się niezależnie od ich stopnia zaangażowania w planowanie przestrzenne. Można postawić tezę, że legislacja wprowadzona w Polsce w 1995 r., na podstawie której zlikwidowano obligatoryjność sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyczynia się od 2003 r. do katastrofy krajobrazowej w gminach. Symptomami tego zjawiska są między innymi:

- brak zainteresowania władz gmin sporządzaniem miejscowych planów

[1] A. Kowalewski: *Ład przestrzenny i jego wrogowie*, *Ranking samorządów*, „Rzeczpospolita", 2011.

zagospodarowania przestrzennego lub świadome unikanie ich sporządzania,
- brak polityki przestrzennej władz gmin,
- rozwój gmin niezależny od zaangażowania władz gminnych w planowanie przestrzenne,
- brak wpływu planowania przestrzennego na przekształcenia krajobrazu i zagospodarowanie przestrzeni,
- dominująca i inicjująca rola inwestora i właściciela terenu,
- wykluczenie gminy z gry planistycznej,
- ułomność planów uchwalonych,
- problem zabudowy zagrodowej.

Odpowiedzialność

Odpowiedzialność za obecny stan prawny i faktyczny w dziedzinie gospodarki przestrzennej, w tym za ład przestrzenny decydujący o wartości, jakości i tożsamości polskiej przestrzeni ponosi państwo ze względu na nieskuteczność stanowionego prawa oraz samorządy gminne ze względu na niewykorzystanie istniejących instrumentów w zakresie tworzenia i egzekwowania prawa miejscowego, w tym ograniczania zabudowy. Ustawodawca ponosi odpowiedzialność za błędne założenie o uchwaleniu przez gminy w ciągu 5–9 lat niezbędnych planów zagospodarowania przestrzennego.

Dodatkowym krokiem wstecz w działaniach legislacyjnych państwa jest deregulacja zawodu urbanisty, szczególnie w obecnej krytycznej sytuacji w sferze planowania przestrzennego.

Wadliwe prawo – główne źródło kryzysu

Warto zwrócić uwagę na stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, że najważniejszym, wstępnym warunkiem postępu w sferze gospodarki przestrzennej jest ukształtowanie spójnego prawa, którego treść i jakość oraz respektowanie decydują o ładzie przestrzennym. Dlatego reformę systemu gospodarowania przestrzenią rozpocząć należy od reformy prawa dotyczącego sfery przestrzennej i realizacyjnej (około 70 ustaw)[2]. Jak podkreślają autorzy Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce (2013), procesy urbanizacyjne w naszym kraju w ciągu ostatnich dwudziestu lat, od wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., odbiegają od standardów procesów urbanizacyjnych w innych państwach europejskich. Jest to niewątpliwie efekt złego prawa o planowaniu przestrzennym, które nie jest dostosowane do wymogów gospodarki rynkowej. Jest to też efekt niespójności systemowej administracyjnego prawa materialnego, w szczególności regulującego procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego z przepisami regulującymi planowanie finansowe jednostek sektora publicznego (Izdebski, Nelicki, Zachariasz 2007). Przyznać trzeba, że główne instrumenty sterowania polityką zagospodarowania przestrzennego, (…), nie mają realnego znaczenia dla przygotowania i realizacji w określonym czasie

[2] Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej przyjęte na XV posiedzeniu Komisji 26.11.2010 r.

i na określonej przestrzeni podstawowych inwestycji publicznych. Dzieje się tak między innymi dlatego, ponieważ podstawowe elementy infrastruktury publicznej, warunkujące rozwój osadniczy, powstają poza systemem aktów planistycznych[3]. Po drugie, szczególnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przy braku mocy aktu prawa miejscowego, nie jest respektowane w decyzjach o warunkach zabudowy, czego skutkiem jest brak wpływu samorządu lokalnego na zagospodarowanie terenu w gminie.

Problem decyzji o warunkach zabudowy i zabudowy zagrodowej

Nie może podlegać dyskusji fakt, że obecne przepisy związane w szczególności z brakiem podstaw do odmowy wydania warunków zabudowy nie zapewniają ochrony wartości, o których mowa w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, takich jak ład przestrzenny, walory architektoniczne i krajobrazowe czy walory ekonomiczne przestrzeni. Doświadczenia innych państw pokazują, że popularną w świecie strukturą wiejską, zapewniającą sukces ekonomiczny i społeczny jest zabudowa maksymalnie skoncentrowana, zwarta. (…) Niestety, z niewiadomych przyczyn polski ustawodawca uznał, że scalanie zabudowy wiejskiej nie jest potrzebne oraz równie zbędne jak nawiązywanie do lokalnej tradycji kulturowej. (…) Art. 64 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, według którego, jeżeli inwestorzy dysponują areałem gruntów o powierzchni przekraczającej średnią powierzchnię gospodarstwa rolnego w danej gminie, to mogą być zwolnieni z obowiązku kontynuacji formy i funkcji sąsiedniej zabudowy, wręcz zachęca do rozpraszania zabudowy i ignorowania kontekstu kulturowego. Jednakże łatwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy przynosi tylko pozorne profity. Realizacja i eksploatacja budynków stawianych w znacznej odległości od istniejącej sieci osadniczej, najczęściej nie jest opłacalna ekonomicznie[4].

Na niezabudowanych terenach, użytkowanych rolniczo, pozbawionych planu miejscowego, a nawet map zasadniczych, przy braku jakiegokolwiek sąsiedztwa, niechronionych ograniczeniami środowiskowymi lub związanymi z ochroną zabytków, wydawane są decyzje administracyjne, które nie zawierają, i zgodnie z orzecznictwem organów II instancji i sądów administracyjnych nie mogą zawierać, ustaleń dotyczących warunków i wymagań kształtowania ładu przestrzennego. Nie określają ani parametrów i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu ani nawet gabarytów i wysokości projektowanej zabudowy. W majestacie prawa następuje często nieodwracalna dewastacja krajobrazu i przestrzeni.

Jak wynika z jednego z orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Białymstoku w sprawie ustalenia warunków zabudowy w sytuacji niezastosowania

[3] J.Hausner: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków, 2013.

[4] B. Nieroda, W. Gwizdak: *Zabudowa zagrodowa XXI w. – dla kogo specprzepisy na żądanie*. „Zawód Architekt" 4/11.

Fot. W. Kwiatkowski, 2013

Nowo powstała zabudowa w obszarze zalewowym rzeki Supraśl, Miasto i Gmina Wasilków, obręb Nowodworce.

art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy o planowaniu przestrzennym brak jest podstaw, by przeprowadzić analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu w zakresie warunków pod kątem spełnienia przez inwestycję tzw. „zasady dobrego sąsiedztwa". W konsekwencji w decyzji nie ustala się jakichkolwiek wymagań dla nowej zabudowy. Nie znajduje się też podstaw prawnych, wynikających z przepisów odrębnych ani przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mając na względzie ład przestrzenny, do ustalenia parametrów, cech i wskaźników zabudowy. Organ II instancji podnosi, że analogiczne stanowisko wyrażane jest w orzecznictwie sądowo-administracyjnym[5].

Problem braku możliwości odmowy ustalenia warunków zabudowy pojawia się w sposób szczególny na obszarach cennych przyrodniczo, nieobjętych formą ochrony przyrody i pozbawionych planów zagospodarowania przestrzennego. Drastycznym przykładem takiej sytuacji jest zrealizowana zabudowa doliny rzeki Supraśl na otwartym obszarze zalewowym w gminie Wasilków w obrębie wsi Nowodworce, gdzie nie znaleziono skutecznych podstaw do odmowy ustalenia warunków zabudowy. Jest to szczególnie wymowny przykład bezsilności organów administracji i słabości państwa w świetle obowiązującego systemu prawnego w zderzeniu z determinacją inwestora w realizacji jego celów w sposób sprzeczny z interesem publicznym.

Utrzymywanie anachronicznych i patologicznych w dzisiejszym pojęciu przepisów dotyczących zabudowy zagrodowej jest nieuzasadnione. Istota tych regulacji pochodzi z innej epoki gospodarczo społecznej i wiązała się z osadnictwem rolniczym oraz wspieraniem działalności rolniczej. Dziś powszechne przyzwolenie na sposób realizacji inwestycji pod szyldem zabudowy zagrodowej jest szczególnie groźne, szkodliwe i wymaga niezwłocznej

[5] Por. wyroki WSA w Rzeszowie z 14.02.2008 r., sygn. IISA/Rz 746/07, WSA w Poznaniu z 28.11.2013 r. sygn. IV SA/Po 944/13, dostępne w „CBOSA".

ingerencji legislacyjnej, przynajmniej w zakresie jej ograniczenia do rzeczywistej działalności rolniczej.

W połączeniu z brakiem wymogu zgodności inwestycji ze studium oraz możliwością dochodzenia roszczeń w związku z uchwaleniem planu miejscowego na obszarach obejmujących nieruchomości z wydanymi wcześniej bezterminowymi decyzjami ustalającymi warunki zabudowy, powoduje to faktyczne demolowanie systemu planowania przestrzennego i narusza interes publiczny. Jest to najistotniejsza kwestia, która powinna zostać wyartykułowana przez organy kontrolne w celu podjęcia pilnych i zdecydowanych zmian ustawowych.

Niewykorzystywanie istniejących instrumentów prawnych

Drugie źródło kryzysu

W dzisiejszym stanie prawnym jedynym instrumentem przeciwdziałania zjawisku niekontrolowanej zabudowy są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Należy tylko odpowiedzieć na pytanie, dlaczego gminy nie są zainteresowane ich sporządzaniem. Po pierwsze dlatego, że nie mają jednoznacznej własnej polityki rozwoju realizowanej w określonym czasie. Po drugie, decyzje o warunkach zabudowy pozostawiają władzom gminy swobodę i wygodną w niektórych sytuacjach uznaniowość. Brak planu pozostawia sytuację otwartą, plan przesądza bowiem o sposobie zagospodarowania i może zablokować zamiary inwestycyjne, co nie zawsze jest wygodne dla urzędnika i inwestora. Po trzecie, przy braku gminnych służb planistycznych sporządzenie planów jest kosztowne, czasochłonne, wymagające wysiłku ze strony gminy, a skutki finansowe ich wejścia w życie mogą być dotkliwe.

Można odnieść wrażenie, że władze gmin zapominają o tym, że dysponują podstawowym i niezwykle skutecznym w obecnych uwarunkowaniach prawnych narzędziem – miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego do limitowania przestrzeni i zakazywania zabudowy. W praktyce celem władz gminnych nie jest jednak limitowanie terenu, i co za tym idzie blokowanie inwestycji poprzez zakazy zabudowy, a przeciwnie, stwarzanie nieograniczonych możliwości realizacji inwestycji w każdej lokalizacji zgodnie z zamiarem inwestora, mając na względzie szczytne cele, takie jak: nowe miejsca pracy, wpływy z tytułu podatków, zwiększenie liczby mieszkańców, podmiotów gospodarczych, czy bardziej partykularne korzyści polityczno-marketingowe. Funkcjonuje zasada, którą uznają samorządowcy – gdy się buduje, to jest dobrze.

Niezwykle wygodna dla organów administracji samorządowej jest sytuacja braku planu miejscowego (brak zakazów czy ograniczeń) i wydanie decyzji o warunkach zabudowy, spełniającej doraźne potrzeby inwestora. Kwestie ewentualnych fatalnych skutków krajobrazowych czy potęgujących efekt *urban sprawl* dla wójta, burmistrza, prezydenta i rady gminy są bez znaczenia, w szczególności przy częstym braku kompetencji organów uchwałodawczych i partykularnym, dalekim od idei dobra wspólnego, podejściu do kwestii przeznaczenia terenów.

Podsumowanie

Po roku 2003, od czasu utraty ważności „starych" planów zagospodarowania

przestrzennego utracono kontrolę nad zagospodarowaniem przestrzeni na poziomie lokalnym, w szczególności w gminach stref podmiejskich miast wojewódzkich, nieposiadających własnych służb planistycznych.

Konieczna jest legislacyjna interwencja państwa w celu uzdrowienia systemu prawnego planowania przestrzennego, polegająca przede wszystkim na wyeliminowaniu decyzji administracyjnych w zagospodarowaniu przestrzennym na terenach niezurbanizowanych i na limitowaniu przestrzeni.

Zgodzić się należy z twierdzeniem, że proces deregulacji wielu elementów planowania przestrzennego w Polsce towarzyszy zjawisku osłabiania obyczaju poszanowania piękna w otoczeniu człowieka. Mimo powszechnej chęci życia w „ładnej przestrzeni" w społeczeństwie demokratycznym ład przestrzenny nie jest dobrem samorodnym. Jego budowa musi być wzmocniona instrumentami prawa[6].

Należy jednak podkreślić, że wyłącznie przez regulacje prawne trudno spowodować zmianę ludzkiej świadomości. Ta fundamentalna kwestia wymaga działań oddolnych i jest zależna również od nas samych. Wymaga długotrwałych i systematycznych działań na rzecz powszechnej edukacji i kultury przestrzeni.

Istotne jest też upowszechnienie definicji dobra wspólnego, które powinno być pojmowane jako rezygnacja z indywidualnych korzyści na rzecz wspólnoty. Tą naczelną zasadą powinny kierować się przede wszystkim organy stanowiące miejscowe prawo planowania przestrzennego, zdając sobie sprawę, że nieosiągalny jest stan, w którym wszystkie strony procesu planistycznego realizują wszystkie swoje postulaty i potrzeby.

dr inż. arch. **JERZY TOKAJUK**
Towarzystwo Urbanistów Polskich,
Oddział w Białymstoku

[6] A. Bohm: *Rola krajobrazu w budowie ładu przestrzennego*, Kraków, 2007.

Bibliografia:

1. A. Böhm: *Rola krajobrazu w tworzeniu ładu przestrzennego,* Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji, tom 17a, Kraków, 2007.
2. J. Hausner: *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce,* Uniwersytet Ekonomiczny, Kraków, 2013.
3. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, wyd. II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2012.
4. A. Kowalewski: *Ład przestrzenny i jego wrogowie*, Ranking samorządów, „Rzeczpospolita", 2011.
5. A. Kowalewski: *Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno – Architektonicznej*, Warszawa 2010.
6. B. Nieroda, W. Gwizdak: *Zabudowa zagrodowa XXIw. – dla kogo specprzepisy na żądanie.* „Zawód Architekt" 2011, 4/11, str. 90-95.
7. F. Springer: *Wolnoć, Tomku, we własnym domku,* „Gazeta Wyborcza" nr 135, 2016.

Dzisiejsza infrastruktura, a jakość życia w przestrzeni publicznej

ARTUR TUSIŃSKI

Chciałbym dzisiaj zwrócić Państwa uwagę na przestrzeń publiczną w wymiarze mikro.

Rozmawiając w gronie ekspertów, urbanistów, architektów czy włodarzy gmin o przestrzeni publicznej, zwykle myślimy o niej jako o rejonach bardzo atrakcyjnych i pozostających w centrum zainteresowania inwestorów nieruchomościowych. Dla mieszkańca miasta, czy dużego, czy zupełnie małego, przestrzeń publiczna oznacza to, co oddziaływuje i przekłada się na samopoczucie obywatela, powodując jego zadowolenie bądź niezadowolenie z jakości życia w danej gminie. Cały katalog elementów przestrzeni publicznej (głównie jednak składający się z drobnych elementów infrastruktury), uzupełniając usługi publiczne, jakich dostarcza samorząd, wpływa na subiektywną ocenę naszego samopoczucia i zadowolenia.

W niektórych obszarach przestrzeni publicznej czujemy się dobrze, w innych nie, jedne chwalimy, niejednokrotnie stawiamy za wzór wykonania i pomysłowości. Czasem te obszary stają się nawet elementem promocji miejscowości, opiera się na nich nie tylko marketing lokalny miejsca, ale budowana jest indywidualna, specyficzna tożsamość miejsca wpływająca na identyfikację mieszkańca z miejscowością, w której żyje. Inne obszary krytykujemy, narzekamy na estetykę, brak funkcjonalności. Eksperci będą tutaj wręcz mówić o przestrzeni, która nie zawiera w sobie żadnych elementów miastotwórczych, czyli takich, które zachęcają do wyjścia z domu, korzystania z przestrzeni publicznej, służą do nawiązywania więzi między mieszkańcami, pobudzają ich aktywność społeczną, edukują, a nawet kształtują gust.

W tym wymiarze mikro przestrzeń publiczna jest też dobrem publicznym, dobrem społecznym. Przestrzeń publiczna, w definicji przyjętej przez III Kongres Urbanistyki Polskiej (Poznań, 4-5 IX 2009 r.), jest opisana w Karcie Przestrzeni Publicznej w kategoriach społeczno-ekonomicznych i rozumiana przez jej autorów jako „**dobro wspólnie użytkowane**, celowo kształtowane przez człowieka, zgodnie ze społecznymi zasadami i wartościami – służące zaspokojeniu potrzeb społeczności lokalnych i ponadlokalnych. O publicznym charakterze przestrzeni decyduje zbiorowy sposób jej użytkowania. (…) **Przestrzeń publiczna jest** dobrem posiadającym

nie tylko specyficzne cechy użytkowe, ale jest miejscem transmisji różnych produktów materialnych i niematerialnych zaspokajających różnorodne potrzeby. Z tego względu jest **dobrem i zasobem o strategicznym znaczeniu dla społeczności lokalnych**".

Jakość przestrzeni publicznej **wytycza pożądane kierunki zmian** w zachowaniach społecznych, zmienia nasze nawyki – ot choćby wyrzucanie śmieci do koszy, sprzątanie po psach – są możliwości, są kosze, jest presja społeczna i nie ma już wymówki.

W Karcie Przestrzeni Publicznej wyliczono wiele działań sprzyjających ochronie i racjonalnemu użytkowaniu przestrzeni publicznej:

- „stosowanie kompleksowej analizy korzyści – kosztów w procesach dotyczących zagospodarowania przestrzeni publicznej;
- edukacja społeczności lokalnej pokazująca nowe prawa i reguły globalnej gospodarki i rolę przestrzeni publicznej w rozwoju zrównoważonym oraz jej wartość dla mieszkańców;
- zintegrowane zarządzanie i planowanie rozwoju jednostek terytorialnych;
- mobilizacja i aktywizacja lokalnych społeczności do udziału w procesach planowania zagospodarowania przestrzennego i rozwoju;
- prowadzenie działalności inwestycyjnej ze sfery zagospodarowania oraz rewitalizacji w obszarach przestrzeni publicznej, wyłącznie na podstawie prawa miejscowego spójnego z lokalną polityką przestrzenną, z jak największym udziałem społeczeństwa przy tworzeniu tego prawa i formułowaniu lokalnej polityki;
- wykluczenie niepodlegających publicznej kontroli administracyjnych procedur i decyzji jako podstawy do prowadzenia działalności inwestycyjnej".

Do najważniejszych działań władz publicznych w odniesieniu do przestrzeni publicznej należą:

- „zapewnienie dostępu do przestrzeni i tworzenie takich form przestrzennych, które minimalizują wykluczenie i nieuzasadnioną konkurencyjność (w tym zawłaszczanie);
- ochrona istniejącej struktury społecznej i przestrzennej, tradycji miejsca, lokalnej kultury i istniejących wartościowych obiektów i układów urbanistycznych;
- ochrona społecznej różnorodności: mieszanie grup społeczno-ekonomicznych, unikanie izolacji i segregacji oraz wspieranie słabszych grup społecznych;
- identyfikacja i wyrażanie w sposób formalny zbiorowych potrzeb i aspiracji mieszkańców wobec przestrzeni publicznej, zwłaszcza w procesach definiowania lokalnej polityki przestrzennej oraz tworzenia prawa miejscowego;
- wprowadzenie w życie narzędzi skutecznej realizacji planów zagospodarowania przestrzennego oraz instrumentów praktycznego wprowadzania w życie zasad zrównoważonego rozwoju i porządku przestrzennego;
- wspieranie rozwoju aktywności społecznych, kulturalnych i artystycznych, które są związane z przestrzenią publiczną, działają dzięki niej i ją wzmacniają;
- zwiększanie zainteresowania lokalnej społeczności jakością przestrzeni publicznej oraz usprawnienie interakcji między siłami rynkowymi

a potencjałami oferowanymi przez przestrzenie publiczne, celem zbilansowania systemu wartości między sferą społeczną, kulturową i ekonomiczną;
- poszanowanie dobrego sąsiedztwa rozumianego jako przeciwdziałanie oszpecaniu przestrzeni publicznej i terenów otwartych przez urządzenia reklamowe, informacyjne, drogowe i techniczne;
- dbanie o właściwe komponowanie się terenów publicznych z otaczającymi je nieruchomościami prywatnymi;
- traktowanie przestrzeni publicznej i jej przekształceń jako obszarów polityki rozwoju zrównoważonego (czyli miejsc gdzie następuje optymalizacja użytkowanych zasobów, m.in. oszczędność wody, energii, zwiększanie bioróżnorodności, na równi w praktyce projektowej, realizacyjnej i eksploatacyjno-zarządczej);
- dbanie o najwyższy poziom planowania i projektowania urbanistycznego w odniesieniu do terenów przeznaczonych pod publiczne cele;
- bliska współpraca sektora publicznego i prywatnego w dziedzinie projektowania zabudowy i zagospodarowania przestrzeni publicznej;
- stosowanie partnerstwa publiczno-prywatnego do realizacji złożonych projektów urbanistycznych współkreujących przestrzenie publiczne;
- ustalanie zasad i standardów decydujących o harmonii i porządku przestrzennym;
- ochrona interesu zbiorowego przed agresywnymi zachowaniami wobec przestrzeni publicznej (zawłaszczaniu i dewastowaniu przestrzeni);
- budowanie świadomości społecznej o roli przestrzeni publicznej w rozwoju społeczno-gospodarczym i podnoszeniu jakości życia;
- motywowanie agencji i organizacji pozarządowych do działań na rzecz dbałości o przestrzeń publiczną".

Istotnym elementem przestrzeni jest infrastruktura, ta widoczna gołym okiem, którą trudno zdefiniować w ogólnych dokumentach planistycznych, planach miejscowych czy nawet Karcie Przestrzeni Publicznej. Infrastruktura, która rodzi się na etapie wykonywania projektów wykonawczych jej poszczególnych elementów. Place publiczne, skwery, parki, place zabaw, pasy drogowe z rodzajem nawierzchni, poboczami, roślinnością, ścieżki rowerowe, deptaki, oświetlenie, meble miejskie, systemy informacji miejskiej, czy sztuka w przestrzeni wspólnej właśnie jako pierwsze robią dobre wrażenie i wszystkie są różnymi rodzajami infrastruktury. Ten pierwszy kontakt ma istotny wpływ na postrzeganie miasta i na to, czy i jak chcemy spędzić czas w przestrzeni publicznej danej miejscowości.

Jakość przestrzeni publicznej w tym wymiarze w dużej mierze zależy tylko od decyzji włodarzy miast, od lokalnej polityki dotyczącej kształtowania przestrzeni publicznej, dobierania jej poszczególnych elementów pod kątem estetyki, identyfikowalności, spójności z resztą infrastruktury. To także wymaga interdyscyplinarnej wiedzy z zakresu poszczególnych elementów, od odwodnienia, drogownictwa, zasady kształtowania krajobrazu czy wzornictwa przemysłowego.

Każdy mieszkaniec ma codziennie kontakt z przestrzenią publiczną. Przez to, jak ją odbiera, ocenia jakość życia w danej miejscowości.

Ustawodawca wyraźnie stwierdził, że: „W planie miejscowym określa się obowiązkowo (m.in.) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych[1]". Te wymagania dotyczą tylko planów miejscowych, ale już nie decyzji o warunkach zabudowy, czyli planów do obligatoryjnego sporządzania, dając odpowiednią wagę przestrzeni publicznej. Dobrym przykładem właściwego umiejscowienia i podkreślenia roli przestrzeni publicznej w strukturze miejskiej są miasta ogrody na podstawie idei Ebenezera Howarda, z dobrym polskim przykładem Podkowy Leśnej, gdzie już na etapie planu miejscowego i dzięki późniejszej konsekwentnej realizacji zagwarantowano przestrzeni publicznej jej właściwą rolę.

Wyzwania dzisiejszej infrastruktury w przestrzeni publicznej będącej dobrem wspólnym. Pasy drogowe, place, skwery

Ułatwienia dla osób z niepełnosprawnościami to nie tylko rampy w budynkach użyteczności publicznej, windy przy deniwelacjach, korytarzach ruchu drogowego, ale i udogodnienia dla niewidomych czy osób z ograniczoną motoryką – wyniesione skrzyżowania z urządzonymi przejściami dla pieszych, ujednolicone poziomy chodników, oznakowanie. Miasta przyjazne starszym osobom, gdzie starzenie jest definiowane jako proces społeczny. Projektując przestrzeń publiczną, jej elementy, myślmy więc o wszystkich grupach wiekowych.

Nawierzchnie przepuszczalne i przyjazne niechronionym użytkownikom – polimery, kostki bezfazowe, ciche asfalty

- *Natural drainage system*. Wymyślony przez Amerykanów z Seattle, wdrażany od 1999 roku. Obecnie stosowany niemal we wszystkich miastach USA i Europy Zachodniej, jest alternatywą dla drogiej kanalizacji deszczowej. Wykorzystuje mechanizm mikroretencji, ma bardzo pozytywny wpływ na zapobieganie przesuszania gleby, co przy dzisiejszych przedłużających się suszach dobrze wpływa na środowisko naturalne. Uszczelnienie 1000 m^2 terenu powoduje powstawanie „maksymalnie średnio-rocznie" 32 m^3 ścieków opadowych na dobę i utratę 250 m^3 zdolności retencyjnej gruntu.
- *Rain gardens*. Ogrody deszczowe tworzy się przez nasadzenie w niższym gruncie lub pojemnikach odpowiednich roślin. Zbierają one z nieprzepuszczalnych powierzchni wodę, która jest następnie filtrowana przez rośliny. Ogrody te spowalniają także pierwszą falę spływu tak zwanego 15-minutowego deszczu – o największym natężeniu. Uspokajają ruch wody, zapobiegając podtopieniom i przelaniom. Dzięki ogrodom deszczowym mniej wody spływa z chodników, ulic, parkingów, placów do kanalizacji, a później do odbiorników. Stosowanie tego systemu odpowiada koncepcji zatrzymywania wody opadowej w całości jej zlewni. Mechanizm podczyszczania wody jest podobny do tego uzyskiwanego

[1] Art. 15 ust. 2 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

w zielonych ścianach. W przestrzeni publicznej *rain gardens* świetnie się sprawdzają w miejscach naturalnych zlewni, gdzie z uwagi na zastosowanie materiałów nieprzepuszczalnych problemem jest zagospodarowanie wód deszczowych.

- *Green alley*: program najszerzej zastosowany w Chicago. Ma na celu zastąpienie betonowych i asfaltowych nawierzchni dróg przez nawierzchnię wykonaną z materiałów przepuszczających wodę. Nowa, porowata nawierzchnia umożliwia przedostanie się 80% wody deszczowej do podłoża, odfiltrowując zanieczyszczenia.
- Program zielonych ulic zobowiązuje do stosowania nawierzchni, które absorbują minimalną ilość ciepła, redukując przez to efekt miejskiej wyspy ciepła. Przynosi to wiele korzyści, jak zmniejszenie zapotrzebowania na korzystanie z klimatyzacji oraz lepsze warunki wegetatywne dla miejskiej roślinności. W ramach programu używane są materiały budowlane pochodzące z recyklingu, co redukuje koszty, zmniejsza zużycie surowców oraz ma pozytywny wpływ na składowiska odpadów. Program ten zmniejsza także zanieczyszczenie świetlne, ponieważ wymaga by oświetlenie uliczne było energooszczędne i dobrze zaprojektowane – nie stosuje się światła rozproszonego, świecącego „w niebo", tylko kierunkowe, doświetlające minimum przestrzeni publicznej. Zastosowanie mają głównie technologie LED dające oszczędności do 80% energii. Należy tylko pamiętać o konieczności stosowania źródeł światła z certyfikatami informującymi o braku negatywnego wpływu LED na odbarwianie roślin z uwagi na nadmierną emisję promieni UV.

Doświetlenie przejść dla pieszych, rozdział na ciągi komunikacyjne

- *Woonerf* – pojęcie to pochodzi z języka holenderskiego i oznacza ulicę do mieszkania. Określa się nim taki sposób projektowania ulicy, aby – przy zachowaniu podstawowych funkcji komunikacyjnych – uspokoić ruch i wzbogacić przestrzeń o dodatkowe funkcje. Idea *woonerfów* pojawiła się w latach 70. XX wieku w Holandii. Znaczny wzrost liczby samochodów zmusił inżynierów do ograniczenia ruchu w miejscach wymagających szczególnej ochrony – w pobliżu szkół i w strefach zamieszkania. W pewnym sensie *woonerf* to sposób komponowania ulicy. Jest jednocześnie deptakiem, ulicą, parkingiem oraz miejscem spotkań mieszkańców.

Wymienione powyżej przykłady są odpowiedzią na przyjęty przez Komisję Europejską 6 maja 2013 r. komunikat „Zielona infrastruktura – zwiększanie kapitału naturalnego Europy" definiujący priorytety jako:

– promowanie zielonej infrastruktury w ważnych obszarach polityki jak rolnictwo, leśnictwo, ochrona przyrody, polityka wodna, polityka morska i rybołówstwo, polityka regionalna i polityka spójności, przeciwdziałanie zmianie klimatu i dostosowanie się do niej, polityka transportowa i energetyczna, ochrona ludności oraz polityka użytkowania gruntów przez opublikowanie wytycznych dotyczących włączenia koncepcji zielonej infrastruktury

w realizację tych strategii politycznych w latach 2014–2020;
– wzmocnienie badań naukowych w zakresie zielonej infrastruktury, ulepszenie bazy wiedzy i baz danych oraz wspieranie innowacyjnych technologii;
– poprawę dostępu do środków finansowych dla projektów w zakresie zielonej infrastruktury do 2014 r.; stworzenie razem z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym specjalnego unijnego instrumentu wspierającego te projekty;
– promowanie projektów w zakresie zielonej infrastruktury na szczeblu unijnym; do końca 2015 r. Komisja miała przeprowadzić badanie możliwości rozwoju sieci projektów w zakresie zielonej infrastruktury o znaczeniu unijnym w ramach inicjatywy TEN-G (inicjatywa tłumaczona też jako projekt mający na celu opracowanie równoważnego instrumentu, transeuropejskich osi priorytetowych dla zielonej infrastruktury w Europie; TEN-G w oparciu o transeuropejskie sieci w sektorach szarej infrastruktury – a sam skrót od grupy dziesięciu państw partycypujących w szczycie paryskim w 1961 roku – bo w tym projekcie jest to grupa inicjatywna).

Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) między innymi „wspiera cel, jakim jest połączenie korzyści ekologicznych z gospodarczymi i społecznymi poprzez realizację projektów w zakresie zielonej infrastruktury. Należy dążyć do stworzenia infrastruktury składającej się z naturalnych, półnaturalnych struktur krajobrazu oraz gruntów użytkowych lub terenów mieszkalnych, która przyczyni się do zachowania różnorodności biologicznej oraz innych czynników środowiskowych i równocześnie będzie świadczyć tanie i zrównoważone usługi na rzecz społeczeństwa. W przypadku zielonej infrastruktury – inaczej niż w odniesieniu do Natury 2000 – nie chodzi o instrument prawny; celem tej inicjatywy nie jest stworzenie dodatkowej sieci ochrony przyrody, wykraczającej poza sieć Natura 2000".

Meble miejskie. Wbrew pozorom ławki, kosze na śmieci, elementy miejskich siłowni, stojaki na rowery, barierki czy inne elementy małej architektury mają bardzo istotne znaczenie dla jakości przestrzeni publicznej. Oprócz swoich użytkowych właściwości, mogą być znakiem rozpoznawczym miasta, wykorzystanym w celach marketingowych. Mogą też być zachętą do korzystania z przestrzeni publicznej, zapraszać do pozostania w niej. Dobrze zaprojektowane i rozmieszczone, nadają charakter konkretnemu miejscu, wpływają na rodzaj aktywności społecznej użytkowników. Powinny jasno sygnalizować zadania, jakie postawił sobie planista, i zamysł, jaki przyświecał zlecającemu – w tym wypadku władzom samorządowym. Powinny też „przytrzymywać" różne grupy wiekowe w przestrzeni publicznej.

System Informacji Miejskiej (SIM) – to system jednolitych pod względem wizualnym, architektonicznym i konstrukcyjnym nośników, przekazujących informacje o charakterze miejskim. Jednolitość stosowanych nośników jest najistotniejszą cechą skutecznego SIM, gdyż dzięki niej system może stać się łatwo rozpoznawalny, może wpływać na poprawę miejskiego ładu wizualnego i na jakość przestrzeni publicznej. Bardzo ważną cechą skutecznego SIM jest również jego czytelność. Równie duże znaczenie ma dostępność i odpowiednia lokalizacja elementów, kompleksowość

przekazywanych informacji i stosowanych nośników oraz spójność systemu z innymi elementami przestrzeni miejskiej oraz z innymi kanałami przekazu informacji miejskiej (na przykład z informacją miejską przekazywaną za pośrednictwem Internetu). Systemy Informacji Miejskiej są istotnym elementem przestrzeni publicznej wpływającym nie tylko na jej jakość, wspomagającym rozwój lokalnej turystyki, ale także elementem, który przez możliwość zindywidualizowania nadaje charakter miejscu i pozytywnie wpływa na budowanie marki miasta.

Innowacyjność systemu RDFI, czyli identyfikacji za pomocą fal radiowych (RFID), która pozwala na zdalny odczyt danych z identyfikatorów (inaczej tagów, transponderów), jak również zapis danych bez konieczności kontaktu optycznego pomiędzy urządzeniem odczytującym, a identyfikatorem. Zapis może być dokonywany wielokrotnie, co stanowi ogromną zaletę w stosunku do metod tradycyjnych, np. kodów kreskowych. Dzięki ogromnej różnorodności dostępnych na rynku tagów, technologia ta praktycznie nie ma ograniczeń, jeśli chodzi o zastosowanie. Ogromny potencjał systemów RFID doceniło już wiele międzynarodowych koncernów i firm z branży logistycznej, handlowej – np. informacja o opróżnieniu miejskich koszy na śmieci, czystości i stanie technicznym znaków drogowych, opraw świetlnych, systemów informacji miejskiej itp. Skraca się czas zbierania informacji, jej dotarcia do decydenta. Dokładnie znamy lokalizację, mamy informacje statystyczne. Oszczędzamy także na stałych kosztach związanych z funduszem płac. Precyzja i szybkość obiegu informacji redukuje znacząco koszty, w porównaniu z tradycyjną, bardziej czasochłonną drogą.

Edukacja przez przestrzeń publiczną, rozumiana nie tylko jako wspomaganie dobrych nawyków, promowanie pożądanych zachowań, ale także uwrażliwianie na piękno. Do osiągnięcia efektu edukującego można wykorzystać nie tylko miejsce w przestrzeni publicznej na ekspozycję np. rzeźb czy instalacji przestrzennych, mających na celu uwrażliwienie odbiorców, ale również zaktywizowanie lokalnych artystów lub środowisk akademickich szkół artystycznych do jej aranżacji. Tymczasowe wystawy prac z szeroko rozumianej sztuki, od rzeźby do *trash artu*. Sztukę można też wykorzystać w bardziej prozaicznych elementach, jak przejścia dla pieszych, wtedy wspomaga wyrobienie w społeczeństwie pożądanych nawyków, choćby dotyczących korzystania z ulic.

Każda decyzja dotycząca przestrzeni publicznej, ze szczególnym uwzględnieniem jej poszczególnych elementów składających się z szeroko rozumianej infrastruktury, powinna być przemyślana, należy zwrócić uwagę na jej ogromną interdyscyplinarność i wpływ na lokalną społeczność.

ARTUR TUSIŃSKI
sekretarz Unii Miasteczek Polskich,
burmistrz miasta Podkowa Leśna

Planowanie i zagospodarowanie przestrzeni w gminach – kierunki zmian prawnych według Unii Metropolii Polskich

IGOR ZACHARIASZ

Wśród rekomendacji zmian, jakie miasta Unii Metropolii Polskich zgłaszają w stosunku do obowiązującego w Polsce prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego – w szczególności zadań i kompetencji gmin w tym zakresie – można wyróżnić od ponad 10 lat pewne stałe postulaty. Rekomendacje te wynikają z negatywnych skutków jakie niesie ze sobą stosowanie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[1] (dalej: upzp), jak i innych ustaw administracyjnego prawa materialnego – w szczególności tzw. specustaw[2] regulujących procesy inwestycji publicznych odmiennie od zasad określonych w upzp – oraz z obserwacji standardów obowiązujących w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzeni w gminach innych państw Unii Europejskiej.

Zasadniczym momentem, który pozwolił Unii Metropolii Polskich dokonać systemowej oceny prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego i wskazać katalog niezbędnych zmian, była rządowa propozycja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk sejmowy 3661) z 2005 r., w którym proponowano wprowadzenie nowego systemu bez obliczenia kosztów finansowych (według szacunków miast Unii Metropolii Polskich były one wysokie i społecznie nieuzasadnione) jakie poniosłyby gminy wskutek uchwalenia tej ustawy. Stanowisko[3] przyjęte przez Radę Unii Metropolii Polskich,

[1] Dz.U. z 2016 r. poz. 778.

[2] Szerzej zob. T. Bąkowski, K. Kaszubowski: Regulacje tak zwanych specustaw inwestycyjnych wobec samodzielności i władztwa planistycznego gminy [w:] *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012, s. 263-276.

[3] Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 16.02.2005 r. w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin (druk sejmowy 3661); to i kolejne przywoływane w tekście stanowiska Unii Metropolii Polskich zostały opublikowane w materiale: *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2016 r., s. 89-168.

którą kierował wtedy śp. Lech Kaczyński, prezydent m.st. Warszawy, wskazywało na pożądane kierunki zmian, między innymi:
– konieczność podniesienia rangi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, między innymi przez wprowadzenie obowiązku zgodności ustaleń studium z wieloletnim planem finansowym oraz wieloletnim programem inwestycyjnym gminy, odpowiednio do terminów planowania europejskiego i ponadnarodowych banków inwestycyjnych, zgodnie z wynikami oceny efektywności rozwiązań przestrzennych, oraz przez wprowadzenie obowiązku uzupełnienia treści studium o ustalenia wstępnie określające przeznaczenie terenów gminy w podziale na obszary zabudowane, obszary do zabudowy i obszary chronione, wreszcie przez zmianę nazwy „studium..." na „plan kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy", w skrócie zwany planem kierunkowym gminy;
– likwidację decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu i lokalizowanie wszelkich inwestycji na podstawie planu miejscowego (akt prawa powszechnie obowiązującego), w tym wprowadzenie tej zasady także dla inwestycji publicznych o charakterze liniowym;
– skrócenie i uproszczenie procedury sporządzania planu miejscowego przez zastąpienie uzgodnień i zgód opiniami oraz dopuszczenie możliwości równoległej zmiany studium (planu kierunkowego) i opracowania projektu planu miejscowego, tak aby obydwa akty były wzajemnie zgodne.

W latach następnych wobec nasilających się procesów rozlewania się miast i żywiołowej, niekontrolowanej urbanizacji, miasta Unii Metropolii Polskich w 2013 r. zaczęły postulować[4], aby w zasadach ogólnych, określonych w art. 1 upzp, wprowadzić zasadę, że procesy alokacji przestrzennej powinny obejmować z zasady tereny już zabudowane, w efekcie przyczyniając się do sanacji istniejącej zabudowy. Ekspansja na tereny niezabudowane (tereny wolne) powinna być wyjątkiem, a jej podjęcie należy szczegółowo uzasadnić ze względów ekologicznych, ekonomicznych i estetycznych (architektoniczno-krajobrazowych). W stanowisku z 2015 r[5]. wskazano jednocześnie, że tak określona zasada winna łączyć się z wprowadzeniem wymogu ważenia interesów publicznych i prywatnych. Obowiązkiem organów sporządzających akty planistyczne powinno być wyważanie interesów prywatnych, zgłaszanych w postaci wniosków i uwag, zmierzających do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także wyważanie tych interesów z interesami wyrażonymi opiniami i uzgodnieniami zgłaszanymi przez podmioty administracji publicznej, w ramach wykonywanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej zadań publicznych

[4] Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 24.04.2013 r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego).
[5] Stanowisko Rady Unii Metropolii Polskich z 4.03.2015 r. w sprawie zmian w ustawach umożliwiających realizację Narodowego Planu Rewitalizacji (NPR).

oraz z analizami ekonomicznymi, ekologicznymi i społecznymi sporządzanymi w wypadku ekspansji zabudowy na tereny wolne, uzasadniającymi takie rozwiązania.

Miasta Unii Metropolii Polskich akcentowały także dość silnie konieczność współodpowiedzialności innych poziomów samorządu terytorialnego oraz administracji rządowej za działania przestrzenne. W stanowisku z 2013 r.[6] Rada Unii Metropolii Polskich wskazywała, że we współczesnej administracji władztwo nad przestrzenią jest podzielone. Jednostki samorządu terytorialnego oraz organy administracji rządowej powinny planować tylko te elementy w przestrzeni, którymi zarządzają z mocy ustawy. Jednocześnie działania prowadzone w ramach realizacji poszczególnych kategorii zadań, np. budowy dróg, ochrony środowiska, wód, etc. powinny opierać się na planie kierunkowym, czyli akcie prawnym wiążącym administrację publiczną w realizacji jej zadań. Stąd zgłoszono postulat, aby aktom planowania ogólnego podporządkować planowanie specjalistyczne – w tym określone w specustawach infrastrukturalnych – obejmujące poszczególne elementy infrastruktury technicznej i społecznej czy ochronę terenów. Docelowo plany specjalistyczne, w opinii Rady Unii Metropolii Polskich, powinny stanowić integralny element planów kierunkowych (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, planów zagospodarowania przestrzennego województw, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju).

Unia Metropolii Polskich podjęła działania na rzecz wypracowania wspólnego stanowiska dotyczącego zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego przez wszystkie zainteresowane środowiska samorządowe. W efekcie tych działań, w roku 2014 udało się opracować Kanon Architektury Prawa Przestrzennego Rzeczypospolitej Polskiej[7], który został przyjęty przez ogólnopolskie organizacje jednostek samorządu terytorialnego reprezentowane w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego – Unię Metropolii Polskich, Związek Miast Polskich, Unię Miasteczek Polskich, Związek Gmin Wiejskich RP, Związek Powiatów Polskich i Związek Województw RP, a także przez Izbę Architektów Rzeczypospolitej Polskiej, Stowarzyszenie Architektów RP, Izbę Urbanistów, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP oraz Naczelną Radę Adwokacką. Jednym z fundamentów nowego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego według sygnatariuszy Kanonu miała być zasada, że właściciel (dysponent) niezabudowanej nieruchomości gruntowej nabywa prawo do jej zabudowania wyłącznie wtedy, gdy uzyska decyzję o pozwoleniu na budowę wydaną

[6] Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 24.04.2013 r. w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego).

[7] Kanon Architektury Prawa Przestrzennego Rzeczypospolitej Polskiej wraz z uzgodnieniem samorządów terytorialnych i zawodowych odpowiadających za porządek przestrzenny i ład miejscowy w Rzeczypospolitej Polskiej – załącznik do Stanowiska Unii Metropolii Polskich z 26.03.2014 r. w sprawie pilnej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

na podstawie aktu prawa (planu) miejscowego. Tym samym sygnatariusze Kanonu opowiedzieli się za usunięciem z systemu planowania przestrzennego instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także „decyzji lokalizacyjnych" ustanowionych specustawami.

Fatalną diagnozę obowiązującego prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, która stała się podstawą formułowania postulatów zmian przez Unię Metropolii Polskich, w latach 2011–2015 potwierdziły analizy skutków tego systemu przedstawione przez raporty niezależnych ekspertów[8]. Zgodnie z ich opracowaniami, obowiązujące w Polsce plany miejscowe zawierają ofertę osiedleńczą dla 90 mln osób, zaś studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin – dla 300 mln osób. System planowania i zagospodarowania przestrzennego opiera się na spekulacji wartością gruntu, a nie na dążeniu do ochrony terenów i ich racjonalnej zabudowy, odpowiadającej realnym potrzebom społecznym.

Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest zanik warsztatu urbanistycznego. Miasta Unii Metropolii Polskich zaczęły więc postulować w 2015 r.[9] zmiany w zasadach kształcenia urbanistów, widząc konieczność pilnego utworzenia Krajowej Szkoły Urbanistyki, która będzie szkoliła analityków, planistów (także strategii) i zarządców (w tym sieci transportowych i infrastrukturalnych), jako urbanistyczną służbę publiczną, potrzebną rządowi do prowadzenia polityki krajowej i negocjacji wspólnotowych (UE) oraz samorządom miast, gmin, powiatów i województw, w szczególności współodpowiedzialnym za regiony metropolitalne i ich sieci w rozumieniu Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej. Krajowa Szkoła Urbanistyki według miast Unii Metropolii Polskich powinna działać podobnie jak Krajowa Szkoła Administracji Publicznej w Warszawie czy Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury w Krakowie – musi to być przedsięwzięcie rządowo-samorządowe, a jej program edukacyjny winien być zbudowany przy założeniu, że urbanistyka jest wiedzą (nauką i praktyką) o badaniu, planowaniu, budowie oraz użytkowaniu (eksploatacji) miasteczek, miast i metropolii oraz ich regionów (sieci) – od skali lokalnej po globalną. Jednocześnie miasta Unii Metropolii Polskich wniosły w 2015 r.[10] o wprowadzenie do ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej[11]

---

[8] A. Olbrysz, J. Koziński: *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji", Warszawa 2011. Zob. też J. Koziński: *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*, „Problemy planistyczne – wiosna 2012", Wrocław 21-22 maja 2012 r.", Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów, nr 1 z 2012 r.; A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński: *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny" nr 4 z 2014 r.

[9] Stanowisko i wniosek Rady Unii Metropolii Polskich z 4.03.2015 r. w sprawie utworzenia Krajowej Szkoły Urbanistyki.

[10] Stanowisko Unii Metropolii Polskich z 21.01.2015 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o działach administracji rządowej, opracowanego przez MIiR, w wersji z 7.01.2015 r.

[11] Dz.U. z 2015 r. poz. 812, ze zm.

w dziale „rozwój regionalny", po poddziałach 2a „planowanie i zagospodarowanie przestrzenne" oraz 2b „polityka miejska" – poddziału 2c „urbanistyka".

W 2016 r. Unia Metropolii Polskich zaapelowała[12], aby wobec nasilającego się kryzysu demograficznego, rząd, wraz z władzami samorządu terytorialnego oraz ze społecznie odpowiedzialnym i innowacyjnym biznesem, sformułował i konsekwentnie prowadził krajową politykę osiedleńczą, aby takie rodzaje polityki jak: demograficzna, miejska, mieszkaniowa, migracyjna, obszarów wiejskich, prorodzinna, przestrzenna, regionalna, zatrudnienia i inne – mające istotny wpływ na decyzje osiedleńcze młodych ludzi – były prowadzone konsekwentnie i spójnie, tworząc konkurencyjny w stosunku do innych państw UE pakiet osiedleńczy pozwalający zatrzymać w kraju zdolną i kreatywną młodzież.

Zgłaszane przez miasta Unii Metropolii Polskich postulaty nie znajdowały poparcia rządu przez ostatnie 10 lat.

Dopiero w roku 2015 pierwszy z tych postulatów został w jakiejś mierze dostrzeżony przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju. Wprowadzono zmiany do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w zakresie wyznaczania „obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej" w granicach jednostki osadniczej w rozumieniu art. 2 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 2003 r. o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych[13] oraz sporządzania bilansu terenów pod budownictwo mieszkaniowe uwzględniających realny popyt na nie i jednocześnie możliwości finansowe gminy w zakresie budowy infrastruktury publicznej.

Można to uznać za krok w kierunku ograniczenia panującej w naszym kraju „wolności urbanistycznej", pozwalającej lokalizować zabudowę praktycznie każdemu w miejscu, które uzna za stosowne. Nie są to jednak zmiany wystarczające.

Postulaty wydawałoby się mało kosztowne i społecznie niekontrowersyjne – utworzenia Krajowej Szkoły Urbanistyki czy wprowadzenia poddziału „urbanistyka" w działach administracji rządowej – nie zyskał wsparcia żadnego rządu. Może to świadczyć o tym, że świadomość wagi kondycji miast i metropolii dla rozwoju kraju, wyrażająca się w haśle leżącym u podstaw powstania Unii Metropolii Polskich – „Tyle państwa, ile miasta" pozostaje w dalszym ciągu w sferze życzeń przedstawicieli samorządów miejskich, niż realnie prowadzonej polityki państwa.

dr **IGOR ZACHARIASZ**
zastępca dyrektora
Biura Unii Metropolii Polskich

[12] Apel Unii Metropolii Polskich z 30.03.2016 r. w sprawie polityki osiedleńczej Rzeczypospolitej Polskiej.
[13] Dz.U. nr 166, poz. 1612, ze zm.

Cztery wymiary systemu planowania

TOMASZ MAJDA

Podobnie jak samą przestrzeń, tak i szeroko rozumiany system planowania rozpatrywać należy w czterech wymiarach, szukając przyczyn obecnego kryzysu. O tragicznych dla kraju skutkach finansowych funkcjonowania obecnego systemu planowania pisało wielu autorów (Markowski 2014, Kowalewski i in. 2013, Koziński 2012, i in.) – pewnie wciąż zbyt rzadko, patrząc na podejmowane przez władze kolejnych kadencji decyzje. W poniższej analizie skoncentruję się na planowaniu w skali lokalnej także dlatego, że w sposób najbardziej wyrazisty dotyka „piątego wymiaru przestrzeni", czyli pieniędzy.

Jeśli przyjmiemy, że celem planowania jest minimalizowanie przyszłych konfliktów i optymalizacja rozwiązań przestrzennych na najtańszym, „papierowym" etapie, to o skali kryzysu możemy dyskutować oceniając skuteczność realizacji tego celu.

Dwa wymiary przestrzeni reprezentowane są w systemie planowania w sposób najbardziej pełny. Dokumenty określające politykę przestrzenną i narzędzia ją realizujące przedstawiane są w postaci dwuwymiarowych rysunków. Większość ustaleń dotyczy właśnie jednej płaszczyzny. Poza rysunkiem, ustalenia przedstawiane są w postaci wskaźników – znów głównie dwuwymiarowych. Można odnieść wrażenie, że skoro mamy tyle obowiązkowych narzędzi, to w dwóch podstawowych wymiarach system działa. Przyglądając się jednak podstawowym wskaźnikom określanym w dokumentach planistycznych, zauważyć można pewne zjawiska ograniczające możliwość minimalizacji przyszłych konfliktów. Zaczynając od chyba najbardziej podstawowego parametru, używanego do liczenia także innych wskaźników, czyli od powierzchni zabudowy, należy zauważyć, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje tego parametru. Definicja jest natomiast zawarta w Rozporządzeniu w sprawie ewidencji gruntów i budynków[1], Rozporządzeniu w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na

[1] Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29.03.2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38, poz. 454); Obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 27.02.2015 r. (J.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 542).

środowisko[2] oraz w Polskiej Normie PN-ISO 9836 „Właściwości użytkowe w budownictwie"[3]. Oczywiście za każdym razem definicja jest inna, a rozbieżności w liczeniu powierzchni mogą sięgać kilkuset procent. Przed wydaniem pozwolenia na budowę sprawdzana jest zgodność projektu budowlanego z parametrami podanymi w planie miejscowym, co oczywiście daje możliwości, a właściwie zmusza do interpretowania przepisów. Rozwiązaniem mogłoby być zdefiniowanie terminu powierzchnia zabudowy w samym planie miejscowym lub wybór jednej z istniejących definicji jako obowiązujących w danym dokumencie, jednak nie pozwala na to Rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej[4].

Innym wskaźnikiem, obowiązkowo określanym w dokumentach planistycznych, jest powierzchnia biologicznie czynna. Podobnie jak w przypadku powierzchni zabudowy, ustawa nie definiuje tego wskaźnika, natomiast w Rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie[5] znajduje się definicja terenu biologicznie czynnego. Wątpliwości rodzi tożsamość, czy równoważność obu terminów. W jednym przypadku w planie można zdefiniować ten termin, w drugim przypadku należy założyć, że w trakcie realizacji procesu inwestycyjnego jego uczestnicy poczynią takie samo założenie. Ze wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej, ale i np. wskaźnikiem intensywności zabudowy, wiąże się jeszcze inna słabość. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[6] w obecnym brzmieniu odnosi te parametry do pojedynczej działki (pomijam tu niezgodność z Rozporządzeniem w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[7], które dopuszcza odnoszenie wskaźnika zarówno do działki, jak i całego terenu). Cel wprowadzenia tego ograniczenia jest dosyć oczywisty, jednak praktycznie wyklucza możliwość stosowania bardziej rozbudowanego systemu wskaźników ułatwiających optymalizację zagospodarowania.

W trzecim wymiarze system planowania okazuje się bardziej powściągliwy.

Ustawa nakazuje np. określić w planie miejscowym dopuszczalną maksymalną

---

[2] Rozporządzenie Rady Ministrów z 09.11.2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397, ze zm.); Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 21.12.2015 r. (J.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 71).

[3] Norma jest tłumaczeniem angielskiej wersji normy międzynarodowej ISO 9836:1992 (1997 r.) i jest wydana jako norma identyczna z wprowadzoną normą międzynarodową.

[4] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20.06.2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. z 2002 r. nr 100, poz. 908) § 149. W akcie normatywnym niższym rangą niż ustawa bez upoważnienia ustawowego nie formułuje się definicji ustalających znaczenia określeń ustawowych.

[5] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz.U. z 2002 r. nr 75, poz. 690); Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 17.07.2015 r. (J.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 1422).

[6] Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 13.05.2016 r. (J.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 778).

[7] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587).

wysokość zabudowy. Nie definiuje jednak tego terminu i, podobnie jak we wcześniejszych przypadkach, mamy rozbieżne definicje w innych dokumentach[8]. Próby sformułowania definicji dla tego rodzaju parametrów, obowiązujących na terenie całego kraju, muszą skończyć się niepowodzeniem. Inaczej wygląda ukształtowanie terenu w górach, inaczej na nizinie, inne formy zabudowy wykształciły się na wsi, inne w mieście, różne zatem powinny być punkty odniesienia dla poszczególnych przypadków. Najwłaściwsze więc wydaje się formułowanie parametrów tak uzależnionych od uwarunkowań lokalnych, w dokumentach o właściwej dla ich specyfiki skali. W innym wypadku omijanie ustalonych w planie, a nie zdefiniowanych precyzyjnie parametrów, nie nastręcza inwestorom kłopotów, a generuje nieprzewidywalne koszty zewnętrzne.

Innym, absolutnie podstawowym ustaleniem planu miejscowego, także według dyrektywy INSPIRE, jest przeznaczenie terenu. W tym zakresie nasz system jest całkowicie dwuwymiarowy[9]. Ze względu na brak w polskim porządku prawnym tzw. własności warstwowej[10], nie jest możliwe zróżnicowanie przeznaczenia terenu na przykład dla inwestycji poniżej i powyżej nieruchomości niezbywalnych, jak działek infrastruktury drogowej czy kolejowej. Brak ten utrudnia realizację złożonych przedsięwzięć urbanistycznych przy udziale różnych podmiotów i złożonym sposobie finansowania inwestycji. Pozostawia więc niewykonalnymi wiele inwestycji publicznych, uniemożliwiając zmniejszenie kosztów ich realizacji, czy funkcjonowania. Często też wymusza bardziej ekstensywne, a więc z reguły droższe i mniej przyjazne dla środowiska rozwiązania.

Z punktu widzenia ochrony i kształtowania środowiska, ale i jakości życia mieszkańców, brakuje również trzeciego wymiaru dla wskaźników odnoszących się do tego, co w dwóch wymiarach określane jest jako powierzchnia biologicznie czynna. Polski system planowania nie uwzględnia np. faktu, że powierzchnia liści na drzewie, czy pnączy na elewacjach budynków,

[8] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. (Dz.U. nr 164, poz. 1588) w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12.04.2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz.U. z 2002 r. nr 75, poz. 690, ze zm.)

[9] Choć nawet na tej płaszczyźnie nie uniknięto sprzeczności. Rozporządzenie w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. nr 164, poz. 1587) zawiera bowiem szereg form przeznaczenia terenu, z których część nie odnosi się do przeznaczenia, lecz do ustaleń podejmowanych w innych niż plan miejscowy dokumentach. Jak bowiem interpretować przeznaczenie: „obszary zagrożone powodzią"? Czy mogą one pełnić jakąś funkcję, np. jako tereny produkcji rolnej? Albo patrząc na to z drugiej strony, czy tereny rolne mogą być zagrożone powodzią? Podobny problem stwarzają np. „tereny zieleni objęte formami ochrony przyrody zgodnie z przepisami o ochronie przyrody" (zał. nr 1 do Rozporządzenia).

[10] Czyli systemu trójwymiarowego katastru. Prace nad projektem ustawy dotyczącej pionowego podziału działki budowlanej, czyli ustanowienia odrębnej własności lub użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej zakończyły się w 2010 r. na etapie Założeń do projektu ustawy i to jedynie w zakresie odrębnej własności obiektów budowlanych.

jest dużo większa niż rzut tych obiektów na płaszczyznę poziomą. Dużo bogatsze w tym zakresie rozwiązania zachodnie, np. niemieckie, pozwalają uzyskać znacznie wyższą jakość środowiska zamieszkania oraz elastyczniej i efektywniej kształtować system przyrodniczy, zmniejszając jednocześnie ograniczenia narzucane na właścicieli w zakresie wykorzystania nieruchomości.

Najmniej dopracowany wydaje się być jednak system planowania w czwartym wymiarze, i to praktycznie w każdym jego aspekcie, począwszy od skutków, jakie niesie za sobą uchwalenie dokumentu planistycznego, co praktycznie eliminuje możliwość etapowania inwestycji, a więc *de facto* uniemożliwia racjonalną gospodarkę. W sytuacji, kiedy studium gminy opracowywane jest z 30-letnią perspektywą, a jego uchwalenie rodzi obowiązek niezwłocznego przystąpienia do procedury scaleń nieruchomości oraz jednoczesnego sporządzania wszystkich planów miejscowych, które z kolei w momencie uchwalenia rodzą natychmiastowe skutki finansowe, racjonalne planowanie i sterowanie rozwojem wydają się niemożliwe. To zaniedbanie wyjaśnia także, dlaczego tak trudno połączyć strategię rozwoju gminy ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które pierwotnie miały być jednym dokumentem, a strategia została wprowadzona do systemu planowania jako opracowanie tymczasowe. Patrząc na to z teoretycznego punktu widzenia, system wymaga, by uchwalając politykę przestrzenną gminy dysponować środkami na jej realizację – budowę inwestycji celu publicznego i wypłatę odszkodowań, a więc dysponować co najmniej 30-letnim budżetem.

Inną stroną tego samego aspektu – czasu w planowaniu – jest brak wyważenia interesu publicznego i prywatnego, skądinąd zagadnienia podkreślanego w enumeracji celów ustawy[11]. Samorząd, a więc i wspólnota mieszkańców całej gminy, uchwalając plan miejscowy dla fragmentu tej gminy (i wybranej grupy właścicieli nieruchomości), natychmiast ponosi konsekwencje finansowe związane z wykupami i odszkodowaniami (w dodatku w pełnej wysokości potencjalnie ponoszonych przez właścicieli nieruchomości strat, choć jak wskazuje praktyka orzecznicza odszkodowań, w wysokościach często absurdalnie wysokich z punktu widzenia faktycznie ponoszonych strat), a z drugiej strony samorząd jedynie może partycypować w przyszłych, niepewnych zyskach z tytułu podatków oraz wzrostu wartości nieruchomości i to w wysokości maksymalnie 30% wzrostu wartości tych nieruchomości.

Drugim problemem związanym z upływem czasu jest szeroko rozumiana zmienność. Jest ona stałą i konieczną cechą rozwoju, jednak nie wszystkie zmiany sprzyjają rozwojowi. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. w ciągu tych 13 lat była zmieniana już

[11] Ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717 ze zm.); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 13.05. 2016 r., art.1. pkt 2 i 3 (J.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 778).

ponad 40 razy. Jak pisze B. Kolipiński[12], „uruchomiony został proces permanentnego 'doskonalenia' ustawy. (...) Zmiany te nie mają jednak układu odniesienia w postaci docelowego modelu planowania przestrzennego. Wynikają one z objawowej, a nie przyczynowej analizy sytuacji.". Jeśli dodać do tego liczbę – choć przy tym poziomie można już mówić o „niepoliczalnej" ilości a nie liczbie – uchwalanych rocznie innych ustaw[13], to trudno nie zauważyć chaosu legislacyjnego w jakim zanurzony jest system planowania. Przytaczane już przykłady sprzeczności obowiązujących definicji są tu jedynie skromną ilustracją problemu. Uchwalane przepisy mają różne *vacatio legis*; niektóre pozwalają stosować przepisy dotychczasowe, są też takie, które praktycznie działają wstecz. W tej sytuacji, trwające kilka lat sporządzanie dokumentów planistycznych obarczone jest między innymi dużą, nieuzasadnioną niepewnością prognoz, będących punktem wyjścia decyzji planistycznych.

Analizując zawartość dokumentów planistycznych można stwierdzić, że składają się one z części stanowiącej, czy też planistycznej – zawierającej ustalenia danego dokumentu oraz z części referencyjnej – obejmującej elementy rozstrzygnięć innych dokumentów, czyli np. ograniczeń wynikających z obowiązujących form ochrony przyrody, a więc ustaleń, które zgodnie z dyrektywą INSPIRE nie stanowią treści dokumentu. W kontekście czasu należy zadać pytanie, czy i jak taki zestaw ustaleń powinien się zmieniać. Rozporządzenie w sprawie zasad techniki prawodawczej[14] nie pozwala nam wprowadzać do tekstu planu ustaleń z innych dokumentów, co oznacza, że w przypadku zmiany treści tych dokumentów zmienia się także sytuacja prawna terenu, którego dotyczą ustalenia planu. W ten sposób zabudowane zostały np. miejscowości „zielonego pierścienia Warszawy" znajdujące się w Warszawskim Obszarze Chronionego Krajobrazu. Po zmianie w 2002 r. rozporządzenia powołującego ten obszar i usunięciu z niego ograniczeń, które stanowiły wystarczające zabezpieczenie interesu publicznego[15], znacznie zwiększyła się chłonność inwestycyjna terenów leśnych – w sposób nieprzewidziany w uchwalonych wcześniej planach, co oznacza, że tereny podlegające wzmożonej urbanizacji nie miały przewidzianej wystarczającej infrastruktury technicznej i społecznej,

[12] B. Kolipiński: „Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce". Panel ekspertów: *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią*, NIK 2016.

[13] Fundacja ePaństwo wskazuje na niemającą precedensu w historii Polski i stale rosnącą aktywność Sejmu RP w tym zakresie; Sejmowa wyszukiwarka aktów prawnych zwraca 2218 wyników opublikowanych w 2015 r. ustaw, rozporządzeń i obwieszczeń, czyli 6 dokumentów dziennie, wliczając w to niedziele. Biorąc pod uwagę objętość uchwalanych dokumentów nie można mieć chyba żadnych oczekiwań co do ich spójności.

[14] § 137. W uchwale (...) nie powtarza się przepisów ustaw (...) i rozporządzeń.

[15] Rozporządzenie nr 57 Wojewody Mazowieckiego z 03.07.2002 r. wyznaczało nowe granice obszaru chronionego, ale nie zawierało żadnych zasad ochrony. Na nowe rozporządzenie określające zasady ochrony trzeba było czekać do 13.02.2007 r., co oznacza, że Warszawski Obszar Chronionego Krajobrazu pozbawiony był zasad ochrony przez ponad 5 lat; M. Mirecka: *Prawne aspekty ochrony wartości przyrodniczych w planowaniu przestrzennym*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki PAN", Warszawa 2011.

a same zmiany nie podlegały procedurze partycypacyjnej.

Kolejnym przejawem zmienności, wynikającym ze zmienności samego prawa, jest mnogość interpretacji przepisów. Ze względu na charakter zmian o nieokreślonym kierunku, nie można mówić nawet o ustaleniu jakiejś linii orzeczniczej, choć widać wyraźnie dominujący paradygmat „wolności budowlanej" i systematycznego ograniczania przez Samorządowe Kolegia Odwoławcze i Sądy Powszechne tzw. władztwa planistycznego jednostek samorządu terytorialnego. W praktyce oznacza to, że dominująca praktyka orzecznicza przedkłada interes prywatny nad trudno definiowalny interes publiczny – niezależnie od przyczyn tego stanu rzeczy – a więc system ewoluuje w stronę modelu anarchistycznego.

Organami sprawującymi nadzór nad zgodnością dokumentów planistycznych z przepisami prawa są urzędy wojewódzkie. W tym miejscu również ujawnia się słabość systemu w czwartym wymiarze. Finansowy system motywacyjny w urzędach wojewódzkich, polegający na premiowaniu rozstrzygnięć nadzorczych sprzyja zmienności interpretacji istniejących przepisów. Oznacza to, że warsztat planistyczny zmienia się także niezależnie od zmian ustaw, w dodatku w tym samym czasie w różnych województwach obowiązują różne wykładnie tych samych przepisów. Jakie skutki może mieć taka zmiana pokazuje przykład tzw. wskaźnika intensywności zabudowy, który pozwala określić chłonność terenu, a więc i jego potencjał komercyjny. Praktycznie we wszystkich obowiązujących dokumentach planistycznych wskaźnik ten określa całkowitą powierzchnię, jaką inwestor może uzyskać na wszystkich kondygnacjach nadziemnych realizowanych inwestycji. Ostatnie rozstrzygnięcia w tym zakresie każą do tej powierzchni wliczyć również kondygnacje podziemne, co oznacza, że chłonność terenu w obowiązujących dokumentach drastycznie spadła, ponieważ parkingi podziemne zabierają cenną powierzchnię komercyjną. W ten sposób bez zmiany samych dokumentów planistycznych ponownie dochodzi do zmiany ich znaczenia. Wiadomo, że skutki finansowe ostatecznie poniosą samorządy – zmieniając na własny koszt dokumenty planistyczne, lub stosując inne zachęty dla inwestorów, w celu ograniczenia ilości parkingów realizowanych w formie ekstensywnych placów, dezintegrujących przestrzeń miast.

Kolejnym argumentem wskazującym słabość systemu planowania, wynikającą z braku trwałości samych dokumentów, jest brak tzw. pewności planistycznej, obecnej w systemach planowania innych krajów. Oznacza to, że nie istnieje żadna cezura, po której planu nie można już zaskarżyć. Razem z planem tracą moc wszystkie wydane na jego podstawie decyzje, w tym decyzje o pozwoleniu na budowę. Formalnie rzecz biorąc, zrealizowana na podstawie nieważnego pozwolenia zabudowa, np. wielorodzinna, staje się samowolą budowlaną. Osoby, które na takiej realizacji zarobiły, nie poniosą żadnych kosztów. Poniesie je wspólnota gminna lub obecni mieszkańcy.

Ostatnim przejawem słabości systemu, który opiszę, a który również pokazuje nieefektywność mechanizmów minimalizowania przyszłych konfliktów, są procedury partycypacji społecznej.

W obecnym systemie są one stałe, niezależnie od uwarunkowań (z wyjątkiem procesu rewitalizacji). Głos każdej osoby fizycznej i prawnej waży tyle samo i ma taki sam wpływ na sporządzany dokument. Co do zasady jest to słuszne założenie, jednak w Polsce brakuje skutecznych mechanizmów ograniczających rozpraszanie zabudowy[16]. W tej sytuacji w dalszym ciągu opracowywane będą plany miejscowe zmieniające przeznaczenie terenów niebudowlanych na budowlane, mimo gigantycznej nadpodaży tych ostatnich. Należy zwrócić uwagę, że interes właścicieli terenów rolnych, dążących do zmiany kwalifikacji gruntów, jest sprzeczny z interesem przyszłych mieszkańców. Wobec słabości samorządów (wynikającej m.in. z opisanego wcześniej orzecznictwa) oraz ograniczonej roli eksperckiej planisty (wobec zlikwidowania jakiegokolwiek nadzoru nad wykonywaniem tego zawodu oraz trybu wyłaniania podmiotów realizujących opracowania planistyczne na podstawie ustawy Prawo zamówień publicznych – w przygniatającej większości z kryterium ceny 100%) w uchwalanych dokumentach reprezentowany jest wyłącznie interes obecnych właścicieli. Są oni właściwie jedynymi (poza kolejnymi pośrednikami – kiedyś określanymi mało pochlebnie spekulantami) beneficjentami systemu planowania. Długofalowe koszty ich zysków ponoszą wszyscy pozostali mieszkańcy. Z tego punktu widzenia należałoby związać znaczenie partycypacji społecznej z projektowaną chłonnością terenu (im wyższa chłonność, tym mniejsza rola właścicieli terenów) lub zwiększyć rolę ekspertów i/lub organów reprezentujących interes społeczny w procedurze sporządzania dokumentów planistycznych.

Podsumowując powyższe rozważania stwierdzić wypada, że obecny system planowania przestrzennego wykazuje największą dojrzałość w najbardziej archaicznym sposobie widzenia przestrzeni. W płaszczyźnie dwuwymiarowej skuteczność systemu ograniczana jest głównie przez mnogość, a co za tym idzie, trudne do uniknięcia sprzeczności w istniejących przepisach (choć i tu widać wpływ ograniczeń wynikających z orzecznictwa i rozstrzygnięć nadzorczych). Trzeci wymiar wprowadza komplikacje obnażające pewne braki koncepcyjne, możliwe jednak do korekty w ramach istniejącego systemu.

Koncepcja Einsteina relatywizująca Newtonowską definicję absolutnej przestrzeni sprawia nam największe problemy. Aspekt czasu, jako wymiaru kształtującego przestrzeń, jest zdecydowanie niedoceniony w obecnym systemie planowania przestrzennego. Czwarty wymiar zawarty jest w dokumentach strategicznych, sztucznie oddzielonych od dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, posługujących się pozostałymi trzema wymiarami. Zdecydowanie obniża to efektywność planowania rozwoju.

Niedocenienie komplikacji, jakie niosą dla systemu niekontrolowane, lub słabo

[16] Wprowadzenie obowiązku bilansowania potrzeb terenowych do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin bez wskazania mechanizmów finansowych wycofywania się z nadwyżek terenów budowlanych nie przyniesie moim zdaniem oczekiwanych efektów.

sterowane zmiany w połączeniu z niefrasobliwym podejściem do trwałości merytorycznej treści ustaleń dokumentów planistycznych i trudnością z oceną interesu publicznego w dłuższej perspektywie powoduje, że system planowania jest niesprawiedliwy społecznie i wymaga pilnej korekty, tym bardziej, że rodzi bardzo wymierne, choć rozłożone w czasie koszty.

dr inż. architekt **TOMASZ MAJDA**
wiceprezes Towarzystwa
Urbanistów Polskich, SGGW

Bibliografia:

1. B. Kolipiński: „Systemowe przyczyny kryzysu planowania przestrzennego w Polsce". Panel ekspertów: *Przestrzeń dobrem publicznym – potrzeba nowych rozwiązań w gospodarowaniu przestrzenią,* NIK 2016.
2. A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński: *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Warszawa 2013.
3. J. Koziński: *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne*. Zalesie Górne 2012.
4. T. Markowski: *Ekonomiczny wymiar urbanizacji*. Raport przygotowany na I spotkanie seminaryjne „Przestrzeń życia Polaków", sesja „Dobre planowanie", 4 marca 2014, Sala Muszlowa, Pałac Prezydencki.
5. M. Mirecka: *Prawne aspekty ochrony wartości przyrodniczych w planowaniu przestrzennym*, „Kwartalnik Architektury i Urbanistyki PAN", Warszawa 2011.
6. Polska Norma PN-ISO 9836:1997 „Właściwości użytkowe w budownictwie".
7. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. nr 38, poz.454), tekst jednolity (Dz.U. 2015 poz. 542); Obwieszczenie Ministra Administracji i Cyfryzacji z 27 lutego 2015 r.
8. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. (Dz.U. z 2002 r. nr 75, poz. 690); Obwieszczenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 17 lipca 2015 r. (J.t. Dz.U. z 2015 r. poz. 1422).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej" (Dz.U. 2002 nr 100 poz. 908); tekst jednolity (Dz.U. 2016 poz. 283); Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 29 lutego 2016 r.
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1587).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003 nr 164 poz. 1588).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz.U. 2004 nr 118 poz. 1233).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z 9 listopada 2010 r. w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (Dz.U. nr 213, poz. 1397 z późn. zm.); tekst jednolity (Dz.U. 2016 poz. 71); Obwieszczenie Prezesa Rady Ministrów z 21 grudnia 2015 r.
14. Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. nr 80 poz. 717); Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 13 maja 2016 r. (J.t. Dz.U. z 2016 r. poz. 778).

Konferencja naukowa w Szczecinie

14 października 2016 r. w Szczecinie odbyła się VI międzynarodowa konferencja naukowa z cyklu Fenomeny Pogranicza pt.: „Rola planowania przestrzennego w zrównoważonym rozwoju".

Inspiracją dla konferencji współorganizowanej przez NIK były między innymi wyniki kontroli nadzoru nad inwestycjami w pasie nadbrzeżnym nadmorskich miejscowości turystycznych.

Jaki wpływ na jakość życia ma dobrze zorganizowana i sprawnie zarządzana przestrzeń? Jak zachować ład przestrzenny? Czy możliwy jest zrównoważony rozwój gospodarczy i społeczny, z poszanowaniem interesów poszczególnych użytkowników oraz z zachowaniem ochrony przestrzeni? Na te i inne pytania odpowiadali uczestnicy konferencji, przedstawiciele administracji publicznej, uczelni wyższych, a także urbaniści i architekci, zarówno z kraju, jak i z zagranicy (na przykład ze Szwecji i Ukrainy).

Najwyższą Izbę Kontroli reprezentowali wiceprezes Mieczysław Łuczak oraz członkowie Zespołu problemowego do przeprowadzenia analizy wyników kontroli z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego[1].

Wprowadzeniem do dyskusji było wystąpienie wiceprezesa NIK Mieczysława Łuczaka na temat: „System gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym". Najważniejsze wnioski dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce sformułowane zostały na podstawie wyników ponad 40 kontroli przeprowadzonych przez NIK w latach 2010–2016. Wykorzystane zostały również efekty pracy Zespołu problemowego.

Wiceprezes NIK podkreślił, iż obowiązujący system planowania i zagospodarowania przestrzennego nie zapewnia skutecznych narzędzi racjonalnego gospodarowania przestrzenią, rozumianego jako dobro publiczne. Nie daje też gwarancji harmonijnego rozwoju. Mieczysław Łuczak zwrócił uwagę na niedostateczną rolę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, to jest podstawowych narzędzi kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Wyraził zaniepokojenie marginalizacją roli urbanisty w procesie planowania przestrzennego, tworzącego wizję rozwoju na rzecz architekta.

Z kolei Piotr Lorens, prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich, omówił dylematy i wyzwania współczesnego planowania.

oprac. Delegatura NIK w Szczecinie

[1] Zespół problemowy do przeprowadzenia analizy wyników kontroli z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego powołany 12 lutego 2016 r. Zarządzeniem Prezesa NIK nr 7/2016.

WYDAJE NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Projekt graficzny: Studio Graficzne FILE
Skład i łamanie: Sławomir Jakoniuk
Druk i oprawa: Wydział Wydawniczy NIK
Oddano do druku w grudniu 2016 r.
Nakład 500 egz.