

Prezentowany niżej tekst zawiera propozycje zmian systemowych w polskim ustawodawstwie dotyczącym sfery gospodarki przestrzennej i stanowi głos w dyskusji nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Materiał ma charakter autorski i jest publikowany na prośbę i odpowiedzialność Autora, dr Andrzeja Jędraszki. Redakcja „Urbanisty”.

PROJEKT ZAŁOŻEŃ USTAWY O GOSPODARCE PRZESTRZENNEJ

Autor: Andrzej Jędraszko

dr. Nauk techn. (PW), mgr ekon. (SGH/SGPiS), dypl. urbanista (Universite de Paris VIII)

Źródło: "Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych"
Unia Metropolii Polskich. Warszawa, grudzień 2005 (s. 398–438)

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	2
Ogólne założenia nowej ustawy	6
Europejska formuła zagospodarowania przestrzennego	6
Niezbędne informacje wyjściowe	8
Konceptualizacja Ustawy	8
Zakres działania Ustawy	9
– Terytorialny	9
– Rzeczowy	9
– Czasowy	9
Zagospodarowanie przestrzenne jako działalność „przekrojowa”	9
Związki z towarzyszącymi ustawami	9
Deklaracja woli politycznej	10
Planowanie zagospodarowania przestrzennego jako proces zintegrowany	10
Materialne cele Ustawy	11
Zadania Ustawy	12
Struktura instytucjonalna	12
Administracja rządowa – Minister Gospodarki Przestrzennej	12
Administracja rządowa – szczebel wojewódzki	13
Administracja samorządowa	13
Struktura jednostek fachowych	13
Zespoły doradcze	13
Planowość rozwoju przestrzennego osadnictwa	14
System planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy	14
Pojęcie planu zagospodarowania	14
Plan rozwoju przestrzennego gminy lub większych fragmentów gminy	14
Plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego	15
Plany zespołów osadniczych	16
Dopuszczalność wydawania decyzji w przypadku braku planów zagospodarowania	16
Udział obywateli w procesach planowania i zagospodarowania	16
Instrumenty realizacji planu	17
Prawno-ekonomiczne konsekwencje planów zagospodarowania przestrzennego	17
Nadzór urbanistyczny	18
Finansowanie podejmowanych przez gminę prac planistycznych	18
Baza informacyjna do sporządzania planów i monitoringu ich realizacji	19
Popieranie rozwoju wiedzy i nauki	19
Potrzeby kadrowe	19
Edukacja społeczeństwa	19
Forma prawna podstaw planowania przestrzennego	19

Wprowadzenie

1. Po II wojnie światowej ukształtowały się we wszystkich państwach Europy Zachodniej systemy planowania zagospodarowania przestrzennego obejmujące działalność władz publicznych wszystkich szczebli zarządzania i sterowania przez rządy. Powołano do życia odpowiednie ministerstwa i agencje oraz instytucje zarządzania na szczeblu regionalnym i lokalnym. Systemy te nawiązywały do tradycji europejskiej uporządkowanego rozwoju zagospodarowania – złamanej częściowo w okresie industrializacji – i wykorzystywały w znacznym stopniu istniejące znacznie wcześniej (np. w Niemczech od 1870 roku) lokalne regulacje dotyczące tego zagadnienia. Bezpośrednim asumptem stworzenia tych systemów stały się potrzeby uporządkowanej odbudowy zniszczeń wojennych, postępująca gwałtownie urbanizacja, rozwój gospodarki, wzrost poziomu życia i cywilizacji, przebudowa struktury terenów rolnych, a w szczególności podjęcie sterowanych przez władze publiczne poszczególnych państw wielkich programów budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury.

W ramach tych działań rządów stworzono obszerne regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego, struktury organizacyjnej na różnych szczeblach zarządzania państwem i instytucje wspierające je od strony fachowej, powstały ośrodki naukowe, „szkoły” i koncepcje teoretyczne oraz wydziały uniwersyteckie kształtujące kadry (o różnym profilu), rozwinęła się potężna i stale rosnąca literatura przedmiotu, utworzono stowarzyszenia zawodowe o charakterze krajowym i międzynarodowym, rozwinęła się wymiana wiedzy i doświadczeń w formie seminariów, konferencji itp. krajowych i ogólnoeuropejskich.

2. Tematyka ta stała się również przedmiotem zainteresowań wielkich organizacji międzynarodowych. W ramach prac ONZ impulsem stała się Konferencja nt. środowiska (naturalnego i zbudowanego) w Sztokholmie w 1972 roku, która miała skutki w dwóch dziedzinach. Pierwszą była sprawa poprawy stanu i wpływania na rozwój „osiedli ludzkich”, która doprowadziła do powstania agencji ONZ noszącej nazwę United Nations Centre for Human Settlements – w skrócie HABITAT. Pod jej auspicjami sformułowano wiele koncepcji i zasad dotyczących rozwoju osadnictwa, a także zorganizowano dwie wielkie Konferencje ONZ na ten temat: w Van couver (1976) oraz Stambule (1996). Drugą dziedziną była ochrona środowiska przyrodniczego. Rozwinęła się ona eksplozywnie, doprowadzając do wykształcenia koncepcji zrównoważonego (trwałego) rozwoju, która stała się elementem konstytucji wszystkich państw europejskich oraz podstawą (celem) ustaw dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Działania w tej dziedzinie (zwłaszcza w odniesieniu do państw tzw. Trzeciego Świata) ONZ skoncentrowała w osobnej agencji UN Environmental Programme. Istotną rolę w rozwoju polityki w tej dziedzinie odegrała Komisja Brundtland (ona właśnie sformułowała koncepcję trwałego rozwoju) oraz dwie konferencje ONZ: tzw. Szczyt Ziemi w Rio de Janeiro (1992) i Konferencja w sprawie środowiska i rozwoju w Johannesburgu (2002). Polska jest sygnatariuszem zaleceń tych Konferencji.

3. Także i organizacje europejskie podjęły działania dotyczące zagospodarowania przestrzennego. W ramach prac Rady Europy sformułowano wiele zaleceń i konwencji (Polska jest ich sygnatariuszem) odnoszących się pośrednio lub bezpośrednio do problematyki zagospodarowania przestrzennego. Należy tu m. In. Dokument „Europejska koncepcja rozwoju przestrzennego” przyjęty przez ministrów odpowiedzialnych za tę dziedzinę działalności w rządach poszczególnych państwach w Poczdamie (1999). Problematyka ta stała się także przedmiotem żywego zainteresowania Wspólnoty/Unii Europejskiej w początkach lat 90. Mimo że Unia nie ma bezpośrednich kompetencji w tej dziedzinie, podjęła ona liczne prace studialne i kompetencyjne dotyczące zagospodarowania przestrzennego sensu largo, kształtując tym samym współczesne, europejskie rozumienie pojęcia planowania przestrzennego jako działalności kompleksowej, interdyscyplinarnej, wielowymiarowej i zintegrowanej, a nie ograniczone – jak to ma miejsce w Polsce – do zagadnień projektowania techniczno – architektonicznego zwanego urbanistycznym. Co ważniejsze, Unia Europejska oddziałuje na rozwój zagospodarowania przestrzennego (a zwłaszcza środowiska) poprzez sformułowane przez nią polityki dotyczące przyznawania państwom członkowskim wspierających środków finansowych w ramach jej funduszy, a w szczególności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Wymagają one zgodności planowanych zamierzeń (projektów) z planami zagospodarowania przestrzennego i zasadami ochrony środowiska; brak takiej zgodności może prowadzić do nieprzyznania środków finansowych. Również Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju prowadzi studia i prace, a także formułuje zalecenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego w europejskim znaczeniu tego słowa.

4. W sytuacji, gdy Polska postawiła sobie za cel od początku okresu transformacji ustroju przystąpienie do Unii Europejskiej i integrację z wyznawanymi przez nią wartościami, wydawać by się mogło, że istnieją nadające się do przyjęcia, sprawdzone wzorce merytoryczne i instytucjonalne dotyczące kształtowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego w nawiązaniu do tradycji europejskiej w tej dziedzinie. Wzorce te należało jedynie przystosować do obecnego etapu urbanizacji Polski, niskiego poziomu zagospodarowania i słabej gospodarki oraz związanych z tym specyficznych problemów. Tak się jednak nie stało. Rozpoczęto próby poszukiwania „własnej drogi”, czego faktem stała się postępująca likwidacja planowania przestrzennego we współczesnym znaczeniu tego pojęcia. Proces ten zaczął się od likwidacji istniejącego wcześniej aparatu planowania zagospodarowania przez nowo powstałe samorządy gminne, które uznały – całkowicie błędnie – że nowy ustrój oznacza brak wszelkiego planowania. Towarzyszyły temu neoliberalne poglądy „ustrojowe”, absolutyzujące prawo własności nieruchomości. Ich wykładnia wskazuje, że każdy właściciel/użytkownik/inwestor ma prawo w każdym miejscu, formie i czasie podejmować budowę tego, co chce, a rola gminy ogranicza się do szybkiego załatwienia niezbędnych formalności (możliwie nielicznych w imię hasła „likwidacji barier” inwestycyjnych).

W przeciwieństwie do tych „rewolucyjnych zmian” na szczeblu lokalnym, na szczeblu rządowym utrzymało się ministerstwo odpowiedzialne za problematykę zagospodarowania przestrzennego i budownictwo. Podjęło ono nawet próby dostosowań instytucjonalnych na szczeblu rządowym do nowej sytuacji, a także sformułowało i przeprowadziło przez Parlament nową ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym (Ustawa 1994). Przystosowywała ona, jak się wydawało, problematykę planowania przestrzennego

do nowej rzeczywistości. Jej wadą było pozostawienie zbyt wielu ustaleń fakultatywnych, co w praktyce skutkowało przyjęciem przez samorządy zasady, że wszystko wolno, co nie jest *expressis verbis* zabronione, oraz bardzo szerokim rozumieniem atrybutów pojęcia własności nieruchomości.

Ustawa 1994 likwidowała także ważność wszystkich planów zagospodarowania sporządzonych przed 1995 rokiem, co nastąpiło wbrew oporom samorządów terytorialnych i argumentów środowiska fachowego. Ta „abolicja” jest trudno zrozumiała z perspektywy państw Europy Zachodniej, gdzie plany zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza miejscowe) są – obok ksiąg wieczystych – najbardziej trwałe i bezzasadowe dokumentami dotyczącymi własności i wartości nieruchomości. Zamiast skierować działania gmin na aktualizację planów – co było możliwe do wykonania łatwiej, szybciej i taniej – wymuszono abolicję planów i zaczynanie wszystkiego od początku. W konsekwencji, przygotowanie nowych dokumentów planistycznych (zwanych nie planem, lecz „studium”) dotyczących całych obszarów gmin trwa do dzisiaj, a gminy zostały zmuszone do działania na niejasnych podstawach, co nie przyczyniło się do uporządkowanego rozwoju ich zagospodarowania przestrzennego.

Efektom tych zjawisk: początkowych tendencji do zaniechania planowania przez samorządy gminne, „miękkości” ustaleń Ustawy 1994 oraz zniesienia *en gros* ważności istniejących planów, była w praktyce gwałtownie rosnąca anarchia przestrzenna, tj. rozpraszanie zabudowy, obudowa dróg, zawłaszczanie terenów publicznych, nieposzanowanie zasad dobrego sąsiedztwa, zohydowanie krajobrazu itp. Co gorzej, w połączeniu z demontażem instytucji zajmujących się zagospodarowaniem przestrzennym na szczeblu rządowym, zjawiska te zapoczątkowały proces likwidacji w ogóle planowania przestrzennego w Polsce we współczesnym, europejskim znaczeniu tego pojęcia jako uporządkowanej, skoordynowanej, interdyscyplinarnej i zintegrowanej działalności władz publicznych, mającej na celu zachowanie dobra wspólnego.

5. Proces ten znalazł wyraz w pominięciu polityki zagospodarowania przestrzennego jako dziedziny działań publicznych w Konstytucji RP (występuje ona np. w konstytucji RFN), w stopniowej marginalizacji tej tematyki w pracach kolejnych rządów, likwidacji odpowiedzialnego ministerstwa (MRRiB), a następnie urzędu na szczeblu centralnym (UMiRM). Proces ten nastąpił zwłaszcza za kadencji „socjalistycznego” rządu L. Millera. W efekcie, problematyka planowania przestrzennego została rozproszona w trzech różnych organach rządowych, a rząd wycofał się z prowadzenia polityki w tej dziedzinie, przerzucając całą sprawę na samorządy terytorialne. Charakterystyczne jest, że Ustawa 2003 (o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) wymienia na pierwszym miejscu samorządy jako organy określające zasady polityki przestrzennej; organy rządowe wymienione są dopiero na drugim miejscu (1.1).

Temu przetrucaniu odpowiedzialności za formułowanie i prowadzenie polityki zagospodarowania przestrzennego na samorządy nie towarzyszyło ich wyposażenie w odpowiednie środki finansowe, a wsparcie kadrowe i metodyczne ze strony rządu miało charakter śladowy. Propozycja systemowego uporządkowania i wzmocnienia kadr fachowych (por. projektu 2000 roku) nie została przyjęta. Niedostatki finansowe gmin wywołały swoiste patologie w postaci „współfinansowania” – sprzecznego z przepisami Ustaw 1994 i 2003 – przez inwestorów i właścicieli nieruchomości sporządzania planów miejscowych oraz decyzji o zabudowie i zagospodarowaniu. Efektem tego zjawiska nie było oczywiście przestrzeganie dobra wspólnego, co jest w ogóle legitymacją powołania i działania samorządów – lecz realizacja interesów „współfinansujących”. W tej sytuacji władczość planowania gmin ma tendencję do stawania się pojęciem pustym. Wszystko to dzieje się akurat w okresie, gdy Polska stoi przez procesami urbanizacyjnymi w wielkiej skali, a jednocześnie ma unikatową szansę – dzięki finansowemu wsparciu Unii Europejskiej – rozpocząć działania unowocześniające struktury osadnictwa, krajową infrastrukturę techniczną oraz wspierające ochronę środowiska. Bez istnienia sprawnej, współczesnej struktury instytucjonalnej planowania i zagospodarowania przestrzennego sens i sukces tych działań jest wątpliwy. Zresztą od przeszło dziesięciu lat Komisja Europejska zwraca w Polsce uwagę na braki i niesprawność struktury instytucjonalnej w ogóle. Jak dotychczas – z niewielkim skutkiem.

6. W Polsce występuje powszechnie rozumienie, także wśród architektów i urbanistów młodszego pokolenia, a również i legislatorów, planu zagospodarowania przestrzennego jako planu realizacji inwestycji. Z tej perspektywy wyciąga się różne błędne wnioski o rzekomej nieprzydatności planów obejmujących całą gminę i dotyczących dłuższego okresu czasu, uznając je jako zbędne rezerwowanie terenu. Jest to całkowicie fałszywe pojmowanie istoty i roli planów zagospodarowania przestrzennego. Plany tego typu, stosowane powszechnie we wszystkich państwach „starej” Unii Europejskiej, nie są bowiem żadnymi planami inwestycji, tj. wykonania konkretnego zamierzenia danego inwestora w określony sposób, w zadanym terminie, przy określonych kosztach i żądanych efektach. Plany zagospodarowania przestrzennego mają – od początku ich powstania – charakter instrumentów wychwytyjących potencjalne inwestycje, koncentrujących je w przestrzeni i czasie, zapewniających kompatybilne użytkowanie terenu (tzw. dobre sąsiedztwo) i nadających inwestycjom pożądaną kształt i wygląd (ład). Fizyczna ingerencja władzy publicznej polega w tych planach na sekwencyjnym przystosowaniu terenu do planowanej zabudowy (reparcelacja), wykonaniu sieci ulic i infrastruktury technicznej, czasem (zwykle *ex post*) także elementów infrastruktury społecznej, ale nie na projektowaniu i wznoszeniu budynków i towarzyszącego im urządzenia terenu.

W państwach Unii istnieją również plany zagospodarowania będące elementem dużych inwestycji – są one przedmiotem odrębnych regulacji prawnych. Dotyczą tych konkretnych zamierzeń, które są sterowane i współfinansowane przez konkretną instytucję sektora publicznego jako asumpt do wywołania równoległych inwestycji prywatnych. Tego typu plany dotyczą np. w Niemczech rewitalizacji zaniedbanych fragmentów miast, w którym to procesie uczestniczą sterująco i aktywnie (także finansowo) władze publiczne. W przeszłości dotyczyły one również wielkich zamierzeń budownictwa mieszkaniowego realizowanego w znacznej mierze przy pomocy środków publicznych.

7. Ustawa 2003 stanowi następny krok w procesie likwidacji w Polsce planowania zagospodarowania przestrzennego w jego współczesnym rozumieniu, praktykowanym w okresie powojennym w państwach „starej” Unii Europejskiej.

Tytuł ustawy 2003 (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) ma niewiele wspólnego z jej rzeczywistą treścią i wprowadza w błąd osoby mniej zorientowane w materii. Została ona przygotowana i przeprowadzona przez Parlament przez lobbystów środowiska architektonicznego i odzwierciedla interesy tego środowiska. Jej główna treść koncentruje się na zagwarantowaniu każdemu członkowi Izby Architektów ustawowego prawa do projektowania – rozumianego jako czynność czysto techniczna – wszelkich planów zagospodarowania przestrzennego (miejscowych, wojewódzkich i studium) oraz sporządzania projektów decyzji lokalizacji dla inwestycji celu publicznego (różnych szczepki) i decyzji o warunkach zabudowy dla innych inwestycji. Stąd też ustawa powinna nosić tytuł „ustawy o projektowaniu zabudowy i procedurach wydawania decyzji dotyczących zagospodarowania”, te bowiem sprawy obejmują około 2/3 jej objętości i one właśnie stanowią jej główne postanowienia o charakterze prawnym. Ustawa jest wyrazem kuriozalnej tendencji do przystosowywania jej zakresu i treści do aktualnych kwalifikacji zawodowych posiadanych przez architektów – projektantów budynków. Ma ona niewiele wspólnego z formułowaniem rozwiązań ustawowych, wynikających z rozpoznania problemów zagospodarowania przestrzennego i pomija sprawę tworzeniem niezbędnej do tego kadry umiejącej rozwiązywać zadania współcześnie rozumianej gospodarki przestrzennej. W procesie tej monopolizacji projektowania wykorzystano prawdopodobnie nieświadomość legislatorów, bowiem sporządzanie planu województwa wymaga posiadania wiedzy „regionalnej”, której architekci nie posiadają, a sporządzanie studium i planów miejscowych nie jest wyłącznie działalnością techniczno-architektoniczną, lecz wymaga interdyscyplinarnej wiedzy, która tylko fragmentarycznie jest przedmiotem nauczania na wydziałach architektury. Dobrze, że nie objęto tym monopolem również planu krajowego, bowiem opracowanie jego koncepcji nie wymaga w ogóle wiedzy architektonicznej ani urbanistycznej w polskim rozumieniu tego słowa.

Tu trzeba przypomnieć, że w całym okresie powojennym projektowanie planów zagospodarowania przestrzennego wymagało w Polsce posiadania specjalnych kwalifikacji (tzw. „urbanistycznych”), których wydawaniem – po odpowiednich egzaminach – i kontrolą zajmował się rząd; sprawy tych kwalifikacji przejęła od 2002 roku nowo powołana Izba Urbanistów. Postanowienia Ustawy 2003, po 42 latach istnienia w Polsce specjalnych wymagań kwalifikacyjnych dotyczących projektowania planów, wymagania te zostały zniesione, co oznacza, że każdy architekt (nawet projektant mebli czy wnętrz) stał się z mocy prawa „urbanistą”. Można obawiać się skutków tej decyzji zważywszy, że zakres kształcenia w Polsce nawet architektów ze specjalizacją „urbanistyczną” ma charakter fragmentaryczny w porównaniu z kształceniem kadr dla gospodarki przestrzennej w państwach Europy Zachodniej, a więc w państwach o stroju gospodarki rynkowej, poszanowaniu własności prywatnej o przepisów prawa.

Zawarty w Ustawie 2003 architektoniczno-budowlany sposób pojmowania procesów zagospodarowania przestrzennego różni się całkowicie ze współczesnym rozumieniem planowania i zagospodarowania przestrzennego w „starych” państwach Unii Europejskiej, politykami agend i funduszy Unii oraz poglądami i działaniami Rady Europy. Procesy zagospodarowania przestrzennego są tam pojmowane jako wynik kompleksu oddziaływań wielu czynników pozatechnicznych o różnym charakterze: fizycznym, gospodarczym, ekonomicznym, społecznym, przyrodniczym, środowiskowym sensu largo. Kulturowym, infrastrukturalnym, instytucjonalnym, prawnym, finansowym, politycznym itp., a planowanie przestrzenne jest rozumiane jako działalność „przekrojowa” dotycząca bezpośrednio wielu sektorów gospodarki. W konsekwencji sterowanie rozwojem zagospodarowania przez władze publiczne wymaga znajomości działania wszystkich tych czynników (wiedzy interdyscyplinarnej) i monitorowania ich zmian oraz odpowiedniego formułowania programów działania i ustaleń normatywnych. Tak też szeroko jest tam pojmowane planowanie przestrzenne, zasadniczo różne od polskiej „urbanistyki”. W państwach europejskich planowanie przestrzenne nie jest bowiem redukowane do projektowania (vide Ustawa 2003) rozumianego jako działalność techniczna o charakterze architektoniczno-budowlanym. A sam projekt nie jest uważany – jak sugerują niektóre krajowe dyskusje – za cel, lecz narzędzie osiągnięcia określonych celów materialnych zagospodarowania przestrzennego. Koncentracja Ustawy 2003 na problematyce projektowania zdaje się być powrotem do okresu międzywojennego, gdy ówczesna „urbanistyka” była emanacją prawa budowlanego.

8. Ustawa 2003 spotkała się z krytyką mającą zarówno charakter polityczny (jako Ustawa korporacyjna architektów), jak i dotycząca jej (jakoby) hamujących skutków dla procesów inwestycyjnych. Ta druga sprawa była podniesiona głównie przez lobby producentów materiałów budowlanych, a także deweloperów. Rezultatem tej krytyki było powołanie, przez ówczesne Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Zespołu do spraw usprawnienia procesu inwestycyjnego, który opracował w ciągu kilku miesięcy – w ścisłej współpracy z przedstawicielami inwestorów i organizacji przedsiębiorców – projekt nowej Ustawy (lipiec 2004). Ta inicjatywa MGIP, w którego kompetencji nie leżały sprawy zagospodarowania przestrzennego, wywołała gwałtowną krytykę ze strony Porozumienia organizacji zawodowych i twórczych, działających w dziedzinie planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego.

Należy żałować, że do Zespołu opracowującego projekt Ustawy nie włączono takich, równie ważnych aktorów procesów gospodarki przestrzennej, jak samorządy terytorialne (zwłaszcza gminne, ale także i wojewódzkie), reprezentantów środowiska sensu largo, specjalistów od transportu i uzbrojenia terenów, a zwłaszcza zawodowych planistów przestrzennych skupionych w społecznej organizacji Towarzystwa Urbanistów Polskich. Wszyscy ci aktorzy gospodarki przestrzennej stali się w sytuacji wykluczenia zaprogramowaną opozycją, która zgłosiła niemal 600 zastrzeżeń i poprawek do projektu Ustawy. Wywołało to opóźnienie prac legislacyjnych nad projektem, w efekcie czego nie został on przez Sejm poprzedniej kadencji rozpatrzony.

Podstawą krytyki Ustawy 2003 prowadzonej przez lobby producentów materiałów budowlanych i deweloperów było (i nadal jest) twierdzenie, że barierą dla budownictwa mieszkaniowego jest brak terenów posiadających prawomocne plany miejscowe. Konsekwencją tego twierdzenia była wysunięta przez nich propozycja ustalenia tzw. warunków urbanistycznych dla wszystkich terenów gmin nie posiadających planów miejscowych. Warunki te miałyby charakter prawa miejscowego wywołującego skutki wobec osób trze-

kich. Propozycja ta ma dwa fatalne skutki. Po pierwsze, wszystkie tereny na obszarze gmin stawałyby się dostępne w dowolnym czasie, co oznaczałoby pogłębienie rozpraszania zabudowy przy braku dróg i uzbrojenia, powstawanie substandardów i rosnącego chaosu przestrzennego. A po drugie, mogłoby to prowadzić do ruiny finansowej gmin.

Twierdzenie o braku terenów posiadających plany miejscowe nie znajduje potwierdzenia w badaniach przeprowadzonych przez IGPIM (2004) oraz GUS (2005). Jak wskazują informacje GUS około 77% całkowitej powierzchni terenów wskazanych w studiach uwarunkowań i rozwoju przestrzennego gmin pod urbanizację posiada lub będzie posiadać w najbliższym czasie plany miejscowe. Stosunkowo najmniej zaawansowane są w tym zakresie niektóre miasta wojewódzkie. Przyjmując szacunkowo, że z ogólnej powierzchni terenów objętych planami miejscowymi (ca. 5.400 tys. ha) tylko połowa jest przeznaczona pod budownictwo mieszkaniowe, można na nich wybudować mieszkania dla około 13 mil ludzi (2.700 tys. ha: 200 m/mk) lub inaczej – co najmniej 5 mln mieszkańców. Jeżeli zatem wierzyć danym GUS, to twierdzenie o braku terenów przygotowanych planistycznie jako „barierze” inwestycyjnej mija się z prawdą. Można co najwyżej mówić o występowaniu takich „barier” na niektórych obszarach kraju.

Inaczej wygląda natomiast sprawa dyspozycyjności tych terenów z punktu widzenia ich skomunikowania (drogowego) i uzbrojenia (wodan, elektryczność itp.). tu lobby deweloperów ma rację, że występuje brak terenów uzbrojonych, ale sprawa ta dotyczy słabości finansowej i organizacyjnej gmin i ma niewiele wspólnego z Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym. Żadne „uproszczenie” tej ustawy nie wpłynie na przyspieszenie uzbrajania terenów objętych planami miejscowymi. Raczej należałoby zastanowić się nad stworzeniem efektywnych regulacji zmuszających deweloperów do współfinansowania budowy układów drogowych i uzbrojenia, jeżeli problem dostępności terenów pod zabudowę ma być rzeczywiście rozwiązany.

Prace nad nową Ustawą zostały przerwane w związku z zakończeniem kadencji Sejmu na jesieni 2005 roku. Sprawa przygotowania nowej Ustawy o planowaniu o zagospodarowaniu przestrzennym znalazła się na „krótkiej” liście priorytetów legislacyjnych zwycięskiej partii PiS (październik 2005), zawierającej najpilniejsze ustawy wymagające szybkiego uchwalenia. W związku z tym, Minister Transportu i Budownictwa, w którego gestii w nowym rządzie znalazła się gospodarka przestrzenna, rozpoczął przygotowania do powołania Zespołu, w którego skład mają wejść przedstawiciele organizacji związkowych i pracodawców reprezentatywnych dla sektora budowlanego. Zadaniem tego zespołu ma być m.in. przygotowanie projektu nowelizacji Ustawy 2003. Sprawa udziału w tym zespole przedstawicieli środowiska fachowego planistów przestrzennych zostaje niejasna.

Jednocześnie Prezes Rady Ministrów powołał Zarządzeniem nr 24 (6.02.2006) międzyresortowy Zespół do spraw koordynacji zadań dotyczących wprowadzania zmian w systemie planowania przestrzennego. Który będzie organem doradczym Prezesa RM. Przewodniczącym Zespołu ma być Minister Środowiska, sekretarz lub podsekretarz stanu w Ministerstwie Środowiska. W skład Zespołu mają wejść przedstawiciele Ministrów: Gospodarki, Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Rozwoju Regionalnego, Transportu i Budownictwa oraz Kancelarii Prezesa RM.

Jak widać, mamy do czynienia z sytuacją, w której występuje duża reprezentacja wysokich szczebli administracji rządowej oraz dominacja lobbystów na poziomie roboczym przygotowywania projektu Ustawy, przy śladowym udziale specjalistów od gospodarki przestrzennej. W państwach „starej” Unii Europejskiej projekty nowelizacji tego typu ustaw są przygotowywane przez posiadający wszechstronną i stale aktualizowaną wiedzę dotyczącą tej problematyki fachowy personel odpowiedzialnego za tę sferę zarządzania państwem resortu, reprezentującego interes publiczny. Dopiero później projekty są poddawane procesom uzgodnieniowym i debatom parlamentarnym, w toku których do głosu dochodzą także grupy interesu. W Polsce okresu transformacji praktyka jest odwrotna – na projekt Ustawy zasadniczy wpływ wywierają grupy lobbystyczne, a w procesie tym poglądy specjalistów od gospodarki przestrzennej nie odgrywają w praktyce prawie żadnej roli.

9. Regulacje ustawowe dotyczące zagospodarowania przestrzennego powstawały w okresie transformacji ustrojowej pod wpływem lobbingu dwóch głównych grup aktorów. Pierwszą z nich są prywatni właściciele nieruchomości (często zresztą zainteresowani spekulacją gruntami w celu przechwycenia renty planistycznej, a nie inwestowaniem) oraz różnego rodzaju inwestorzy; grupa ta – zwłaszcza właściciele nieruchomości – domaga się całkowitej swobody w przekształcaniu nieruchomości na budowlane, przy czym miałyby to dotyczyć każdego rodzaju użytkowania, w każdym miejscu, w każdym czasie i formie. Tendencje takie znajdują poparcie wśród części klasy politycznej reprezentującej w rzeczywistości (zwykle nie w hasłach) poglądy neoliberalne, a także wśród ideologów tej doktryny i jej beneficjentów w kancelariach adwokackich. Akceptacja tego poglądu w praktyce oznaczałaby likwidację planowania zagospodarowania przestrzennego prawa budowlanego – propozycja unikatowa i trudno wyobrażalna na obszarze Europy XXI wieku.

Drugą grupą – i jest to specyficzne zjawisko w państwach postkomunistycznych – jest środowisko architektów, dążące do zachowania wpływu na planowanie zagospodarowania przestrzennego zgodnie z posiadanymi przez nich kwalifikacjami zawodowymi, tj. projektowaniem architektoniczno-budowlanym. Jeden z początkowych artykułów (5) Ustawy stwarza wrażenie, że istotą planowania i zagospodarowania przestrzennego jest projektowanie, zastrzeżone tymże artykułem dla architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów. Tego typu ustaleń ustawy europejskie dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego w ogóle nie zawierają, bowiem ich przedmiotem jest ochrona dobra wspólnego, a nie zabezpieczanie interesów grupowych w procesach planowania i realizacji zagospodarowania. W państwach „starej” Unii Europejskiej planowanie przestrzenne jest rozumiane jako działalność interdyscyplinarna i integrująca problematykę przestrzenną z wymaganiami ochrony środowiska i przyrody, gospodarki, transportu, kultury, techniki, społecznymi itp., rozwiązująca w sposób skoordynowany problemy zagospodarowania. Natomiast polskiej Ustawie 2003 planowanie przestrzenne zostało przyrównane do projektowania architektonicznego (jak to się mówi „trójwymiarowego kształtowania przestrzeni”).

10. W kraju nie pojęto w okresie ubiegłych 15 lat ani rzeczowej dyskusji politycznej, ani uporządkowanej debaty fachowej na temat polityki zagospodarowania przestrzennego w Polsce jako państwie członkowskim Unii Europejskiej. Ma to miejsce mimo faktu, że od momentu podpisania Traktatu Stowarzyszeniowego z Unią (1992) minęło przeszło 10 lat, a Polska stała się pełnoprawnym członkiem od 1.05.2004 roku. Dyskusja taka powinna przede wszystkim wyjaśnić, czy polski suweren i jego elita polityczna chce być pod tym względem częścią Europy, w której uporządkowany rozwój zagospodarowania i lokalny ład przestrzenny są uznanymi i stosowanymi w praktyce wartościami, wspieranymi odpowiednimi regulacjami prawnymi, pojmowaniem prawa własności i instrumentami ekonomicznymi, czy też Polska ma stać się *sui generis* dzikimi polami na peryferiach Europy, państwem chaosu, bezładu przestrzennego, zniszczonego krajobrazu, cech charakterystycznych dla państw tzw. Trzeciego Świata. Dyskusja taka powinna również wskazać – na poziomie profesjonalnym – podstawowe dzisiejsze i przyszłe problemy, przed którymi stoi kraj oraz zarysować wyjściowe założenia i elementy regulacji ustawowych, odpowiadające wartościom europejskim i współczesnemu pojmowaniu pojęcia zagospodarowania przestrzennego. Dyskusja merytoryczna powinna objąć wielu aktorów, zgodnie z podstawowym kanonem zagospodarowania przestrzennego jako działalności „przekrojowej”, a nie sektorowej. W dyskusji tej jest niezbędny zarówno głos publiczny instytucji sterujących (różnych resortów centralnych i samorządów terytorialnych), reprezentantów suwerena (posłów i radnych), jaki przedstawiciele kół gospodarczych oraz stowarzyszeń zawodowych i przedstawiciele nauki.

W zakończeniu wypada stwierdzić, że w wyniku zmian ustrojowych oraz ewolucji przepisów dotyczących zagospodarowania, w Polsce przestało istnieć planowanie przestrzenne w dzisiejszym, europejskim znaczeniu tego określenia. Istniejący poprzednio system tego planowania – ale nie praktyczne rezultaty jego działania – miały w Europie charakter wzorcowy i były przedmiotem zainteresowania i uznania ze strony instytucji publicznych naukowych Europy Zachodniej. Po roku 1989 nie nastąpiła adaptacja tego systemu do warunków nowego ustroju, przy wykorzystaniu doświadczeń i praktyki państw Unii Europejskiej, lecz jego postępujący demontaż. Dotyczyło to także gminnego szczebla planowania, a więc tego szczebla, na którym zapadają konkretne decyzje przestrzenne kształtujące (lub nie) uporządkowany rozwój osadnictwa i ład przestrzenny zagospodarowania.

Postępująca marginalizacja problematyki rozwoju przestrzennego w strukturach zarządzania państwem doprowadziła do braku zainteresowania problemami kompleksowo rozumianego zagospodarowania narastającymi w Polsce i do braku aktywnego współdziałania w tej dziedzinie z państwami Unii Europejskiej i jej agendami. W konsekwencji, w kraju występuje zjawisko braku absorpcji współczesnych koncepcji i rozwiązań stosowanych w tej dziedzinie w Europie. W sferze instytucjonalnej rząd wycofał się, szczególnie po 2002 roku, z prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego i przerzucił tę problematykę na samorządy terytorialne, zwłaszcza gminne, nie zapewniając im równoległe dostatecznego wyposażenia finansowego, wsparcia kadrowego i koncepcyjnego. Dokonana en gros abolicja ważności wszystkich wcześniej sporządzonych planów zagospodarowania gmin wywołała powszechny brak podstaw do podejmowania racjonalnych decyzji, zwłaszcza tych o strukturalnych dla gmin charakterze, zastępując je decyzjami administracyjnymi, mającymi z natury rzeczy charakter decyzji *ad hoc*. Jednocześnie działalność planistyczna, która w państwach „starej” Unii Europejskiej ma charakter kompleksowy, interdyscyplinarny i zintegrowany (takie muszą być także projekty wspierane przez Komisję Europejską), została ograniczona do sporządzania planów miejscowych dla małych fragmentów terenu o problematyce głównie architektonicznej, a merytoryczna i formalna jakość tych planów pozostawiała nierzadko wiele do życzenia. Tworzone przepisy w niedostatecznym stopniu obejmują instrumenty niezbędne dla efektywnej realizacji planów miejscowych. Nie istnieje w ogóle nadzór urbanistyczny i budowlany w terenie, a część nowej zabudowy powstaje jako samowole (zwykle zresztą *ex post* sankcjonowane). Efektem tych, zarysowanych, powyżej tylko ogólnie zjawisk jest niespotykany w państwach „starej” Unii Europejskiej chaos zagospodarowania, mający postać rosnącego rozpraszania zabudowy, odbudowy dróg, zacierania granic między terenami zabudowanymi a otwartymi, zaśmiecania krajobrazu niszczącego walory turystyczne, dowolności rodzajów, miejsc i form zabudowy wywołującej kakofonię architektoniczną itp. Zjawiska te powodują „nieprzewidywalność” przestrzeni i brak jej atrakcyjności, odstraszające poważnych inwestorów. W sumie, mamy zatem do czynienia z groźną peryferyzującą polskiej przestrzeni w ramach Unii Europejskiej.

Ogólne założenia nowej ustawy

Punktem wyjścia do formułowania ustaw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego (a także i innych ustaw) było w państwach Unii Europejskiej – obok ustalenia generalnej formuły gospodarowania przestrzenią wyrażającej podstawowe wartości, które społeczeństwo chce w tej dziedzinie realizować – określenie materialnych celów i zadań wymagających rozwiązania, wynikających z diagnozy problemów, zarówno merytorycznych, jak i instytucjonalnych. Dopiero na tej podstawie następowało określenie struktury ustaw i ustaleń regulujących gospodarowanie przestrzenią.

Europejska formuła zagospodarowania przestrzennego

W obecnych warunkach polskich szczególne znaczenie ma ta pierwsza sprawa. Wynika to z faktu, że w okresie ubiegłych 15 lat nastąpiła w kraju stopniowa likwidacja planowania przestrzennego w europejskim znaczeniu tego słowa i jego zastąpienie procedurami wydawania lokalizacji i zgody na zabudowę, w praktyce w każdym miejscu, czasie, a nierzadko i formie, przy jednoczesnym braku nadzoru nad procesami inwestycji w terenie. Efekty tej polityki w formie rosnącego chaosu przestrzennego są dostrzegalne gołym okiem. Akcesja Polski do Unii Europejskiej wymaga – jak można sądzić – powrotu do wartości europejskich, do których należy uporządkowany w przestrzeni i w czasie rozwój zagospodarowania oraz tworzenie lokalnego ładu przestrzennego. Nie chodzi tutaj o umieszczenie w ustawie haseł (takie w niej są) mających charakter preambuły, lecz o powstanie woli politycznej sterowania rozwojem zagospodaro-

wania przestrzennego i prowadzenia polityki w tej dziedzinie, tak jak ma to miejsce w państwach „starej” Unii Europejskiej. Wola powinna manifestować się w ustawie w formie konkretnych ustaleń dotyczących sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, merytorycznych celów i zadań, które władza publiczna musi spełniać, określeniu struktur instytucjonalnych, ustaleniu niezbędnych instrumentów i procedur oraz stworzeniu narzędzi i mechanizmów umożliwiających prowadzenie efektywnej polityki. Jest to szczególnie ważne w sytuacji, gdy otwierają się potencjalne możliwości (po wiekach zaniedbań w tej dziedzinie) podejmowania znacznych inwestycji infrastrukturalnych i ochrony środowiska przez wykorzystanie środków finansowych różnych funduszy Unii Europejskiej, których jednym z ważnych celów strategicznych jest skoordynowany i zintegrowany rozwój zagospodarowania.

Ta centralna sprawa dotycząca formuły planowania przestrzennego w Polsce (a nawet w ogóle jego istnienia lub nie) obejmuje trzy podstawowe decyzje, które powinny stanowić pierwsze artykuły nowej ustawy (a nie, jak ma to miejsce w Ustawie 2003, uprawnienia do projektowania dla określonych grup zawodowych, które SA sprawą operacyjną, a nie „konstytucyjną” planowania przestrzennego). Zostały one przedstawione skrótkowo poniżej:

- Rozdzielenie prawa własności terenu/nieruchomości od prawa do ich zabudowy/zmiany użytkowania i zagospodarowania przez właściciela/użytkownika. Nie oznacza to w żadnym stopniu ograniczenia prawa własności i dziedziczenia, które pozostaje nienaruszone. Oznacza to natomiast, że póki teren, na którym znajduje się nieruchomość nie zostanie przez gminę uruchomiony do urbanizacji lub pod określone inwestycje, właścicielowi nie przysługuje prawo domagania się zmiany użytkowania i zagospodarowania terenu czy podziału nieruchomości ze względu na jego interes osobisty, ani prawo do odszkodowania czy rekompensaty z ww. tytułu utraconych (potencjalnie) możliwości czy korzyści, a gminie prawo do zmiany wysokości podatku od nieruchomości itp. Natomiast w momencie, gdy nieruchomość zostanie objęta decyzją gminy o uruchomieniu danego terenu pod urbanizację/inwestycje i zostaje sporządzony dla tego terenu miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, właścicielowi przysługuje pełne prawo do zabudowy/zmiany użytkowania nieruchomości zgodnie z tym planem oraz do uzyskania – przewidzianych ustawowo – odszkodowań finansowych oraz obowiązków wniesienia opłaty z tytułu renty planistycznej, płacenia nowego podatku itp. Nie oznacza to, że nie dopuszcza się zabudowy/zmiany użytkowania czy podziału pojedynczych działek leżących poza terenami objętymi planami miejscowymi, jednakże wydanie zgody powinno być ustawowo ograniczone do „plomb” lub „zaokrągleń” istniejącej zabudowy oraz obwarowane szczegółowymi warunkami (np. istnienie uzbrojenia terenu, wpisywanie się rodzaju i charakteru zabudowy w istniejące otoczenie itp.), podejmowane decyzje weryfikowalne administracyjnie i sędowo z punktu widzenia ich zgodności z postanowieniami ustawy.

- Przeniesienie prawa decydowania o zmianie użytkowania terenu, rodzajach i formach jego zagospodarowania na władze publiczne. Organem upoważnionym do ustalenia co, gdzie, kiedy i jak będzie zmieniane lub budowane na obszarze gminy jest rada gminy. Oznacza to, że rada gminy ma ustawowo regulowane prawo wyrażania zarówno zgody na zmianę użytkowania/zagospodarowania nieruchomości, ich podziału itp., jak i odmawiania takiej zgody (to ostatnie jest w obecnym polskim systemie praktycznie niemal niemożliwe). Legitymacją takiego jej działania jest zapewnianie zachowania dobra wspólnego. Rada gminy jest uważana – gdy działa jako całość – nie za wyrażiciela partykularnych interesów, lecz dobra ogółu (publicznego). Taka rolę przypisuje radom gmin także Europejska Karta Samorządu Lokalnego (1985). Władczość planowania gminy nie może być jednak absolutna. Musi ona podlegać dwóm głównym ograniczeniom. Pierwszym z nich jest zasada działania gminy na podstawie prawa, którym są zatwierdzone plany zagospodarowania przestrzennego (dla obszaru całej gminy i jej fragmentów), a nie – jak w praktyce dzisiaj – decyzje administracyjne o wysokim stopniu uznaniowości. Drugim ograniczeniem jest zasada nadrzędności polityki zagospodarowania przestrzennego państwa, której konkretyzacją są zamierzenia publiczne wyższego szczebla zarządzania (powiatów, województw i rządu). Gminie nie przysługuje prawo do kwestionowania tych zamierzeń, a jedynie prawo negocjowania warunków ich wprowadzenia do planów zagospodarowania i warunków ich realizacji.

- Aktywne działania samorządu gminnego. Punktem wyjścia jest tu stwierdzenie, że uporządkowany rozwój przestrzenny nie może być osiągnięty wyłącznie przez stosowanie normatywnego instrumentu zakazów, lecz musi być wsparty pozytywnym działaniem gminy, w tym także tworzeniem zachęt finansowych i innych dla inwestorów prywatnych i publicznych sprzyjających tworzeniu ładu przestrzennego. Oznacza to, że rada gminy sprawuje nie tylko nominalnie władczość planowania. Lecz jest ustawowo zobowiązana do podejmowania aktywnych działań mających na celu uporządkowany (w miejscu, rodzaju i czasie) rozwój zagospodarowania gminy i tworzenie ładu przestrzennego. Rada z własnej inicjatywy wyznacza tereny przeznaczone pod urbanizację w najbliższym okresie, sporządza dla tych obszarów plany szczegółowe (miejscowe), dokonuje niezbędnych komasacji i reparcelacji, przeprowadza wykup terenu lub wywłaszczenia, dokonuje wymiany działek, podejmuje budowę ulic i uzbrojenia technicznego itp. oraz nadzoruje przebieg zagospodarowania od strony urbanistycznej, a także tworzy własne zasoby gruntów gminnych. W sumie, rada pełni rolę aktywnego gospodarza całego obszaru gminy (niezależnie od własności nieruchomości), a nie ogranicza się do reagowania na inicjatywy zewnętrzne. Porządku przestrzennego nie da się bowiem osiągnąć stosując jedynie instrumenty zakazowe.

Konieczność wprowadzenia tego typu (lub podobnych) ustaleń ustawowych dotyczących wykonywania prawa własności nieruchomości oraz zadań rad gminnych wynika z historycznych doświadczeń państw „starej” Unii Europejskiej, zwłaszcza państw niemieckojęzycznych i skandynawskiego kręgu kulturowego. Z doświadczeń tych wynikały trzy główne wnioski. Pierwszym z nich było stwierdzenie, że wolny rynek prowadzi do chaosu przestrzennego, sprzecznego z dobrem społeczeństwa jako całości; dlatego też przeciwstawianie się temu chaosowi rozpoczęto w wielu państwach Europy Zachodniej już przeszło sto lat temu. Z tego wczesnego okresu pochodzi np. planowa rozbudowa miast na obszarze ówczesnych Niemiec, której pozytywne efekty można (jeszcze) do dzisiaj zauważyć m.in. na polskich Ziemiach Odzyskanych. Drugim wnioskiem był fakt, że wolny rynek jest ślepy na zagadnienia społeczne i pro-

wadzi nawet w silnych gospodarkach do marginalizacji znacznych grup ludności, co zagraża pokojowi społecznemu, którego utrzymanie jest jednym z naczelnych celów państwa i samorządów. Wreszcie trzecim wnioskiem była obserwacja, że raz popełnione błędy w rozwoju przestrzennym są albo w ogóle nienaprawialne, albo też wymagają tak wielkich nakładów finansowych, że nawet najbogatsze państwa czy samorządy terytorialne mogą sobie pozwolić na naprawianie tych błędów tylko w wyjątkowych przypadkach. Instrumentem przeciwdziałania tym nieakceptowanym przez społeczeństwa Europy Zachodniej zjawiskom jest ustawowo zagwarantowana ingerencja samorządów w sferę prywatnej własności nieruchomości w imię dobra ogółu, którego reprezentantem jest rada gminy. Takie (lub podobne) podstawowe ustalenia „ustrojowe” są w państwach Europy Zachodniej, opartych na pełnym poszanowaniu własności prywatnej i na gospodarce rynkowej, podstawą istnienia oraz efektywnego funkcjonowania (i widocznego gołym okiem sukcesów) systemów planowania zagospodarowania. Bez takich ustaleń nie jest możliwy uporządkowany w przestrzeni, czasie i formie rozwój przestrzenny gminy, a procedury (zwane błędnie „planowaniem przestrzennym”) stają się biurokratycznym działaniem akceptującym chaos zagospodarowania.

Te podstawowe zasady, a zwłaszcza interpretacja zakresu prawa własności nieruchomości, stosowane w państwach „starej” Unii Europejskiej, warunkujące nie tylko skuteczność, ale i samo istnienie współczesnego planowania przestrzennego, pozostają nieznaną polskiej klasie politycznej różnym szczeblu i krajowej administracji planowania, a także – co gorzej – części polskiego środowiska fachowego. Kilkanaście tysięcy planów użytkowania terenu/struktury gmin (lub ich fragmentów) zostało sporządzone, zatwierdzone i podlega aktualizacji przez rady gmin w państwach „starej” Unii, nie wywołując żadnych skutków prawno-finansowych wobec osób trzecich (odszkodowań dla właścicieli, wykupu, opłat z tytułu wzrostu wartości itp.). Przyjęcie innej interpretacji prawa własności oznaczałoby bowiem finansową ruinę tych gmin i wykluczało *ex ante* nie tylko sporządzanie planów użytkowania terenu, ale także planowanie przestrzenne w dzisiejszym, europejskim sensie tego pojęcia.

Niezbędne informacje wyjściowe

Stworzenie współczesnej ustawy wymaga wyprzedzającego uzyskania co najmniej trzech zespołów materiałów o charakterze analitycznym i diagnostycznym. Pierwszy z nich obejmuje rzeczowe określenie stanu zagospodarowania przestrzennego państwa (w jego różnych aspektach) i wyróżnionych jego obszarów oraz wskazanie istniejących i zarysowujących się merytorycznych problemów tego zagospodarowania, które wymagają rozwiązania w projektowanej ustawie. Drugi obejmuje dokonanie przeglądu istniejącego systemu instytucjonalnego, jego ocenę z punktu widzenia zdolności do prowadzenia efektywnej polityki zagospodarowania przestrzennego oraz wskazania kierunku niezbędnych zmian. Wreszcie trzeci dotyczy oceny skuteczności działania obecnych regulacji ekonomicznych oraz określenia koniecznych modyfikacji.

Konceptualizacja ustawy

Przedmiotem ustawy jest celowe oddziaływanie na procesy rozwoju przestrzennego, odnoszone do nowych zamierzeń, przez władze publiczne różnych szczebli. Ustawa nie obejmuje problematyki rewitalizacji jednostek osadniczych lub ich części, która jest przedmiotem odrębnej ustawy.

Metoda prac nad nową ustawą powinna wykorzystywać zasadę „klucza zapadkowego”¹. Polega ona na tym, że każdy stopień (krok) rozwoju opiera się na poprzednich, przy czym mechanizm tego „klucza” zapobiega cofnięciu się na poprzedni, niższy stopień. Takie podejście jest podstawowym elementem stabilizacji systemu, znacznie ważniejszym niż element kreatywny. Bowiem nie wymyślanie nowych jakości i możliwości stanowi istotę postępu, lecz zachowanie, nagromadzenie i rozwinięcie tego, co już osiągnięto.

Podstawowa koncepcja ustawy powinna odpowiadać europejskiej formule sterowania rozwojem zagospodarowania przestrzennego przez władze publiczne, nawiązywać do polityki Unii Europejskiej w tej dziedzinie oraz praktyki państwa „starej” Europy. Stosowane tam rozwiązania powinny być krytycznie przystosowane do obecnego etapu rozwoju urbanizacji w Polsce (wczesnego) i jej specyficznych problemów. Należy zaniechać prób wynajdywania nowych rozwiązań („trzeciej drogi”) i wprowadzania nowych pojęć i określeń. Stosowana terminologia musi nadawać się do bezpośredniego (bez dodatkowych wyjaśnień) przetłumaczenia na języki zachodnioeuropejskie.

Pożądane jest wykorzystanie tych ustaw europejskich, które powstały jako jednolite koncepcje „z jednej matrycy”, (np. Niemcy, Holandia), a nie jako sekwencyjny zbiór przepisów przyjmowanych w różnym czasie w przeszłości (np. *Côte de l’urbanisme*). Z tych ostatnich można by przejąć jedynie wybrane rozwiązania o charakterze szczegółowym.

Nie należy pryncypialnie odrzucać wszelkich rozwiązań stosowanych w okresie realnego socjalizmu. Wiele z nich wywodziło się bowiem z koncepcji stosowanych w ówczesnej Zachodniej Europie. Dlatego warto jest dokonać ich rzeczowej (nie hasłowo-populistycznej), krytycznej oceny, rozpatrując te elementy, które mogłyby być w nowym ustroju wykorzystane.

Ważne jest ustalenie czytelnej struktury tekstu ustawy tak, aby był on łatwo zrozumiały dla przeciętnych obywateli i inwestorów (ich bowiem dotyczy), a nie tylko dla pracowników wyspecjalizowanych służb. Dobrym rozwiązaniem jest tu – niestety nie stosowanym dotychczas w polskiej legislacji dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego – praktyka niemiecka, polegająca na zamieszczeniu tytułów do każdego artykułu. Wymusza ona z natury rzeczy logiczny układ tekstu, przeciwdziała rozbudowie szczegółów kosztem ustaleń strukturalnych i przyczynia się zasadniczo do jego przejrzystości. Brak takich tytułów uniemożliwia zastawienie sensownego spisu ustawy, co nie przyczynia się do jej czytelności.

¹ Tomasello Michael, *The cultural origins of human cognition*, Harvard University Press, 1999.

Zakres działania ustawy

Powinien on obejmować trzy elementy: zakres terytorialny, rzeczowy i czasowy.

ZAKRES TERYTORIALNY

Ustawa obowiązuje jednolicie na obszarze całego państwa. Wynika to z faktu, że Polska jest państwem unitarym, a nie federalnym. Zasadą jest homogeniczność planowania, co oznacza, że nie ma różnicy między typami planów i przepisów stosowanych na obszarach miast i wsi. Wybór instrumentów realizacji może być oczywiście różny. Ma to na celu wyrównanie standardów zagospodarowania i cywilizacji oraz warunków życia na obszarach miejskich i wiejskich. Z jednolitego działania ustawy wyłącza się tylko obszary zamknięte, tj. ważne ze względu na obronność i bezpieczeństwo państwa, przy czym ustala się jednoznacznie, co pod tym określeniem jest rozumiane. Nie ma uzasadnienia dla wyłączenia z ustawy obszarów nadmorskich (wybrzeży). W Ustawie 2003 wyłącza się „obszary morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej” (37a; 38b), ale nie wyjaśnia się, co to jest (zwłaszcza strefa ekonomiczna); nie wiadomo w niej także, jaki jest plan i w jakim trybie jest dla takich obszarów sporządzany (przez dyrektora właściwego urzędu morskiego) i przez kogo uchwalany. Nie ma też uzasadnienia traktowanie terenów kolejowych, przemysłowych czy portowych jako terenów zamkniętych. Planowanie obszarów przygranicznych może wymagać wprowadzenia pewnych odstępstw od jednolitości ustaleń ustawy mających na celu harmonizację przepisów z przepisami państw sąsiadujących (np. euroregiony).

ZAKRES RZECZOWY

Ustawa dotyczy wszelkich zamierzeń mających odwzorowanie przestrzenne, niezależnie od tego, kto jest ich gestorem (a więc także zamierzeń różnych resortów czy korporacji krajowych i zagranicznych) oraz wszystkich istniejących nieruchomości (terenów i budowli) położonych na obszarze państwa, niezależnie od tego, czyją własność one stanowią (skarbu państwa, samorządów terytorialnych, wszystkich innych państwowych i samorządowych osób prawnych, wszystkich osób, instytucji, przedsiębiorstw itp.). Konieczne jest tu znalezienie odpowiednio obszerne określenia prawnego ujmującego wszystkie bez wyjątku formy własności nieruchomości, ta zasada powszechności odnosi się zarówno do nieruchomości będących własnością obywateli polskich, jak i do obywateli innych państw, czy nieruchomości będących współwłasnością różnych obywateli.

ZAKRES CZASOWY

Ustawa działa bez ograniczenia czasowego. W przypadkach (nieuniknionych) zmian wstępujących problemów merytorycznych zagospodarowania, konieczności usprawnienia instrumentów planistycznych itp., następuje jej nowelizacja w przewidzianym trybie.

Zagospodarowanie przestrzenne jako działalność „przekrojowa”

Na zagospodarowanie przestrzenne kraju i rozwój sieci osadniczej oddziałują nie tylko ustawy odnoszące się bezpośrednio do planowania przestrzennego i instrumentów jego realizacji, lecz także wiele ustaw i regulacji tworzonych w różnych sektorach zarządzania państwem. Stąd też efektywne działania w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego muszą mieć charakter „przekrojowy” a nie sektorowy i wymagają znajomości całego kompleksu przepisów ustawowych mających wpływ na to zagospodarowanie. Ten właśnie „przekrojowy” charakter jest główną cechą współczesnych europejskich ustaw dotyczących tej dziedziny, stąd też w legislacji państw „starej” Unii Europejskiej występuje tendencja do całościowego ujmowania problematyki zagospodarowania przestrzennego, a także do grupowania przepisów w formie kodeksu zagospodarowania przestrzennego.

W polskich ustawach okresu transformacji występuje tendencja dokładnie odwrotna. Polega ona na zawężaniu treści ustaw do spraw zabudowy ujmowanych w szczegółowych skalach technicznych (planów miejscowych), co odzwierciedla przygotowanie zawodowe i zainteresowania środowiska architektów, dotyczy to zwłaszcza Ustawy 2003. W ten sposób uległa zatarcia podstawowa cecha współczesnego, europejskiego planowania przestrzennego, jaką jest jego „przekrojowy” charakter. W konsekwencji tej tendencji wszystkie inne (pozaarchitektoniczne) postanowienia mające bezpośredni wpływ na proces planowania i zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza instrumenty realizacji) znalazły się w innych ustawach, o których Ustawa 2003 w ogóle nie wspomina. A tu wypada wyjaśnić, że na procesy zagospodarowania przestrzennego wpływa obecnie w Polsce, jak się ocenia, ponad 60 różnych ustaw (z tego około 15 ma bezpośredni wpływ na proces sporządzania planów) i ponad 100 aktów wykonawczych wielu resortów. W sumie, można zatem mówić o istnieniu „prawa przestrzennego”, którego cechą jest nie ujęcie sektorowe lecz „przekrojowe”. Efektywne działania dotyczące zagospodarowania przestrzennego wymagają znajomości tego prawa. Dzisiejszy zakres kształcenia kadr w kraju, zwłaszcza na wydziałach architektury (także ich specjalizacji „urbanistycznej”) takiej wiedzy nie zapewnia.

Związki z towarzyszącymi ustawami

W szczególnej polskiej sytuacji, nowa ustawa powinna zatem wskazywać zasadę „przekrojowości” jako istotę planowania przestrzennego. Stosunkowo łatwo można to osiągnąć przez konkretne wymienienie na początku tekstu ustaw (lub co najmniej ich tematyki) związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Umożliwi to wyjaśnienie współczesnego pojęcia tego zagospodarowania oraz rysowanie ogólnej metodyki działań w tej dziedzinie, a także zapobieżenie błędnym tendencjom do technizacji ustawy i sprowadzania jej istoty do projektowania typu architektonicznego.

Polskie ustawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym dadzą się podzielić na dwie główne grupy:

- bezpośrednio oddziałujące na zagospodarowanie przestrzenne (np. ustawa o samorządzie gminnym, Prawo budowlane, ustawa o gospodarce nieruchomościami, o ochronie przyrody, Prawo wodne, o ochronie gruntów rolnych leśnych, Prawo górnicze itp.),
- pośrednio wpływające na procesy zagospodarowania (np. prawo podatkowe, prawo finansowe – kredyty, odpisy amortyzacyjne, opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów, powszechna taksacja nieruchomości – kataster nieruchomości itp.).

W nowej ustawie należy nawiązać *expressis verbis* do ustaw tego pierwszego rodzaju w sposób konkretny, tak aby przedstawić w tekście możliwie pełny obraz dziedzin i przepisów oddziałujących na zagospodarowanie przestrzenne, które musi znać aparat fachowy zajmujący się tą dziedziną zarządzania państwem. Sformułowania ogólne (ulubione przez prawników) mówiące o „uwzględnianiu postanowień przepisów szczególnych” są zbędnym obciążeniem tekstu nie wnoszącym nic do jego właściwego rozumienia. Należy także dopuścić – jeżeli jest to ważne dla jasności tekstu – powtórzenia niektórych ustaleń z innych ustaw.

Należy poświęcić szczególną uwagę spójności nowej ustawy z Prawem budowlanym. Chodzi tu zarówno o rozgraniczenie materii obu ustaw, jak i o harmonizację ich treści, bowiem zachodzą między nimi ścisłe związki rzeczowe. Nie może występować sytuacja, w której o typach zabudowy (budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne itp.) mówi Prawo budowlane, a milcząca ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, która te właśnie typy w planach miejscowych ustala. Istotą Prawa budowlanego jest ograniczenie prawa własności nieruchomości, poddające obiekty budowlane obowiązkowi uzyskania zatwierdzenia ich projektów lub obowiązkowi powiadomienia władz nadzoru (w przypadku mniejszych, konkretnie w Prawie wymienionych obiektów). Obowiązek ten służy prewencyjnej kontroli, której kontynuacją jest prowadzenie nadzoru w terenie. Należałoby przyjąć ogólną zasadę, że Prawo budowlane dotyczy budowli i działki, na której ona stoi, a pozostałe ustalenia planistyczne są przedmiotem prawa zagospodarowania przestrzennego. Fakt występowania między tymi dwiema ustawami związków rzeczowych powinien być uwzględniony w nowej ustawie, nawet jeżeli wymaga to pewnych powtórzeń ustaleń Prawa budowlanego.

Formułowane w różnych sektorach gospodarki ustawy mające odwzorowanie przestrzenne pomijają z natury rzeczy ich skutki dla zagospodarowania przestrzennego. Stąd też nowa ustawa powinna wskazywać mechanizm koordynacji i doprowadzania do spójności ustaw sektorowych z ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym oraz wskazywać organ za to odpowiedzialny (minister gospodarki przestrzennej).

Deklaracja woli politycznej

Punktem wyjścia do tworzenia prawodawstwa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego jest w państwach Unii Europejskiej podstawowa decyzja polityczna stwierdzająca, że prowadzenie aktywnej polityki w tej dziedzinie jest zadaniem władz publicznych. Decyzja taka jest zawarta bądź już w konstytucji państwa, jak to ma miejsce np. w federalnej konstytucji Niemiec, bądź też stanowi wyjściowy artykuł odpowiedniej ustawy regulującej sterowanie rozwojem zagospodarowania przestrzennego, jak to ma miejsce np. w Austrii.

W sytuacji, gdy ani Konstytucja III Rzeczypospolitej, ani żadna inna ustawa ustrojowa nie ustala *expressis verbis* obowiązku prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego przez władze publiczne w Polsce, stwierdzenia istnienia woli politycznej powinno znaleźć się w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Powinno to być pierwszy, najbardziej generalny i wyjściowy jej artykuł. Jego treść powinna polegać na stwierdzeniu, że polskie władze publiczne prowadzą aktywną politykę zagospodarowania przestrzennego na obszarze kraju oraz współpracują w tej dziedzinie z Unią Europejską i jej państwami członkowskimi. Polityka ta jest formułowana i wdrażana na różnych szczeblach administracji publicznej przy sterującej roli organów rządowych i Parlamentu. Obejmuje ona ustalenie celów tego zagospodarowania, formułowanie kierunku jego rozwoju na poszczególnych obszarach państwa, stanowienie niezbędnych instrumentów realizacji, w szczególności wsparcia finansowego, prowadzenie monitoringu występujących problemów oraz dokonywanie odpowiednich aktualizacji. W procesie tym władze publiczne wykorzystują osiągnięcia nauki.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego jako proces zintegrowany

Sprawa ta, będąca w Polsce przedmiotem zadawnionych sporów teoretycznych, dotyczy zarówno na szczeblu gminy, jak i województwa (regionalnego). Cechą obecnego systemu planowania przestrzennego w Polsce jest dualizm, silniejszy niż w epoce realnego socjalizmu. Dzieje się tak, mimo że podstawową zasadą i kierunkiem myślenia w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej jest zasada integracji planowania. Wskazuje na to nie tylko praktyka poszczególnych państw „starej” Unii Europejskiej, lecz także w szczególności zalecenia Komisji Europejskiej dotyczące przyznawania środków wspierających w ramach różnych funduszy tej organizacji.

Wyjściową sprawą integracji planowania zagospodarowania jest generalna (filozofia) planowania przestrzennego. W państwach „starej” Unii plan rozwoju przestrzennego gminy (a także plany szczegółowe) nie jest wizją przestrzenną wyrażającą się rysunkiem opartym w znacznym stopniu na intuicji autora, lecz przestrzennym odwzorowaniem wyobrażenia gminy o jej przyszłym rozwoju, uwzględniającego także ustalenia wynikające z planów wyższego rzędu (regionalnych, resortowych, europejskich). Mamy tam zatem do czynienia z planami integrującymi – we wzajemnych współzależnościach – przesłanki fizyczne, demograficzne, gospodarcze, ekonomiczne, środowiska, społeczne, infrastrukturalne itp. z przesłankami przestrzennymi. Co więcej, plany zagospodarowania przestrzennego są częścią instrumentu koordynacji planów resortowych.

W Polsce okresu transformacji rozwinęła się praktyka sprzyjająca potencjalnie zbliżonemu pojmowaniu integracji planowania zagospodarowani. Jej istotnym elementem jest opracowywanie przez gminy tzw. strategii rozwoju. W rzeczywistości nie są to jednak strategie *sensu stricte*, lecz zarysy koncepcji rozwoju gminy/miasta o na ogół kompleksowym charakterze. Są to innymi słowy przewidywania (prognozy, scenariusze itp.) dotyczące rozwoju przyszłych procesów demograficzno-społecznych, gospodarczych, ochrony środowiska, mieszkalnictwa, transportowych, technicznych czy finansowych itp. odnoszonych do konkretnego obszaru administracyjnego. Te właśnie „strategie” powinny być podstawą sporządzania planów rozwoju zagospodarowania przestrzennego gminy; jednocześnie przesłanki przestrzenne powinny oddziaływać na formułowanie „strategii”.

Mimo istnienia w kraju potencjalnych warunków do integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, tak się z reguły nie dzieje. Wynika to z kilku przyczyn. Po pierwsze, warunkiem integracji planowania zagospodarowania jest jednoczesność (współbieżność) opracowywania projektów strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego oraz stosowanie zbliżonej metodyki. Regułą w kraju jest obecnie sporządzenie obu tych dokumentów w różnym czasie i przy zastosowaniu całkowicie różnej metodyki, co wyklucza możliwość wzajemnego (a niezbędnego) oddziaływania projektów obu tych dokumentów na ich ostateczną treść. A to właśnie ma na celu zasada integracji.

Po drugie, warunkiem rzeczywistej integracji jest zespolenie organizacyjne (co najmniej przejściowe) zespołów autorskich obu opracowań, umożliwiających wzajemne oddziaływanie i zrozumienie różnych „racji”, oraz doprowadzenie w wyniku dyskusji do formułowania zintegrowanych koncepcji rozwoju społeczno-ekonomicznego i przestrzennego, ich wspólne uzgadnianie oraz łączne przyjmowanie przez radę gminy. Jak dotychczas, mamy w kraju do czynienia ze ścisłym rozgraniczeniem organizacyjnym i przygotowywaniem obu typów dokumentów przez odrębne zespoły oraz oddzielnym ich rozpatrywaniem i zatwierdzaniem.

Nowa ustawa powinna zobowiązywać do integracji obu tych rodzajów planowania. Jest to istotne zarówno w wyjściowym momencie sporządzania planów gmin, a następnie w toku dokonywania przez gminę przeglądu rozwoju procesów zagospodarowania jej obszaru, jak i w późniejszych okresach, gdy wystąpi potrzeb (nieunikniona) aktualizacji planów.

Materialne cele ustawy

Prowadzenie sensownej polityki zagospodarowania przestrzennego wymaga określenia celów, jakim ma ona służyć. Pod pojęciem tym rozumie się obowiązujące ustalenia (nie tylko przestrzenne) będące wyrazem dobra wspólnego, które nie podlegają procedurom uzgodnień czy zaskarżenia. Są one wyrazem wartości, które społeczeństwo chce w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego w danym okresie realizować. Wartości te powinny nawiązywać do tradycji europejskiej. Wynika to nie tylko z akcesji Polski do Unii, lecz także z powszechnego w kraju przekonania, iż Polska jest państwem o tradycji europejskiej i nigdy od niej nie ustąpiła – kanon ten powinien być zatem przekuty, również w zakresie zagospodarowania przestrzennego – w odpowiednie ustalenia prawne.

Cele materialne powinny dotyczyć – w odróżnieniu od zadań ustawy – długiego okresu czasu i odnosić się możliwie bezpośrednio do problematyki zagospodarowania przestrzennego. Nie wydaje się uzasadnione włączanie takich generalnych celów, jak np. rozwój osobowości w społeczeństwie itp., jak to można znaleźć w niektórych ustawach europejskich.

Polskie ustawy okresu transformacji (1994 i 2003) wymieniają dwa zasadnicze generalne cele: tworzenie ładu przestrzennego oraz zapewnienie zrównoważonego rozwoju, w szczególności w jego aspektach ekologicznych. Ta pierwsza sprawa wymaga komentarza.

Pojęcie ładu przestrzennego zostało zawężone, zwłaszcza w Ustawie 2003, do jego manifestacji tylko w wymiarze lokalnym (tj. budynki i przestrzenie między nimi), tak jak to pojmuje klasyczna architektura. Pominięto w ten sposób całą sferę oddziaływania na powstawanie uporządkowanego zagospodarowania, na co składa się sekwencyjny, kompleksowy (w sensie zapewnienia istnienia układów transportu, infrastruktury technicznej i społecznej itp.) rozwój poszczególnych fragmentów gminy, skoncentrowany w miejscu i czasie, a także kompatybilne użytkowanie i intensywność zagospodarowania. Ten szerszy wymiar pojęcia ładu przestrzennego – uporządkowany w miejscu, czasie, rodzaju i formach rozwój przestrzenny – powinien być podstawowym celem ustawy, podczas gdy tworzenie ładu lokalnego należy zaliczyć raczej do jej zadań, związanych zresztą bardziej z prawem budowlanym.

Drugim generalnym celem ustawy jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju, przez co należy rozumieć rzeczywiste (nie hasłowe) godzenie wymagań społecznych i gospodarczych z ekologicznymi funkcjami przestrzeni, przy jednoczesnym tworzeniu wyważonego, wieloprzestrzennego porządku zagospodarowania.

Oba te cele wymagają konkretyzacji w tekście ustawy, mogłyby one być podzielone na dwie grupy: cele odnoszące się do obszaru całego państwa oraz cele odnoszone do poszczególnych, wyróżnionych jego obszarów. To drugie, bardziej ambitne podejście, wymaga istnienia sporej wiedzy o długofalowych problemach zagospodarowania poszczególnych części państwa i zgody co do kierunków ich rozwoju i zagospodarowania, o co w praktyce może być trudno.

W procesie konkretyzacji celów można by wykorzystać zarówno istniejące opracowania krajowe, zwłaszcza dotyczące koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (J. Kołodziejski), jak i ustawy planowania przestrzennego państw „starej” Unii Europejskiej. Te ostatnie musiałyby być – ze względu na inną fazę urbanizacji i rozwoju tych państw – przystosowane do warunków polskich.

Skonkretyzowane w ustawie cele powinny być wprowadzane do planów zagospodarowania przestrzennego w formie rysunkowej i tekstowej. Ich realizacja następuje przez stosowanie odpowiednich instrumentów planistycznych.

Zadania ustawy

W odróżnieniu od materialnych celów ustawy, mających charakter długoterminowy, zadania ustawy dotyczą metod, sposobów i instrumentów rozwiązywania bieżących i średniookresowych problemów zagospodarowania, wynikających z przeprowadzanych analiz i podlegających z natury rzeczy zmianom. W obecnej sytuacji kraju jest to efekt zaniedbań i problemów, jakie nagromadziły się po II wojnie światowej w okresie izolacji Polski od jej europejskich korzeni.

Identyfikacja tych zadań wymaga uporządkowanej, fachowej analizy. W zakresie materialnym można tu wywoławczo wskazać takie zadania, jak np.:

- zwalczanie rozpraszania zabudowy, zacierania granic między terenami zabudowanymi i otwartymi, zaśmiecania krajobrazu otwartego i niszczenia krajobrazu kulturowego,
- przeciwdziałanie obudowie istniejących dróg,
- wspieranie powstawania miejsc pracy,
- poszanowanie zasad dobrego sąsiedztwa (konieczne jest ustawowe sprecyzowanie tego terminu i jego konkretyzacja w odpowiednim zarządzeniu wykonawczym),
- uzbrajanie techniczne terenów i budowa oczyszczalni ścieków oraz budowa systemu transportu,
- przeciwdziałanie hałasowi,
- wspieranie przekształceń struktury terenów rolnych i zalesień oraz unowocześnienia funkcji terenów wiejskich,
- pomoc w rozwiązywaniu sprawy usuwania śmieci i odpadów,
- przeciwdziałanie likwidacji i prywatyzacji terenów ważnych ekologicznie,
- przeciwdziałanie kakofonii architektury i wspieranie architektury regionalnej,
- ochrona przed powodzią i skutkami ekstremizacji zjawisk atmosferycznych,
- przeciwdziałanie zaśmiecaniu zabudowy terenów otwartych przez reklamy.

Na niektórych obszarach kraju mogą występować także inne zadania wynikające ze specyfiki lokalnej. Ustawa powinna tworzyć odpowiednie instrumenty planistyczne umożliwiające efektywne rozwiązywanie zidentyfikowanych zadań.

Struktura instytucjonalna

Wprowadzenie w życie aktywnej polityki zagospodarowania przestrzennego wymaga istnienia efektywnych struktur instytucjonalnych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym (gminnym). Decyzje dotyczące tej sprawy, jednej z najważniejszych w całej ustawie, powinny się znaleźć na jej początku w osobnym rozdziale. W warunkach polskich jest to szczególnie ważne, bowiem znajomość struktur administracji (często płynnych) jest wśród obywateli niska. Rozdział ten powinien obejmować trzy elementy:

- strukturę administracji, zarówno rządowej, jak i samorządowej, na wszystkich szczeblach istniejącego podziału terytorialnego kraju, odpowiedzialnej za sprawy zagospodarowania przestrzennego wraz ze wskazaniem generalnych zadań (kompetencji) poszczególnych szczebli. Te wskazania powinny być podstawą opracowania statutów wymienionych jednostek;
- strukturę instytucji fachowych wspierających działania administracji. Powinna ona obejmować jednostki fachowe działające stale jako część administracji oraz zespoły mające charakter doradczy, o charakterze stałym lub *ad hoc*;
- stwierdzenie, że mogą być tworzone – w miarę potrzeb wynikających z występujących tendencji rozwoju zagospodarowania lub potrzeb planistycznych – struktury zarządzania sprawami zagospodarowania przestrzennego poza formalnym podziałem terytorialnym kraju. Mogą to być zarówno struktury tworzone dobrowolnie przez zainteresowane jednostki podziału terytorialnego, jak i struktury tworzone obligatoryjnie decyzjami rządowymi. Mogą one obejmować regiony lub subregiony (np. obszary metropolitalne, euroregiony, wyróżnione obszary krajobrazowe, przyrodnicze, zlewnie wód itp.).

ADMINISTRACJA RZĄDOWA – MINISTER GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Prowadzenie rozumianej w sposób współczesny państwowej polityki zagospodarowania przestrzennego należy powierzyć powołanemu w tym celu resortowi, mającemu ze względów praktycznych rangę ministerstwa. Naczelnym organem władzy państwowej w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego powinien być minister stojący czele resortu. Jest wskazane połączenie w tym resorcie zagadnień (kompetencji) mających w obecnym okresie stosunkowo największy wpływ na rozwój zagospodarowania przestrzennego. Mogłaby to być np. polityka regionalna lub ochrona środowiska, w obu przypadkach związana z działaniami Unii Europejskiej w tych dziedzinach. Łączenie kompetencji resortu ze sprawami mieszkalnictwa wydaje się mało celowe tak długo, jak długo sfera ta nie jest rzeczywistym priorytetem rządu absorbującym gros środków inwestycyjnych. Połączenie kompetencyjne powinno znaleźć odbicie w nazwie resortu. W zakres kompetencji resortu powinny być włączone sprawy policji budowlanej oraz geodezji i kartografii.

Minister odpowiedzialny za zagospodarowanie przestrzenne odpowiada za politykę państwa w tej dziedzinie oraz za jej koordynację z działaniami innych ministerstw, które mają odwzorowanie przestrzenne (tj. wpływają na zagospodarowanie) oraz za współpracę z instytucjami europejskimi. Minister ocenia zamierzenia i plany innych resortów z punktu widzenia ich skutków dla zagospodarowania na postawie kryteriów pozasektorowych. Ma on ustawowe prawo zawieszania na czas określony zamierzeń (zwłaszcza inwestycyjnych) innych resortów, jeżeli są one sprzeczne z polityką zagospodarowania przestrzennego państwa.

Do zadań ministra należy również formułowanie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Koncepcja ta ma głównie charakter informacyjny i służy jako ogólna podstawa koordynacji zamierzeń, zwłaszcza długofalowych, formułowanych przez poszczególne resorty. Nie wynikają z niej bezpośrednio decyzje inwestycyjne.

ADMINISTRACJA RZĄDOWA – SZCZEBEL WOJEWÓDZKI

Organem administracji rządowej w sprawach zagospodarowania przestrzennego na tym szczeblu jest wojewoda. Do jego zadań należy nadzór (z punktu widzenia zachowania prawa) nad działalnością organów samorządowych w dziedzinie zagospodarowania i budownictwa oraz działania „zastępcze” w przypadku niewywiązywania się gmin z konkretnie ustalonych zadań merytorycznych. Uprawnienia wojewodów nie mogą być przekazywane organom samorządu terytorialnego.

ADMINISTRACJA SAMORZĄDOWA

Obejmuje szczeble wojewódzki (marszałek województwa i Sejmik województwa), powiatowy (starosta i rada powiatu), w przypadku jeżeli będzie on spełniać zadania w zakresie gospodarki przestrzennej, oraz szczebel gminny (wójt/burmistrz/prezydent oraz rada gminy). Ustawa powinna wskazywać w tym rozdziale – w sposób generalny – ich kompetencje w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Szczegóły kompetencji powinny być zawarte w odpowiednich rozdziałach procedur planowania i realizacji.

STRUKTURA JEDNOSTEK FACHOWYCH

Na poziomie centralnego organu administracji rządowej powołuje się Głównego Planistę Kraju; na poziomie województwa – planistę wojewódzkiego, a na poziomie gminy – urbanistę gminy lub miasta, ale tylko w gminach lub miastach, w których występuje (lub jest spodziewana) znaczna dynamika rozwoju. Obsługa fachowa pozostałych gmin i miast, zwłaszcza tych słabych ekonomicznie, mogłaby być skoncentrowana w powiatach (jako wspólne przedsięwzięcie finansowane przez zainteresowane gminy), nie stanowiłoby to jednak żadnego szczebla powiatowego.

Przy planistach/urbanistach należy powołać wielodyscyplinarne fachowe Zespoły Planowania, wykonujące (w zasadzie) wszystkie prace dotyczące sporządzania planów, ich realizacji i nadzoru urbanistycznego (to ostatnie w gminach). Zaletą takiego rozwiązania – w przeciwieństwie do stosowania dotychczas niemal powszechnie zlecenia zadań w tych dziedzinach (z wyjątkiem nadzoru) na zewnątrz – jest możliwość operatywnego działania w dostosowaniu do zmieniających się okoliczności, wyższa efektywność działań, unikanie nakładu pracy administracyjnej niezbędnego w przypadku zlecenia „na rynek”, ciągłość prac umożliwiająca (nakazany ustawą) rzeczywisty monitoring zmian i podejmowania aktualizacji planów oraz lepszą możliwość wdrażania zasady poszanowania dobra wspólnego w procesach zagospodarowania.

Stosowanie zasady „prywatyzacji” tych zadań przez każdorazowe ich zlecenie na zewnątrz jest rozwiązaniem fałszywym, zwłaszcza w odniesieniu do planów całej gminy i dużych jej fragmentów. Grozi to bowiem brakiem wiedzy u zleceniobiorców, wynikającym z nieznamośności gminy i miejscowych warunków, co z natury rzeczy musi prowadzić do wyalienowania opracowań z gminnej rzeczywistości. W odniesieniu do planów miejscowych zlecenie za zewnątrz wymaga znacznego nakładu biurokratycznego i czasu – w praktyce co najmniej 6 miesięcy (*vide*: ustawa o zamówieniach publicznych) – niezbędnych do właściwego formułowania warunków przetargu i oceny otrzymanych opracowań, powoduje niską jakość wykonywanych prac w wyniku stosowanej przez gminy zasady wyboru najtańszej (a nie najlepszej) oferty i grozi brakiem znajomości warunków lokalnych u zleceniobiorców.

Nie znaczy to oczywiście, że wszystkie plany miejscowe mają być wykonywane przez gminne zespoły urbanistyczne – plany miejscowe nie wymagające szybkiego działania, o dającym się jednoznacznie określić założeniach, mogą być oczywiście zlecane na zewnątrz. Ale tylko stały, pracujący w sposób ciągły, gminny personel fachowy potrafi formułować sensowne warunki do składania ofert, ustalić stopień merytorycznej zgodności opracowań zewnętrznych z ustalonymi warunkami oraz ocenić jakość opracowań, a następnie nadzorować realizację. Bez istnienia tego typu zaplecza fachowego, działania administracji rzadko prowadzą do uporządkowanego rozwoju zagospodarowania i powstania ładu przestrzennego. Sprawa ta została już dawno dostrzeżona w wielu państwach Unii Europejskiej, gdzie istnieją – noszące różne nazwy – tego typu zespoły fachowe stanowiące część aparatu zarządzania. Do podobnych wniosków zaszczynają też w Polsce dochodzić niektóre (niestety nadal nieliczne) rady miast.

ZESPOŁY DORADCZE

Należy reaktywować działania Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (PRGP) jako ciała doradczego ministra gospodarki przestrzennej i połączyć ją z Główną Komisją Urbanistyczno-Architektoniczną (GKUA). Ustawa powinna sugerować konstituowanie fachowych zespołów doradczych na szczeblach województw oraz gmin, jednakże obowiązek ich powoływania nakładać tylko wobec miast i zespołów osadniczych, w których występuje (lub jest planowana) znaczna koncentracja działań inwestycyjnych. Nazwy ciał doradczych powinny być dostosowane do przedmiotu ich działań. Mało sensu ma Komisja Urbanistyczno-Architektoniczna do planu zagospodarowania województwa, bowiem w planie takim nie występują w ogóle zagadnienia architektury, a sprawy urbanistyki – w polskim sensie tego słowa – śladowo.

Planowość rozwoju przestrzennego osadnictwa

Rozwój przestrzenny odbywa się przez planowanie i przy zastosowaniu rodzajów przewidzianych ustawą. Podstawą wydawania decyzji dotyczących zmian zagospodarowania są plany rozwoju przestrzennego gminy oraz plany szczegółowe zagospodarowania przestrzennego. Nie dopuszcza się rozwoju przestrzennego przez stosowanie innych działań, jak np. rokowań z zainteresowanymi. Plany mogą ulegać zmianom (aktualizacji) jedynie w uzasadnionych przypadkach, tak aby była zapewniona stabilność ustaleń przestrzennych i prawnych („przewidywalność przestrzeni”), niezbędna jako podstawa dla sensownych działań inwestorskich.

Sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego jest obligatoryjne we wszystkich tych przypadkach, gdy wymaga tego zapewnienie uporządkowanego rozwoju zagospodarowania i tworzenie lokalnego ładu przestrzennego. Ustawa może precyzować te wymogi. Bezwzględnie wymagane jest sporządzenie planów w przypadku przewidywania przez gminę nowych terenów dla urbanizacji, podejmowania wielkich inwestycji infrastrukturalnych czy kształtowania (zabezpieczenia i rozszerzenia) układów otwartych oraz przy inwestycjach celu publicznego (wszystkich szczebli zarządzania). Zaniechanie sporządzenia planu przez gminę jest naruszeniem prawa.

Plany muszą być zgodne z celami materialnymi sformułowanymi w ustawie, będącymi manifestacją dobra wspólnego i nie podlegającymi kwestionowaniu. Plany powinny realizować zadania, których rozwiązanie jest przedmiotem ustawy. Zawarte w planach ustalenia powinny być formułowane w możliwie konkretny sposób, także w ich części opisowej.

Planowanie musi mieć charakter zgodny z ustalonymi ustawą rodzajami planów zagospodarowania. Oznacza to, że gmina nie może tworzyć stanu bezplanowości na jej obszarze i związanego z tym porządku poza prawem wynikającym z ustaleń ustawy. Zakazuje się rozwiązania powstających problemów rozwoju przez pojedyncze decyzje podejmowane od przypadku do przypadku.

System planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy

POJĘCIE PLANU ZAGOSPODAROWANIA

Plany zagospodarowania tego rodzaju nie są planami inwestycyjnymi, mającymi na celu prowadzenie do realizacji danej inwestycji na określonym terenie, w określonym terminie i przy zachowaniu ustalonych kosztów. Plan zagospodarowania – i tak jest w całej Europie Zachodniej – jest dokumentem prawnym określającym miejsce, dopuszczalny rodzaj zamierzenia i ramy przestrzenne dla inwestycji (lub działań bezinwestycyjnych), podejmowanych przez różnych aktorów. Ma on z założenia charakter przygotowujący w tym sensie, że stanowi ofertę gminy dla inwestorów, przy jednoczesnym zapewnieniu uporządkowanego rozwoju gminy w zakresie rodzaju, miejsca, czasu i formy.

Plany zagospodarowania sporządzane na poziomie gmin składają się – w najogólniejszym ujęciu – z terenów, na których jest zamierzona zabudowa (różnego rodzaju) oraz z terenów niebudowlanych o różnym użytkowaniu i zagospodarowaniu. Te ostatnie stanowią większą część planowanego obszaru gminy. Fakt ten nie został zauważony przez obie ustawy okresu transformacji (1994 i 2003). A wynika z niego konieczność znajomości nie tylko zasady merytorycznych i regulacji prawnych dotyczących terenów budowlanych, lecz także (zwłaszcza) zasad i regulacji odnoszących się do terenów „otwartych”.

W tym kontekście podstawowe znaczenie ma problematyka ochrony środowiska *sensu largo*, zwłaszcza, że zapewnienie zrównoważonego rozwoju (w tym ochrony przyrody) stanowi podstawowy cel całego procesu zagospodarowania przestrzennego. Sprawa ta jest wzorcowo ustalona w ustawie Prawo ochrony środowiska (2001). Zawarte tam ustalenia powinny być powtórzone w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym bowiem pozostają one – mimo zasadniczego znaczenia – nieznane projektantom planów, a nierzadko także i administracji gminnej. Powtórzenie powinno objąć generalne zasady (8, 11), ochronę środowiska w planach zagospodarowania przestrzennego i przy realizacji inwestycji (Rozdz. VII), sprawy ocen projektów planów zagospodarowania z punktu widzenia ich oddziaływania na środowisko (40, 41) oraz takich ocen decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Rozdz. 2). W odniesieniu do tych ocen, nie chodzi o stwierdzenie wpływu projektu na środowisko *ex post* (jako widzi Ustawa 2003), lecz o współdziałanie w procesie tworzenia projektów i wskazywanie rozwiązań alternatywnych (41. 2.7).

Zatwierdzone plany zagospodarowania mają moc wiążącą dla całej administracji publicznej oraz wszystkich podmiotów publicznych i prywatnych (krajowych i zagranicznych), przy czym moc ta ma różny zasięg w zależności od rodzaju planu (patrz niżej).

Plany zagospodarowania przestrzennego powinny cechować konkretność i precyzją ustaleń graficznych i tekstowych, umożliwiającą ich weryfikację w przypadku sporów sądowych. Odpowiednie zarządzenie wykonawcze powinno wykluczać zamieszczanie w dokumentach planistycznych stwierdzeń o charakterze „literackim”.

PLAN ROZWOJU PRZESTRZENNEGO GMINY LUB WIĘKSZYCH FRAGMENTÓW GMINY

Plan ten powinien zastąpić dotychczasowe „studium”. Proponowane ostatnio określenie „plan przeznaczenia” czy plan użytkowania jest niezręczne, bowiem sugeruje, że plan ten zmienia obecne użytkowanie/przeznaczenie terenu, co nie jest z założenia jego funkcją. Zmieniać przeznaczenia może bowiem w zasadzie tylko plan szczegółowy (a dokładniej – wydawane na jego podstawie decyzje).

Plan rozwoju przestrzennego gminy/zespołu gmin jest deklaracją zamierzeń rady miasta/gminy w przybliżonym okresie czasu. Nie jest planem inwestycji, ani zobowiązaniem gminy do wykonania określonych inwestycji. Jest ustanawiany przez radę/rady jako akt władzy specjalnego rodzaju – oznajmienie woli. Obowiązuje on wszystkie instytucje i organizacje publiczne, zarówno państwowe, jak i samorządowe (różnego typu) oraz jednostki podejmujące planowanie w ich imieniu, a także organizacje, fundacje itp. prawa publicznego, jeżeli tworzone przez nie plany mają odwzorowanie w przestrzeni. Nie ma on żadnych skutków prawnych ani finansowych

wobec osób trzecich. W związku z tym, nie stanowi podstawy do zgłaszania roszczeń (odszkodowania itp.), wymierzania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, zmiany ich opodatkowania itp., bowiem użytkowanie terenu nie podlega żadnej zmianie w wyniku uchwalenia tego planu. W stosunku do osób trzecich jest ona jedynie informacją rady gminy o jej zamierzeniach, wobec wszystkich terenów na obszarze objętym planem.

Plan rozwoju przestrzennego gminy nie jest aktem administracyjnym ani nie stanowi podstawy do wydawania decyzji administracyjnych o zabudowie/zagospodarowaniu. Nie podlega on zaskarżeniu do sądów. Jego głównym celem jest przedstawienie – w odróżnieniu od planu szczegółowego, którego funkcją jest stanowienie – zamierzonego zagospodarowania w ujęciu ogólnym oraz ustalenie podstaw do sterowania rozwojem zagospodarowania w określonym kierunku. Koordynuje on zamierzenia i plany ponadgminne. Wszystkie organizacje i jednostki, których oddziaływanie ma odwzorowanie w przestrzeni, są zobowiązane do dostosowania swoich planów do planu rozwoju przestrzennego gminy; nie dotyczy to wyższych szczebli systemu planowania przestrzennego. Plan może być modyfikowany, aktualizowany itp. bez wypłacania odszkodowań itp. osobom fizycznym i prawnym, ale tylko w przewidzianym trybie ustawowym. Na podstawie tego planu gmina ma obowiązek sporządzać plany szczegółowe, stanowiące podstawę do decyzji administracyjnych. Niepodjęcie działań inwestycyjnych – zwłaszcza wojewódzkich czy krajowych – które mogą wynikać z planu, nie stanowi podstawy do żądania odszkodowań przez gminę ani przez właścicieli nieruchomości czy inwestorów. Plan rozwoju gminy podlega akceptacji przez wojewodę, ale tylko z punktu widzenia zachowania przepisów prawa.

Plan rozwoju przestrzennego gminy/gmin jest sporządzany na podstawie zasady i aktualnej, kompleksowej, fachowej wiedzy planistycznej oraz obowiązujących przepisów, a nie jako reperkusja interesów właścicieli gruntów i inwestorów. Przedstawia on w sposób ogólny zamierzony rozwój zagospodarowania na całym planowanym obszarze, w podziale na generalne kategorie: tereny budowlane (dopuszcza się stosowanie bliższych sprecyzowań), tereny niebudowlane (różnego rodzaju), układ sieci transportu, układ uzbrojenia technicznego, zasady ochrony krajobrazu i wartości kulturowych oraz obowiązkowo – co najważniejsze w praktyce – tereny przeznaczone do aktywizacji („urbanizacji”) lub pod określone inwestycje w najbliższych latach, tj. tereny skoncentrowanych inwestycji, dla których gmina musi sporządzić plany szczegółowe, przystosować objęte nimi tereny do zagospodarowania (reparcelacja), wybudować drogi i uzbrojenie techniczne. Plan rozwoju gminy uwzględnia wskazania odpowiedniego planu regionalnego – jest to niezbędne ze względu na zachowanie ciągłości układów transportu, infrastruktury i systemów ekologicznych. Z faktu tego nie wynika obowiązek żadnego odszkodowania na rzecz gminy, w przypadku niepodjęcia przez województwo zamierzenia w okresie ważności planu gminy.

Treść, forma i stopień dokładności planu są regulowane ustawowo. W odpowiednim zarządzeniu wykonawczym należy ustalić – jednolicie dla całego obszaru państwa – typy terenów (strefy), dopuszczalne rodzaje użytkowania (zawsze i wyjątkowo) oraz granice gęstości (intensywności) zabudowy. Podobnie należy ustalić legendy i oznaczenia graficzne stosowane w planach. Dobrym przykładem jest tu niemiecki Baunutzungsverordnung (BauNVO). Plan gminy składa się z rysunku w skali 1: 5.000 lub 1: 10.000, krótkiego tekstu zatwierdzającego oraz opisu. Okres, dla którego sporządzany jest plan wynosi 10 – 15 lat, bez obowiązku ścisłego precyzowania daty. Jego ważność może być przedłużona uchwałą rady gminy.

Do zamierzonego sporządzenia planu gminy osoby i instytucje mające interes prawny mogą zgłaszać wnioski, a do projektu planu – uwagi. Dotyczy to tylko zainteresowanych z terenu gminy i gmin sąsiednich. Wnioski i uwagi są rozpatrywane przez radę gminy, która zajmuje stanowisko biorąc pod uwagę dobro wspólne oraz materialne cele i zadania ustawy.

PLAN SZCZEGÓŁOWY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Taka nazwa (a nie plan miejscowy) wydaje się najlepiej oddawać jego *differentiam specificam*. Plan ten jest sporządzany dla wszystkich takich obszarów wyznaczonych w planie rozwoju gminy do aktywizacji („urbanizacji”) lub pod inwestycje w danym okresie czasu. Jego przedmiotem mogą być wszelkie typy zagospodarowania, tzn. nie tylko tereny budowlane, lecz także zagospodarowania brzegów rzeki, tereny chronionego krajobrazu, tereny zieleni urządzonej itp. Dzięki temu spełnia on m.in. wymagania ustaw szczególnych. Plan szczegółowy jest ukonkretnieniem i rozwinięciem przeznaczeń terenu przedstawionych w planie rozwoju przestrzennego gminy. Jest on sporządzany, zależnie od potrzeb, w skalach 1:500 do 1:2000 na podkładzie mapowym zawierającym podziały własnościowe. Zawiera on wszelkie ustalenia, ujęte w trzech wymiarach, umożliwiające sporządzanie na jego podstawie (bez dodatkowych wyjaśnień czy interpretacji) planów realizacyjnych zabudowy/zagospodarowania. Jest wskazane zawarcie możliwie dużej części ustaleń na podkładzie mapowym (zarówno w formie rysunkowej, jak i tekstowej), przy ograniczeniu części opisowej do niezbędnego minimum.

Treść, forma i stopień dokładności planu szczegółowego są regulowane ustawowo. Odpowiednie zarządzenie wykonawcze ustala – jednolicie dla obszaru całego państwa – strefy zabudowy, dopuszczalne w każdej strefie rodzaje użytkowania (zawsze i wyjątkowo), graniczne częstotliwości (intensywności) oraz sposoby i formy zabudowy.

Plan szczegółowy jest ustanawiany jako prawo miejscowe. Obowiązuje on zarówno wszystkie osoby trzecie (prywatne i publiczne), jak i gminę. Gmina obowiązana jest do przeprowadzenia komasacji i parcelacji terenu objętego planem, zapewnienia budowy sieci ulicznej i uzbrojenia technicznego terenu, wypłaty odszkodowań w przypadku obniżenia wartości nieruchomości, pobrania opłat z tytułu wzrostu ich wartości itp. Do projektu planu osoby mające bezpośredni interes prawny mogą wносить zastrzeżenia. Są one rozpatrywane przez radę gminy w oparciu o zasady dobra wspólnego i zadania materialne ustalone w ustawie. Plan szczegółowy jest zaskarżany do sądu. Konieczne jest ustalenie, czy i w jakich przypadkach zaskarżenie może powodować wstrzymanie realizacji planu.

Rada gminy sprawdza zgodność ustaleń planu szczegółowego z planem rozwoju przestrzennego gminy. Wojewoda nadzoruje plan szczegółowy co do zgodności z prawem. Ze względu na ich „realizacyjny” charakter i konsekwencje prawno-finansowe, plany szcze-

gółowe muszą być sporządzane ze szczególną starannością i przez specjalistów różnych dyscyplin posiadających odpowiednie kwalifikacje. Kwalifikacje te zależą od tematu planu.

PLANY ZESPOŁÓW OSADNICZYCH

Koordinacja rozwoju przestrzennego osadnictwa wymaga sporządzania planów obejmujących obszar więcej niż jednej gminy. Dotyczy to w szczególności obszarów, na których występują silne związki funkcjonalno-przestrzenne, obszarów, na których jest zamierzona realizacja strukturalnych inwestycji oddziałujących na zespół gmin, niektórych obszarów transgranicznych (euroregiony) itp. Związki takie mogą być tworzone dobrowolnie w drodze porozumień gmin lub wprowadzane przymusowo decyzjami rządowymi. Ustawa powinna precyzować ramową treść takich planów, formy instytucjonalne oraz procedury.

Dopuszczalność wydawania decyzji w przypadku braku planów zagospodarowania

Decyzje dotyczące zagospodarowania mogą być podejmowane w wyjątkowych przypadkach bez posiadania przez gminę prawomocnych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to sytuacji, gdy nie występuje zagrożenie naruszenia uporządkowanego rozwoju przestrzennego lub naruszenia lokalnego ładu przestrzennego. Ustawa precyzuje w osobnym rozdziale (a nie *en passant*) w sposób szczegółowy takie wyjątkowe przypadki, mając na względzie ustalenia dwóch rodzajów:

- wskazanie, gdzie w ogóle możliwe jest dopuszczenie zabudowy, ograniczając ją do zabudowy „plombowej”, uzupełniającej lub „zaokrąglającej” istniejące osiedla itp., pod warunkiem, że w miejscach tych istnieje układ drogowy i uzbrojenie terenu;
- określenie zasady nawiązywania do istniejącego zagospodarowania (intensywność, wysokość itp.), specjalne wymagania dotyczące formy itp.

Niezbędne jest także ustalenie trybu postępowania w tych przypadkach, wykluczającego woluntaryzm decyzji. Zachowanie tych warunków podlega nadzorowi wojewody.

Konieczność wprowadzenia takich regulacji – sprzecznych z zasadą planowości rozwoju zagospodarowania – wynika z realnie istniejącej w gminach sytuacji. Wprowadzana Ustawą 1994 abolicja wszystkich istniejących poprzednio planów miejscowych miała (oczywisty) skutek w postaci powstania „pustki” planistycznej, która trwa – mimo wysiłków poszczególnych gmin – do dzisiaj. Jej likwidacja potrwa jeszcze pewien okres czasu, w ciągu którego gminy muszą dysponować formalną podstawą do podejmowania decyzji planistycznych. Nowa ustawa powinna jednoznacznie stwierdzać, że jest dopuszczalne tylko jako rozwiązanie przejściowe, podlegające wielu konkretnym ustawowym rygorom.

Udział obywateli w procesach planowania i zagospodarowania

Sprawa ta, mająca zasadniczy wpływ na długość procesów inwestycyjnych, jest szczególnie trudna ze względu na polską specyfikę, polegającą na odreagowywaniu 45 lat negacji przez władze państwowe prawa własności. Stąd wszelkie próby nawet niewielkiego ograniczenia obecnego absolutyzmu w rozumieniu tego prawa natrafiają na opór. Ma to miejsce, gdy w Polsce brakuje „wszystkiego”, a kraj stoi dopiero przed początkiem budowy podstawowych struktur zagospodarowania – za pomocą środków Unii Europejskiej. Efektywne wykorzystanie tych możliwości wymaga usprawnienia procesów inwestycyjnych, w których zasadniczą przeszkodą jest interpretacja zakresu prawa obywateli. Problem ten jest niechętnie ujawniany przez polityków i administrację. Bowiem nie sam proces planowania (zajmuje on zwykle 20–25% czasu niezbędnego dla przygotowania inwestycji), lecz właśnie obecna interpretacja prawa własności jest zasadniczym hamulcem procesu inwestycyjnego.

Sprawa ta ma dwa aspekty. Po pierwsze, chodzi o zakres uprawnień obywateli dotyczący sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Po drugie – o wpływ obywateli na zagospodarowanie sąsiednich działek.

Realizacja elementów zagospodarowania mających charakter inwestycji celu publicznego (wszystkich szczebli), zwłaszcza realizowanych przy wsparciu finansowym Unii Europejskiej, powinna mieć priorytet i nie podlegać procedurze zgłaszania wniosków, zgłaszania uwag do projektów ani zaskarżania do sądów przez obywateli.

Wnioski do planu rozwoju gminy mogą zgłaszać tylko obywatele danej gminy lub gmin sąsiednich oraz osoby mające uzasadniony interes prawny. Zgłaszanie uwag do projektów planów gminy powinno być ograniczone do osób, których interes prawny został naruszony przez ustalenia projektu planu. Podstawą decyzji rady gminy jest dobro wspólne. Plan rozwoju przestrzennego gminy nie podlega w ogóle zaskarżaniu do sądów.

Wnioski do planu szczegółowego mogą zgłaszać obywatele danej gminy. Uwagi do projektu planu może zgłaszać każdy, kto ma uzasadniony interes prawny. Plan szczegółowy podlega zaskarżeniu do sądu. Ustawa powinna dotyczyć tylko procedury, czy także rozwiązań merytorycznych oraz – najważniejsze – czy skarga skutkuje zawieszeniem realizacji (ważności) planu.

Sprawa uprawnień właścicieli nieruchomości wobec zamierzeń zmian zagospodarowania na sąsiednich działkach jest trudniejsza z dwóch przyczyn. Po pierwsze, dotyczy ona właścicieli najbardziej bezpośrednio. A po drugie, w polskich przepisach nie ma w ogóle ustaleń, jakie rodzaje użytkowania są dopuszczalne w poszczególnych strefach zabudowy, ani wymogu ustalania w planie rozwoju gminy takich stref. A takie właśnie ustalenia wykluczają z góry większość sprzeciwów i skarg.

W nowej ustawie należy zachować prawo sprzeciwu i ewentualnie skargi do sądu, jako elementarne prawa właściciela nieruchomości. Uzyskanie zgody sąsiadów powinno być obowiązkiem właściciela. Należy także określić, czy i kiedy sprzeciw może skutkować wstrzy-

maniem zabudowy na sąsiedniej działce. Wprowadzenie do systemu planów stref zagospodarowania i ustalenia dla każdej z nich dopuszczalnych rodzajów użytkowania będzie ważnym czynnikiem ograniczającym liczbę sprzeciwów i skarg.

Instrumenty realizacji planu

Sprawa instrumentów realizacji planów zagospodarowania na poziomie gminy stanowi w regulacjach prawnych państw „starej” Unii Europejskiej podstawową i najobszerniejszą część odpowiednich ustaw. Nie samo sporządzanie planów, lecz właśnie ich realizacja za pomocą odpowiednich instrumentów, jest uważana w państwach gospodarki rynkowej i poszanowania prawa za decydującą o praktycznych skutkach całego procesu planowania zagospodarowania. Tego podejścia trudno doszukać się w Ustawie 2003, w której nie poziomie planowania gminnego nie występują w ogóle pojęcia realizacji planu ani instrumentów do tego niezbędnych.

Nowa ustawa powinna przywrócić prawo bytu obu pojęciom i poświęcić sprawie instrumentów realizacji na poziomie gminy osobny rozdział. Bez tego „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej gminy” (3.1) staje się pustym sloganem. Plany zagospodarowania przestrzennego gminy sporządza się po to, aby je realizować. Wymaga to aktywnej działalności gminy. Stosuje ona różne ustalone w ustawie instrumenty, z których najważniejsze przedstawiono niżej.

- Plany szczegółowe, obejmujące fragmenty gminy przeznaczone do aktywizacji w najbliższym czasie. Ustalają one m.in. obowiązujące wskaźniki urbanistyczne jako ramy dla tworzenia lokalnego ładu przestrzennego. Ustawa powinna wprowadzać instrument zakazu dokonywania zmian na obszarze, dla którego jest sporządzany plan, możliwość zawieszania wydawania decyzji bez konieczności płacenia odszkodowań oraz ustalać, w jakim przypadku dopuszcza się wydawanie zgody w okresie sporządzania planu.

- Przygotowanie i uzyskanie terenu pod planowane zagospodarowanie. Istnieje tu szeroka gama instrumentów, poczynając od działań gminy na terenach pozostających własnością prywatną (scalenia i wtórne parcelacje) aż do gminnego prawa pierwokupu i tworzenia zasobów gruntów komunalnych. Szczególnie istotne jest ustawowe umożliwienie gminom nieodpłatnego przejmowania 25% reparableowanego terenu na cele urządzeń wspólnych (ulice i parkingi, zieleń, urządzenia techniczne itp.). bez takiej regulacji gminy będą unikać w ogóle reparcelacji, gdyż wiąże się to obecnie z koniecznością wykupu terenów od właścicieli pod niezbędne urządzenia wspólne, lub też będą powstawać karykaturalne plany miejscowe dyktowane istniejącymi podziałami własnościowymi (to ma obecnie masowo miejsce).

- Uzbrajanie terenu uruchamianego pod zabudowę. Obejmuje to obowiązek gminy do uzbrojenia terenu objętego planem szczegółowym, ustalanie i pobieranie opłat adiacenckich za uzbrojenie terenu, zawieranie umów w ramach współpracy publiczno-prywatnej dotyczącej uzbrajania terenów itp.

- Ochrona przyrody. Obejmuje ona głównie przejście odpowiednich ustaleń zawartych w ustawie o ochronie przyrody i ochronie środowiska, zwłaszcza rekompensat ekologicznych.

- Zasady działania na terenach nie mających uchwalonych planów szczegółowych. Konieczne jest wskazanie możliwie konkretnych ustaleń wiążących gminy.

- Negocjacje z inwestorami realizującymi ponadlokalne zamierzenia celu publicznego.

Systematyzacja instrumentów stosowanych w realizacji polityki zagospodarowania przez gminy w Niemczech, obejmująca ponad 50 pozycji może być przydatna jako punkt wyjścia do sprecyzowania ustaleń nowej ustawy w tej dziedzinie.

Prawno-ekonomiczne konsekwencje planów zagospodarowania przestrzennego

Postanowienia ustawy w tej dziedzinie mają istotne znaczenie zarówno dla budżetu gminy – a więc i jej skłonności do podejmowania planowych działań przewidzianych ustawą – jak i dla właścicieli/użytkowników nieruchomości oraz potencjalnych inwestorów, a także dla wprowadzania strukturalnych ustaleń planów wojewódzkich do planów gmin. W dobrze zarządzanych miastach Unii Europejskiej ustalenia ustaw dotyczących planowania przestrzennego w tej dziedzinie są wykorzystywane jako instrument aktywnego oddziaływania gminny na kształtowanie lokalnego rynku nieruchomości przez tworzenie podaży działek budowlanych na rynku i oddziaływanie na ruchy cen, co ma szczególne znaczenie dla programów społecznego budownictwa mieszkaniowego sterowanych przez gminę. W tym celu tworzone są specjalne referaty zajmujące się stałą obserwacją rynku nieruchomości oraz sugerowaniem zarządowi gminy podejmowania odpowiednich działań. Gmina jest zatem aktorem wielkich działań na rynku nieruchomości. W obecnych warunkach polskich jest to model abstrakcyjny. Nie znaczy to jednak, że ustawa nie powinna zawierać odpowiedniego zalecenia.

Sporządzanie planu rozwoju przestrzennego gminy nie wywołuje żadnych skutków prawnych i ekonomicznych wobec osób trzecich ani żadnych uprawnień właścicieli do wysuwania jakichkolwiek zadań wobec gminy. Wyklucza to także żądania rekompensat z tytułu „utraconych możliwości”. Plan ten obowiązuje wszystkie organy i ciała publiczne, ale z faktu tego nie wynikają żadne bezpośrednie skutki finansowe ani dla gminy, ani dla tych organów i ciał.

Sporządzenie przez gminę planu szczegółowego wywołuje pełne konsekwencje prawne i ekonomiczne wobec osób trzecich. Oznacza to w przypadku:

- obniżenia wartości nieruchomości – obowiązek dokonania rekompensaty poszkodowanemu właścicielowi przez gminę – rekompensata może mieć formę odszkodowania finansowego, wykupu lub dostarczenia nieruchomości zamiennej, a także kombinacji tych form;

- wzrostu wartości nieruchomości – ustalenie i pobrania od właścicieli opłaty z tytułu renty planistycznej; gmina nie ma prawa odstąpienia od pobrania tej opłaty, graniczna jej wysokość jest ustalona w ustawie – nie powinna ona przekraczać np. 50% przyrostu wartości nieruchomości.

Ustawa określa zasady wyceny, procedury i tryb postępowania. Wysokość odszkodowań i opłat ustala stała Komisja Wyceny powołana przez gminę, opierająca podejmowane decyzje na opinii rzeczoznawców. Spory rozstrzygają sądy powszechne. Ustawa ustala, czego spory mogą dotyczyć, i wyklucza zawieszanie realizacji w przypadku wniesienia skargi do sądu.

Gmina dokonuje komasacji i wtórnej parcelacji terenu objętego planem szczegółowym zabudowy w celu przystosowania terenu do zagospodarowania zgodnego z planem. Koszty tych prac gmina odzyskuje od właścicieli nieruchomości w proporcji do posiadanego przez każdego z nich terenu. Dokonując wtórnej parcelacji gmina przejmuje nieodpłatnie 25% całkowitej powierzchni parcelowanego terenu na cele układu ulicznego i parkingów, urządzeń wspólnych, terenów zielonych i zabaw dla dzieci, ewentualnie działek zamiennych itp. Zasada taka stosowana jest w działaniach reparcelacyjnych w Niemczech. Jest to postanowienie ważniejsze niż opłaty z tytułu renty planistycznej, bowiem uzyskanie terenu przez gminę odgrywa kluczową rolę w procesie reparcelacji (nierazko przesądza, czy reparcelacja może być w ogóle dokonana), a ponadto teren jest uzyskiwany natychmiast. Wymaganie od gminy, aby wykupywała tereny przeznaczone pod układ uliczny, itp. jest rozwiązaniem fałszywym, prowadzącym w praktyce do paraliżu całej operacji reparcelacyjnej.

Gmina jest zobowiązana przez ustawę do wybudowania sieci ulicznej i systemów uzbrojenia technicznego terenu objętego planem szczegółowym zabudowy. Następuje to przed udzieleniem zgody na zabudowę poszczególnych działek. Gmina rekuperuje koszty tych prac od właścicieli nieruchomości w formie opłaty adiacenckiej (dotyczy ona tylko tych kosztów, a nie przyrostu wartości nieruchomości, która jest przedmiotem opłaty z tytułu renty planistycznej).

Ustawa przewiduje współpracę publiczno-prywatną w dziedzinie budowy eksploatacji sieci ulicznej i układów uzbrojenia technicznego oraz urządzeń wspólnych. Zasady, formy i tryb tej współpracy są przedmiotem ustaleń odrębnego rozdziału w ustawie.

Wydanie przez gminę zgody na zabudowę/zmianę zagospodarowania na terenie nie mającym planu szczegółowego wywołuje pełne konsekwencje prawno-finansowe wobec osób trzecich. Ustawa reguluje szczegółowo warunki, w których taka zgoda może być przez gminę wydana.

Wprowadzanie do planu gminy elementów strukturalnych (długofalowych) planów wojewódzkich (regionalnych), wymagających rezerwowania przedstawionych w planie rozwoju przestrzennego gminy, nie pociąga za sobą prawa do roszczeń finansowych ze strony gminy, ani ze strony dotkniętych właścicieli nieruchomości.

Podjęcie realizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego wymaga sporządzenia planu szczegółowego. W konsekwencji, powstaje uprawnienie gmin do negocjowania warunków tych realizacji (nie faktu podjęcia inwestycji) oraz prawo do roszczeń finansowych ze strony właścicieli gruntów. Ustawa powinna regulować zasady i tryb postępowania przyjmując za punkt wyjścia nadrzędność interesu publicznego (narodowego) nad interesem gminnym i prywatnym.

Nadzór urbanistyczny

Wbrew rozpowszechnionym w społeczeństwie przekonaniu, ustanowienie (nawet najlepszego) prawa planowania przestrzennego i podjęcie przez administrację zgodnych z nim działań jest zaledwie pierwszym krokiem w tworzeniu rzeczywistości zagospodarowania. Publiczne organy gospodarki przestrzennej na poziomie gminy odgrywają w tym procesie rolę ukierunkowującą, ale sam proces zagospodarowania jest przedmiotem działań wielu inwestorów o różnym charakterze (prywatnych i publicznych). Dla stwierdzenia zgodności działań tych inwestorów z udzielonymi im decyzjami jest niezbędne istnienie i efektywne funkcjonowanie nadzoru urbanistycznego, przy czym chodzi tu głównie o nadzór w terenie, a nie „za biurka” (ten ostatni jest w obecnej polskiej praktyce typowy dla nadzoru budowlanego – jego działanie w terenie jest trudne do zauważenia). Nadzór musi działać zwłaszcza w pierwszych fazach początku inwestycji. Nowa ustawa powinna ustanowić w odrębnym rozdziale instytucje nadzoru urbanistycznego, określić jego uprawnienia i zasady działania.

Finansowanie podejmowanych przez gminę prac planistycznych

Koszty sporządzenia planów rozwoju przestrzennego gminy oraz planów szczegółowych, wraz ze wszystkimi niezbędnymi do tego pracami przygotowawczymi, studiami itp., obciążają budżet gminy. Jest to istotny atrybut gminnej władczości planowania. Koszty aktualizacji i zmian planów ponosi także gmina, z wyjątkiem zmian wynikających z wprowadzania do planów inwestycji celu publicznego, które obciążają odpowiednio budżet państwa, województwa lub powiatu.

Koszty przystosowania do zabudowy terenu objętego planem szczegółowym (reparcelacja, regulacja granic itp.) obciążają budżet gminy, po czym są one rekuperowane w całości od właścicieli nieruchomości leżących na obszarze objętym planem.

Koszty inwestycji sieci ulicznej, uzbrojenia technicznego, zieleni itp. na obszarze gminnych planów szczegółowych obciążają budżet gminy. Ustawa dopuszcza w tym zakresie umowy publiczno-prywatne ustalające podział kosztów.

Koszty sporządzania planów szczegółowych wynikających z realizacji inwestycji celu publicznego (krajowych, wojewódzkich, powiatowych, gminnych oraz innych) obciążają odpowiednio budżety wyżej wymienionych organów lub instytucji.

Koszty przygotowania i wydawania decyzji oraz nadzoru urbanistycznego obciążają budżet gminy.

Ustawa zakazuje finansowania sporządzanych przez gminę planów szczegółowych i przygotowywanych przez gminę projektów decyzji przez prywatnych inwestorów lub właścicieli nieruchomości.

Gmina udostępnia kopie posiadanych materiałów planistycznych (wyrisy, wypisy itp.) odpłatnie według kosztów własnych.

Baza informacyjna do sporządzania planów i monitoringu ich realizacji

Planowanie zagospodarowania przestrzennego i monitorowanie jego rozwoju jest procesem informacyjnym. Przyjęcie zasady integracji tego planowania oznacza konieczność posiadania łatwo dostępnej i bieżąco aktualizowanej bazy informacyjnej: kartograficznej oraz katastralnej dotyczącej użytkownika, własności i wartości nieruchomości, ujętych w małych jednostkach terytorialnych, danych statystycznych (serii czasowych) dotyczących różnych dziedzin życia i gospodarki, a także różnego rodzaju informacji odnoszących się do zagadnień ochrony środowiska, rozwoju transportu itp. Zakres i rodzaj potrzebnych materiałów powinien być określony w odpowiednim zarządzeniu wykonawczym, a odpowiedzialny minister powinien podjąć odpowiednie działania międzyresortowe zamierzające do zapewnienia generowania niezbędnych materiałów i informacji przez służby do tego powołane.

Informacje niezbędne do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego stały się w gospodarce rynkowej w wielu przypadkach towarem, który ich posiadacz chce sprzedawać. Nowa ustawa powinna zawierać postanowienia nakazujące organom publicznym bezpłatne udostępnianie informacji, danych, materiałów itp.

Popieranie rozwoju wiedzy i nauki

Prowadzenie współczesnej gospodarki przestrzennej w europejskim sensie tego określenia wymaga działań wspierających rząd i samorządów w zakresie wiedzy i nauki w tej dziedzinie. Powinno się to odbywać zarówno przez współpracę z instytucjami państw „starej” Unii Europejskiej, Komisja Europejską i jej agendami, jak i przez wspieranie przez rząd krajowych prac naukowo-badawczych i wdrożeniowych, podejmowanie projektów pilotażowych itp. Odpowiedzialny resort powinien prowadzić stałe doskonalenie kadry, inicjować i nadzorować wprowadzanie nowych osiągnięć myśli planistycznej oraz współczesnych technik do sporządzanych planów zagospodarowania przestrzennego i instrumentów ich realizacji.

Potrzeby kadrowe

Procesy zagospodarowania przestrzennego są rezultatem działania wielu czynników demograficznych, gospodarczych, społecznych, ekonomicznych, technicznych, kulturowych, prawnych, instytucjonalnych, politycznych itp. Oddziaływanie na te procesy w kierunku powstawania ładu przestrzennego przy poszanowaniu zasady zrównoważonego rozwoju wymaga od fachowego personelu aparatu zarządzania gospodarką przestrzenną posiadania odpowiedniej interdyscyplinarnej wiedzy, zrozumienia wielowymiarowości planowania i jego funkcji integracyjnych (koordynacyjnych) oraz zdolności mediacyjnych. Od strony metodycznej, wiedza ta obejmuje umiejętności analityczne, syntetyczne, formułowania prognoz i programów, projektowanie, zarządzanie itp. Tak jest obecnie rozumiane planowanie przestrzenne praktykowane w państwach „starej” Unii Europejskiej, o znajduje także wyraz w Nowej Karcie Ateńskiej w programach nauczania planistów przestrzennych promowanych przez European Council of Town Planners.

Te wymagania praktyki i sugestie europejskich organizacji zawodowych rozmiągają się zasadniczo z polskimi realiami. Kadra fachowa dla gospodarki przestrzennej jest kształcona w Polsce w zasadzie tylko na wydziałach architektury w ich zakładach urbanistyki (lub noszących zbliżone nazwy). Dostarczenie wielodyscyplinarnej wiedzy niezbędnej we współczesnej europejskiej gospodarce przestrzennej nie jest przedmiotem nauczania (lub tylko fragmentarycznie) w tych zakładach, których oś zainteresowań stanowi tradycyjne projektowanie pojmowane jako czynność kompozycyjno-rysunkowa o charakterze technicznym. W tej sytuacji jest polskim mitem, że architekci są specjalistami od gospodarki przestrzennej. W rzeczywistości kadra fachowa zajmująca się tą gospodarką w kraju powstała i powstaje nadal głównie w wyniku „douczenia” się w toku pracy zawodowej, bądź przywarsztatowo, bądź przez kursy doskonalące. Jest to zasadniczy problem wymagający rozwiązania w drodze inicjatywy rządowej ustanawiającej Wydziały Gospodarki Przestrzennej (lub o zbliżonych nazwach), kształtujące kadre fachową dla tej gospodarki pojmowanej w sposób współczesny, mogą one mieć oczywiście różne punkty ciężkości. Nowa ustawa powinna zawierać jednoznaczne ustalenia dotyczące rozwiązania tego problemu, likwidując quasi-monopol działania w tej dziedzinie dla architektów wprowadzony Ustawą 2003.

Edukacja społeczeństwa

Problematyka zagospodarowania przestrzennego w Europie powinna być wprowadzona do programów kształcenia ogólnego w szkołach. Środki masowego przekazu powinny być zobowiązane do popularyzacji spraw ładu przestrzennego w audycjach i publikacjach, mając na względzie zarówno informowanie, jak i kształtowanie zrozumienia i pozytywnego stosunku do działań w dziedzinie uporządkowanego rozwoju zagospodarowania przestrzennego jako trwałej wartości kultury europejskiej – dobra wspólnego i indywidualnego. Organy administracji gminnej/miejskiej, szkoły wyższe i organizacje pozarządowe powinny organizować wystawy itp. ułatwiające zrozumienie wartości i potrzeby tworzenia ładu przestrzennego. Działania te powinny być wspierane przez resort odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną.

Forma prawna podstaw planowania przestrzennego

W tym zakresie możliwe są dwa rozwiązania: opracowanie kodeksu planowania przestrzennego lub pozostawienie podstaw prawnych planowania w rozproszonych aktach prawnych. Praktyka państw Unii Europejskiej jest w tym zakresie różna. Stosunkowo najbliższe ujęcia kodeksowego są zbiory przepisów dotyczących planowania zagospodarowania przestrzennego w tych państwach, w któ-

rych przepisy te powstały jako jednolita koncepcja (np. w Niemczech czy Holandii), a nie jako zbiór aktów tworzonych w miarę potrzeby w różnym czasie.

Istotny jest tu także fakt, że postawy prawne zagospodarowania przestrzennego są formułowane w wielu sektorach gospodarki, obejmując coraz to nowe dziedziny i stając się rozległą i wielostronną materią. Stąd też kodyfikacja *sensu stricto* tych przepisów jest trudna.

W tej sytuacji praktycznym rozwiązaniem wydaje się ujęcie w rodzaj kodeksu następujących podstawowych ustaw: ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawy Prawo budowlane wraz z odpowiednimi zarządzeniami wykonawczymi, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy Prawo ochrony środowiska, ustawy o ochronie przyrody, ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych; do nich powinny być sukcesywnie dołączane wyroki NSA dotyczące zagospodarowania przestrzennego. Zebranie wyżej wymienionych ustaw w kodeks przyczyniłoby się do wyeliminowania przepisów sprzecznych i niespójnych oraz do wskazania i wprowadzenia przepisów brakujących. Ułatwiłoby ono także usuwanie niedociągnięć redakcyjnych. Ich przykładem może być pominięcie w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym podstawowych pojęć dotyczących rodzajów zabudowy (budownictwo jednorodzinne, wielorodzinne i mieszane) i ich wprowadzenie tylko w ustawie Prawo budowlane.

Tak pojęty kodeks powinien być technicznie połączony w jednej pozycji książkowej z wszystkimi innymi (licznymi) ustawami i regulacjami wpływającymi na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. W ten sposób ułatwiono by dostęp do całości podstaw prawnych omawianej dziedziny i posługiwanie się nimi w praktyce.

dr Andrzej Jędraszko