

Andrzej Jędraszko

**ZAGOSPODAROWANIE
PRZESTRZENNE W POLSCE
- DROGI I BEZDROŻA
REGULACJI USTAWOWYCH**



Andrzej Jędraszko

**Zagospodarowanie
przestrzenne w Polsce
— drogi i bezdroża regulacji
ustawowych**

Warszawa 2005

Recenzent:
Bartłomiej Kolipiński

Redakcja:
Bogdan Mościcki
Aleksander Nelicki

© Copyright by Andrzej Jędraszko 2005

Projekt okładki:
Andrzej Lubiatowski

Korekta i opracowanie indeksów:
Akapit–DTP Elżbieta Albinowska, e–mail: akap.dtp@interia.pl

ISBN

Nakładem Unii Metropolii Polskich

Skład i druk: Wydawnictwo PLATAN, Kryspinów 256

Słowo wstępne — alarmujące!

Polityka, to roztropna troska o dobro wspólne.

Jan Paweł II

Oddawana do rąk Czytelników książka dr Andrzeja Jędraszki pt. *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce*, to praca wybitnego fachowca, nie mającego żadnych politycznych konotacji, ale adresowana przede wszystkim do polityków.

Jeśli podstawą działań polityków — czyli tych, którzy zabiegają o władzę publiczną i ją sprawują — winno być *dobro wspólne*, to jak dowodzi ta publikacja świadomość tego jest w Polsce niewielka. Dopiero zawarta tu pogłębiona analiza istoty planowania i zagospodarowania przestrzennego, gdzie dobro wspólne nabiera najbardziej konkretnego, praktycznego wymiaru, wskazuje, że w 15-letniej polskiej transformacji ustrojowej władza publiczna zaczęła zatracać się na rzecz technokratów i rynkowych idealistów oraz lobbystów szukających łatwej i krótkiej ścieżki robienia interesów kosztem dobra wspólnego.

Fakt, że w Polsce od 1990 r. — na kanwie rozliczeń z absurdami realnego socjalizmu — z pogardą odnoszono się do wszelkiego planowania. W wyniku tego nie tylko rozluźniono rygory w gospodarowaniu przestrzenią, ale zagospodarowanie przestrzenne sprowadzono do innego absurdu tj. funkcji działań określonej grupy zawodowej zajmującej się projektowaniem architektoniczno-budowlanym oraz ułatwień inwestycyjnych. Stąd pogłębiające się fatalne przeświadczenie, że nie dobro wspólne ma być podstawą gospodarki przestrzennej ale niewidzialna ręka rynku, jak w każdej zresztą dziedzinie.

Efektom tego stały się zjawiska, przed którymi państwa demokracji zachodnich — zwłaszcza Unii Europejskiej — chroniły się i chronią

skutecznie od dziesiątek lat (w Niemczech najdłużej i najkonsekwentniej od 135 lat). W Polsce budowanie na terenach pozbawionych planu stało się normą, kiedy w krajach zachodnich to „wyjątkowy wyjątek”! Postępujący chaos zabudowy, rozpraszenie tej zabudowy, praktyczna likwidacja terenów otwartych i obudowywanie dróg, zaszpecenie przestrzeni turystycznej i przyrodniczej — jak słusznie stwierdza Autor — prowadziło i prowadzi do „nieprzewidywalności” polskiej przestrzeni. Niestety, nie stanowiło to źródła refleksji, że w konsekwencji na nic się zdadzą starania o ułatwienia techniczno-formalne dla inwestorów, skoro bezład zabudowy będzie odstraszał poważnych inwestorów. Dr Jędraszko pisze wprost: „mamy zatem do czynienia z groźną peryferyzacją polskiej przestrzeni w ramach Unii Europejskiej”. W tym względzie nie pomogły nawet doświadczenia wojny w sprawie supermarketów, które stały się symbolem patologii w naszej gospodarce — także przestrzennej.

Ze słuszną determinacją i nie od dziś Autor tej z trudem przebijającej się rozprawy, wskazuje na dwa źródła owego budzącego najwyższy niepokój stanu:

- brak kompleksowego pojęcia dobra wspólnego w polskim prawodawstwie III Rzeczypospolitej;
- i będący funkcją tego pierwszego: brak rozgraniczenia między prawem własności terenu/nieruchomości a prawem do ich zabudowy/zmiany użytkowania i zagospodarowania przez właściciela/użytkownika.

W praktyce planowania i zagospodarowania przestrzennego oznacza to, że uznany i przestrzegany w społecznościach demokratycznych prymat dobra wspólnego nad interesem indywidualnym w Polsce jest odwrócony. Jak wcześniej zostało to wspomniane, jest to rezultatem rozliczeń z ustrojem totalitarnym dławiącym prawa obywatelskie, których ochrona w ustroju demokratycznym nie może z kolei zatracić wartości dobra wspólnego. Jednak by tak się nie stało, by prawa obywateli były zestrojone z tym, co społeczności uznają za konieczną ingerencję w uprawnienia obywatelskie, niezbędne jest precyzyjne opisanie tej ingerencji poprzez określenie do-

bra wspólnego w pierwszej kolejności w Konstytucji a następnie w ustawach.

W państwach Unii w imię dobra wspólnego:

- uznano za konieczną ingerencję w wolny rynek nieruchomości, po to by zagwarantować uznane i określone w prawie wartości jak: ład przestrzenny (z trudem przywracany w raz zabudowanej przestrzeni) i zaspokojenie potrzeb społecznych;
- zaangażowano i wyposażono instytucje władzy publicznej (na każdym poziomie podziału terytorialnego) w skuteczne instrumenty z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego w sposób zintegrowany, interdyscyplinarny i kompleksowy.

Nasi prawodawcy stworzyli dokładnie coś odwrotnego — przechodząc przy tym od skrajności w skrajność — ani razu nie dotknęli istoty gospodarki przestrzennej, jaką jest odniesienie do dobra wspólnego i rozgraniczenie między własnością a prawem zagospodarowania.

W ten sposób skutecznie wyeliminowano z praktycznego znaczenia planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w perspektywie kraju i regionu, zaś gminy postawiono w obliczu wyboru między chaosem przestrzennym a bankructwem.

W myśl ustaw z 1994 r. i 2003 r. gminy pozbawione planów uchwalonych przed 1995 r. każde swe następne rozstrzygnięcia planistyczne musiały wiązać z odszkodowaniami dla dysponentów nieruchomości, których zamierzenia inwestycyjne kolidowały z planami gmin. To blokowało kompleksowe ujęcia planistyczne. Z kolei brak realnego władztwa planistycznego gmin (skojarzonego w racjonalny sposób z planami regionalnymi i krajowymi) prowadziło i prowadzi do patologii wydawania, oderwanych od całościowych planów przestrzennych, decyzji o warunkach zabudowy i pozwoleniu na budowę pod dyktando dysponentów nieruchomości (z ich adwokackim zapleczem) i często z korupcją w tle. Ostatnia inicjatywa ustawodawcza rządu ze stycznia 2005 r. zawarta w projekcie ustawy o zagospoda-

rowaniu przestrzennym gmin ma zmuszać gminy do robienia planów i przy tym do gigantycznych odszkodowań.

Jak to się ma do tego absurdu likwidacji z dnia na dzień wszystkich planów podjętych w gminach przed 1995 r. i obejmujących obszary wszystkich gmin? Odpowie ktoś: a to były plany jeszcze z czasów komuny. To czemu nie podjęto regulacji pozwalających na modyfikację (aktualizację) tamtych planów? Andrzej Jędraszko zauważa, że przepisy i cały system planowania przestrzennego w Polsce przed zmian ustrojowych były „inteligentną adaptacją prawodawstwa niemieckiego i austriackiego (...) do warunków socjalistycznych”, oraz odróżnia ówczesny proces planistyczny od efektów wdrożeniowych. Ponadto były takie ambitne przypadki, jak w Łodzi, gdzie w 1993 r. uchwalono nowy całościowy plan ogólny dla miasta (wyróżniony nagrodą I stopnia ówczesnego Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa).

Zaciekłość z jaką broniono abolicji planistycznej i przymusu tworzenia nowych planów wskazuje jakim i kto służył interesom. Wykupione przez deweloperów za grosze setki hektarów gruntów z chwilą likwidacji starych planów i braku rygorów planistycznych natychmiast zyskiwały na wartości w sposób niewyobrażalnie wielokrotniony. A z kolei narzucanie nowymi planami nowego przeznaczenia gruntów obniżającego ich nagłą olbrzymią wartość oznaczało — w kontekście prawnym absolutyzującym własność w całkowitym oderwaniu od dobra wspólnego — wyciąganie z gminnej publicznej kasy horrendalnych odszkodowań dla właścicieli (ze skutkiem załamania finansów gminnych i świadczenia innych usług publicznych). Pozostająca pod rządami ustaw z 1994 i 2003 r. zgoda na dowolną zabudowę wbrew dobru publicznemu pod szczytnymi ideałami „likwidacji barier inwestycyjnych” (do pogłębienia której zmierzają prace zapoczątkowane w 2004 r. przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy), gwarantowała podobne zyski dla dyponentów nieruchomości.

Jak wyglądała batalia o przedłużenie planów świadczą daty uchwalania i publikacji kolejnych (z 1999 i 2001 r.) zmian art. 67 (aboli-

cyjnego) ustawy z 1994 r.: zawsze koniec grudnia z publikacją tuż przed nowym rokiem, w którym miała nastąpić utrata mocy planów uchwalonych przed 1995 r. Wreszcie, mimo oczywistej wiedzy, że gminy nie są w stanie w warunkach ustawy z 1994 r. przygotować nowych planów miejscowych, ustawa z 27 marca 2003 r., która weszła w życie w lipcu tegoż roku, dawała nierealistyczny czas pół roku na zastąpienie starych planów, z którymi ostatecznie zamierzono się rozprawić z końcem 2003 r.

Dlaczego dewastacja polskiego systemu planowania i gospodarowania przestrzennego mogła mieć miejsce? W taki, oczywisty sposób wykląda to w tej książce dr Andrzej Jędraszko:

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 nieznanne polskiej klasie politycznej różnych szczebli 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 samo planowanie przestrzenne w dzisiejszym, europejskim sensie tego pojęcia.

Niestety, książka ta jest także wyrzutem sumienia dla środowiska architektów, które w dążeniu do realizacji własnych interesów grupowych walnie przyczyniło się do zniekształcania regulacji prawnych z zakresu gospodarki przestrzennej. Bardzo charakterystycznym jest, że krytyczny artykuł autora tej publikacji na temat ustawy z 2003 r. z trudem przebił się w polskim piśmiennictwie fachowym.

Samokrytycznie muszą także, po lekturze tej książki, odnieść się do siebie środowiska samorządowe. Po pierwsze dlatego, że niedostatecznie protestowały od momentu przyjęcia ustawy z 1994 r. przeciw likwidacji dotychczasowych planów i przeciw rozstrzygnięciom uniemożliwiającym jakiegokolwiek sensowne planowanie przestrzeni.

Nie znaczy to, że samorządy były w tej sferze obojętne. Wprost przeciwnie, coraz efektywniej w sprawę się angażowały. Warto przypomnieć tu jedno z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego z roku 1996 z wniosku gmin skarżących przepisy nowelizacji ustawy o pracowniczych ogrodach działkowych, w którym w nawiązaniu do sfery własności gruntów Trybunał wskazał na istnienie „publicznego interesu urbanistycznego”, czego nie odzwierciedlała stara (mała), ani nie odzwierciedlała nowa Konstytucja w kategoriach dobra wspólnego.

Najsilniej protestowały duże miasta a tym samym Unia Metropolii Polskich (UMP). Kiedy spełnił się najgorszy scenariusz, tj. ostateczna likwidacja planów sprzed 1995 r. Prezydent Łodzi Jerzy Kropiwnicki (reprezentant UMP w Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) zdecydował o przygotowaniu i przeprowadzeniu (na podstawie uchwały Rady Miejskiej Łodzi z dnia 25 sierpnia 2004 r.) wniosku do Trybunału Konstytucyjnego skarżącego art. 87 (abolicyjny) z ustawy z 2003 r. i wskazującego, że jest to niekonstytucyjna ingerencja w prawo miejscowe. Władze Unii Metropolii w osobach Przewodniczącego Rady Unii Prezydenta Warszawy Lecha Kaczyńskiego i Prezesa Zarządu Unii Prezydenta Katowic Piotra Uszoka (pełniącego zarazem funkcje współprzewodniczącego Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego) coraz silniej akcentowały naruszenie interesu państwa przypominając, że samorząd terytorialny to także państwo. Kiedy pojawiła się kolejna skrajna inicjatywa rządowa ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin ruszyła fala protestów samorządów miejskich z aktywnym udziałem Związku Miast Polskich.

Analizując kolejne stanowiska w tej sprawie, przebieg debaty, można stwierdzić, że przedkładana książka Andrzeja Jędraszki jest jak

kompas, dający szansę odnaleźć kierunek dla błądzącego ustawodawstwa i orientujący wszystkich uczestników w istocie regulacji dotyczących gospodarki przestrzennej. (Celowo przytoczony w ramce fragment książki jest tego najlepszym przykładem w kontekście toczonych sporów.)

Szkoda, że nie chciano go słuchać na początku lat dziewięćdziesiątych w Sejmie, gdzie jako ekspert wykazywał błędy przygotowywanej ustawy.

W oparciu o partnerskie kontakty Łodzi ze Stuttgartem dr Andrzej Jędraszko był inicjatorem 11 seminariów dla przedstawicieli odrađającego się łódzkiego samorządu, którzy mogli poznać bogate doświadczenia niemieckie na przykładzie Stuttgartu. Owocem tego było pięć kolejnych publikacji dr Jędraszki:

- *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1994,
- *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Łódź 1996,
- *Komunalna gospodarka odpadami w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1997,
- *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1998,
- *Polityka środowiska w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Warszawa 1999.

Wszystkie te książki wydała Unia Metropolii Polskich (przy wsparciu finansowym Republiki Federalnej Niemiec w ramach programu pomocy dla samorządów terytorialnych w krajach Europy Środkowej i Wschodniej).

Dopełnieniem tego była własna inicjatywa wydawnicza Autora w postaci książki pt. *Na drodze do zjednoczonej Europy*, Warszawa 2001 i 2002 — stanowiąca kompendium wiedzy o Unii Europejskiej.

Cały wskazany dorobek piśmienniczy autora oraz jego aktywność zawodowa, o której mowa w zamieszczonej notce, pokazuje jak bogate podstawy ma ta publikacja o *Zagospodarowaniu przestrzennym w Polsce*. Uświadomienie konsekwencji naszych fundamentalnych błędów z zakresu gospodarki przestrzennej w kontekście członkostwa Polski w Unii Europejskiej jest szczególnym ostrzeżeniem. Jak wykorzystać pieniądze unijne na wielkie inwestycje infrastrukturalne, procesy rewitalizacyjne, jak pogodzić to z surowymi wymogami ochrony środowiska, jak utrzymać walory turystyczne i przyrodnicze w warunkach chaosu przestrzennego bądź niewyobrażalnych obciążeń gmin spotęgowanymi odszkodowaniami?

W różnych okresach polskiej transformacji miałem okazję współpracować z dr Andrzejem Jędraszko i korzystać z Jego bogatej wiedzy, jako: sekretarz Miasta Łodzi, sekretarz Unii Metropolii Polskich, doradca premiera, sekretarz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, wiceminister, wiceprezydent. Dziękując Mu za tę cenną publikację wyrażam nadzieję, że podobnie jak wcześniejsze będzie rozchwytywana i pomoże nam sprowadzić do europejskiej normalności naszą gospodarkę przestrzenną.

Włodzimierz Tomaszewski

Łódź, 27 marca 2005 r.

Książka na czasie

Gospodarka przestrzenna i regulujące ją akty prawne nie mają w Polsce szczęścia. Ta sfera złożonych wielce problemów i rozlicznych uwarunkowań, wymagająca dojrzałych i przemyślanych decyzji, od wielu lat jest polem nieustannych zmian i nieodpowiedzialnych eksperymentów. Ulokowanie gospodarki przestrzennej w systemie administracji rządowej w Polsce ulegało nieustannym zmianom. System, który powinno się tworzyć, obserwować i rozważnie korygować w odpowiednio długim okresie czasu, był przedmiotem doraźnych zmian, przeprowadzanych głównie poprzez zmiany kolejnych ustaw o planowaniu bądź zagospodarowaniu przestrzennym. Do świadomości osób odpowiedzialnych z trudem docierała świadomość, że przyczyn niezadowolającego stanu rzeczy poszukać należy w konstrukcji całego systemu gospodarki przestrzennej, a nie w poszczególnych ustawach.

Podstawowe zmiany ustrojowe w naszym kraju zaowocowały nowymi regulacjami prawnymi, które także nie dały satysfakcjonujących rezultatów, co potwierdzają toczone w środowisku urbanistów dyskusje i nowe inicjatywy ustawodawcze. Coraz wyraźniej widać, że system gospodarki przestrzennej w Polsce wymaga gruntownej sanacji a nie doraźnych, fragmentarycznych korekt. To zaś wymaga poważnej, głębokiej dyskusji w szerokim kręgu zainteresowanych.

W takiej sytuacji książka Andrzeja Jędraszki pojawia się jak na zamówienie. Autor jest wybitnym polskim urbanistą z wieloletnim doświadczeniem teoretycznym i praktycznym, spędził wiele lat w Niemczech zapoznając się z tamtejszymi a także europejskimi rozwiązaniami prawnymi regulującymi gospodarkę przestrzenną, a w stosunku do problemów polskich jest tyleż kompetentny co wolny od osobistych emocji i uprzedzeń, jakie nieuchronnie wynikają, przecież, z bezpośredniego uczestnictwa w zawodowym życiu i przynależności do rozmaitych grup interesów.

Z tego względu książka Andrzeja Jędraszki powinna stać się lekturą obowiązkową dla wszystkich, którzy chcą brać udział w dziele naprawy polskiej gospodarki przestrzennej i rządzących nią praw.

Mieczysław Kochanowski
Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

Notka o autorze



Przedmiotem niniejszej książki jest krytyczna ocena obecnych regulacji ustawowych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce oraz próba zarysowania generalnych założeń, które mogłyby stanowić punkt wyjścia dla opracowania nowej wersji ustawy, zbliżonej do regulacji istniejących w państwach „starej” Unii Europejskiej. Autor pracy to człowiek o wszechstronnych kwalifikacjach teoretyczno-formalnych — jest bowiem doktorem nauk technicznych (PW), magistrem ekonomii (SGH/SGPiS) i dyplomowanym urbanistą (Université de Paris VIII) — o przeszło pięćdziesięcioletnim doświadczeniu praktycznym w pracy w Polsce, państwach Unii Europejskiej oraz w krajach Trzeciego Świata. Połączenie tych atrybutów osobistych pozwoliło mu na wieloaspektowe przedstawienie problematyki regulacji ustawowych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, wskazując przy tym niektóre ważne w tej dziedzinie rozwiązania funkcjonujące w państwach „starej” Unii Europejskiej, w szczególności w Niemczech; przy okazji przedstawił również niektóre kwestie terminologiczne powodujące nieporozumienia przy próbach wykorzystywania regulacji i doświadczeń międzynarodowych.

Autor niniejszej książki pracował od 1950 roku przy planowaniu odbudowy i rozwoju Warszawy oraz koncepcji Warszawskiego Zespołu Miejskiego — będąc także współautorem Planu Ogólnego Warszawy — początkowo w BOS/BUW, a następnie w późniejszych mutacjach tej organizacji. Od 1954 r. należy do Towarzystwa Urbanistów Polskich (TUP), mianowany ostatnio członkiem honorowym. Był członkiem Polskiej Grupy Urbanistycznej w Korei, planującej odbudowę portowego miasta Czong-Dzin (1955–56) ekspertem i dy-

rektorem departamentu koordynacji w Ministry of Municipalities w Bagdadzie (Irak 1962–65). Brał udział jako ekspert w negocjacjach w sprawie opracowania przez stronę polską planu Bagdadu. Następnie był doradcą Głównego Urbanisty Karachi (Pakistan) oraz inicjatorem i menadżerem projektu ONZ „Master plan for Karachi metropolitan region” i doradcą rządu Pakistanu (1965–72). Po powrocie do kraju dr Jędraszko był współautorem jednego z czterech projektów konkursowych dotyczących planu kierunkowego rozwoju Warszawy, a następnie kierownikiem Zakładu Planowania Aglomeracji w Instytucie Kształtowania Środowiska, gdzie kształtował metodykę i sterował pracami nad planami 23 aglomeracji miejskich w Polsce, prowadzonymi w ramach formułowania założeń planu zagospodarowania przestrzennego kraju (1973–79).

Jednocześnie dr Jędraszko był ekspertem do spraw badań i rozwoju regionalnego Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ (1975–78) oraz delegatem Towarzystwa Urbanistów Polskich do Międzynarodowej Federacji Mieszkalnictwa i Planowania w Hadze (1977–81). Brał udział w pracach polskiej Komisji Przygotowawczej do Konferencji ONZ na temat Osiedli Ludzkich (HABITAT), był członkiem delegacji rządowej na tę konferencję (1976), a następnie wiceprzewodniczącym Komisji Osiedli Ludzkich ONZ (1978–79) oraz delegatem polskim do spraw powołania nowej agencji ONZ — Centrum od Spraw Osiedli Ludzkich w Nairobi (Kenia). W latach 1981–83 Autor był doradcą wiceministra resortu Asentamientos Humanos w Meksyku.

Od 1983 roku działa w Niemczech, współpracując początkowo z Informationszentrum Raum und Bau w dziedzinie budowy banków danych, a następnie z Zarządem Miasta Stuttgartu i Bundesministerium für Raumordnung, Städtebau und Bauwesen. Doktor Jędraszko był także inicjatorem i moderatorem projektu *Kommunale Selbstverwaltung*, w ramach którego zorganizowano w Stuttgarcie 12 seminariów szkoleniowych dla przedstawicieli odbudowywanego polskiego samorządu terytorialnego oraz autorem podręczników informacyjnych. Po powstaniu Unii Metropolii Polskich był jej przedstawicielem na Niemcy. W efekcie bliższej współpracy z Łodzią

otrzymał odznaczenie „za zasługi dla miasta Łodzi” (1993). Równolegle, dr Jędraszko działał jako ekspert ONZ do spraw planowania przestrzennego przy Zarządzie m.st. Warszawy w ramach Umbrella Project. Był on również aktywnym uczestnikiem wielu konferencji krajowych i międzynarodowych oraz autorem szeregu prac badawczo–naukowych, ekspertyz i artykułów informacyjnych, a także książek z dziedziny zagospodarowania przestrzennego, samorządu terytorialnego, ochrony środowiska i współpracy europejskiej, m.in. *Samorząd terytorialny w Niemczech* (1994), *Zarządzanie mieszkalnictwem i planowanie komunikacji przez samorząd terytorialny w Niemczech* (1996), *Polityka środowiska w Niemczech* (1999), *Na drodze do zjednoczonej Europy* (2002) itp.

Wprowadzenie

Historyczny błąd socjalizmu polegał na niezachwianej wierze w możliwość planowania ludzkiej natury. Historyczny błąd liberalizmu polega na podobnej niezachwianej wierze, że rynek sam wszystko ureguje.

(Der Spiegel, Nr 16, 2004)

W okresie ubiegłych 15 lat były prowadzone w Polsce intensywne prace nad przystosowaniem prawa krajowego do nowej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej, będącej efektem zasadniczej transformacji ustroju państwa. Jednocześnie, poczynając od 1998 roku, został zintensyfikowany proces dostosowywania istniejącego prawa polskiego do przepisów Unii Europejskiej w związku z rozpoczęciem negocjacji akcesyjnych z Unią; ich doprowadzenie do końca było warunkiem wyjściowym umożliwiającym przystąpienie Polski do Unii 1 maja 2004 roku. Podjęte prace legislacyjne objęły bardzo szerokie spektrum zagadnień dotyczących niemal wszystkich dziedzin życia we współczesnym państwie. Objęły one również zagadnienia związane z szeroko rozumianym zagospodarowaniem przestrzennym. W ramach tych ostatnich prac przygotowano i uchwalono dwie ustawy (1994 i 2003) wraz z odpowiednimi zarządzeniami wykonawczymi oraz kilka ustaw mających charakter komplementarny. Sposób ujęcia wspomnianych dwóch ustaw odzwierciedlał, z natury rzeczy, przyjęte przez rząd i organa legislacyjne rozumienie pojęcia zagospodarowania przestrzennego, wolę polityczną suwerena dotyczącą zakresu prowadzenia przez państwo polityki oraz działań na poziomie samorządów terytorialnych w tej dziedzinie.

Opracowanie i przyjęcie przez Sejm obu ustaw: ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (1994) oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) nie było procesem ani łatwym ani szybkim. Prace nad nimi trwały za każdym razem 4–5 lat i przy-

brały w znacznym stopniu charakter poszukiwania „trzeciej drogi”. Kierunek ten można w pewnym stopniu zrozumieć w odniesieniu do ustawy 1994, która była tworzona w „pionierskich” warunkach ogólnej tylko znajomości odpowiednich regulacji w państwach Unii Europejskiej, ich uwarunkowań i funkcjonowania w praktyce, a także trudnego do przewidzenia rozwoju sytuacji w kraju w początkach transformacji ustrojowej. Natomiast budzić musi zdziwienie fakt, że druga ustawa (2003) tylko w niewielkim stopniu wykorzystwała dziesięcioletnie niemal doświadczenia krajowe, możliwości bliższego zapoznania się z regulacjami państw unijnych i ich funkcjonowania oraz krajowych prac dotyczących tych zagadnień, a także nie dostrzegła oddziaływania akcesji Polski do Unii Europejskiej na problematykę zagospodarowania polskiej przestrzeni. Co więcej, od 2001 roku nastąpiła dalsza dezintegracja struktur zarządzania przestrzenią oraz wycofywanie się rządu z prowadzenia polityki zagospodarowania kraju — kierunek całkowicie sprzeczny z praktyką działań państw Unii Europejskiej, w których ład przestrzenny stanowi jeden z istotnych elementów wartości uznawanych przez społeczeństwo, sterowany na poziomie legislatury i egzekutywy.

Książka niniejsza stanowi próbę krytycznej oceny wprowadzanych po 1989 roku w Polsce regulacji ustawowych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jej przedmiotem nie jest ocena tych regulacji od strony prawnej, do czego autor nie czuje się powołany, lecz wskazanie i omówienie ogólnych przesłanek koncepcyjnych i merytorycznych formułowanych ustaw. Ocena ta jest ujęta poprzez pryzmat doświadczeń państw Unii Europejskiej, w szczególności Niemiec, których regulacje są znane autorowi bezpośrednio z wieloletniej pracy w tym państwie. Praca zarysowuje niektóre problemy zagospodarowania przestrzennego, z którymi boryka się Polska w okresie transformacji, oraz formułuje podstawowe tezy, które powinny być punktem wyjścia do opracowania nowej ustawy. Dokonuje ona również przeglądu elementów składowych, jakie powinna zawierać przyszła ustawa. Punktem wyjścia tych rozważań jest nawiązanie do wartości kultury europejskiej wyrażającej się uporządkowanym rozwojem zagospodarowania i ładem przestrzennym oraz wskazanie tych ustaleń zawartych w ustawach państw Unii Eu-

ropejskiej, które w obecnych warunkach polskich mogłyby przyczynić się do rozpoczęcia procesu odtwarzania tych wartości w kraju. W sumie, praca zawiera wiele sugestii, które mogą stanowić podstawę do sformułowania założeń nowej, współczesnej ustawy dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Autor jest oczywiście świadomy, że nawet najlepsze prawo jest tylko jednym ze środków umożliwiających — zakładając istnienie woli politycznej — powrót Polski do wartości europejskich, do których historycznie należy ład przestrzenny. Żaden system tworzący ramy prawne dla planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz zarządzania w tej dziedzinie nie zastąpi przywództwa, obdarzonego zaufaniem społeczności gminy/miasta, posiadającego koncepcję kierunku jej rozwoju w warunkach konkurencji i konieczności współdziałania publiczno–prywatnego. Żaden system prawny nie zwolni też polityków od odpowiedzialności za podejmowane decyzje ani nie zastąpi efektywnych działań (niezależnej politycznie) administracji funkcjonującej zgodnie z niezbędną, interdyscyplinarną i wielowymiarową wiedzą fachową oraz zasadami etyki zawodowej.

Powrót do Europy zależy jednocześnie od poziomu wiedzy i kultury społeczeństwa, jego chęci do życia w zdrowym, atrakcyjnym otoczeniu oraz gotowości do uznania dobra wspólnego za sprawę nadrzędną, którą kieruje się w swoich działaniach tzw. klasa polityczna. A tu sytuacja nie wygląda najlepiej. W porównaniu z państwami Unii, Polska charakteryzuje się niewielką liczbą inteligencji (dodatkowo wypchniętej z kraju przez stan wojenny), a także — mimo obecnego boomu w tej dziedzinie — stosunkowo małą liczbą studentów. Tak więc warstwa, która w państwach Unii (wraz z mediami) odgrywa rolę opiniotwórczą, jest w kraju skromna. Sytuacja ta nie oznacza jednak, że regulacje ustawowe nie są ważne. Trzeba bowiem pamiętać, że mogą one sprzyjać postępowi w dziedzinie uporządkowanego zagospodarowania przestrzennego lub też stanowić czynnik peryferyzacji Polski w tej dziedzinie. Brak odpowiedniej perspektywy czy zrozumienia problemów i ich mechanizmów sprawczych, a także dominacja wąskich interesów grupowych mogą sprawić, że regulacje ustawowe staną się czynnikiem hamującym postęp.

Asumptem do napisania niniejszej pracy stała się obserwacja narastania chaotycznych procesów zagospodarowania przestrzennego w Polsce oraz prób formułowania regulacji ustawowych dotyczących tej dziedziny w warunkach postępującej transformacji ustrojowej. W szczególności ta druga sprawa budzi wiele wątpliwości co do sposobu podejścia, atrofii struktur instytucjonalnych na szczeblu państwowym, kierunków i zakresu proponowanych rozwiązań oraz ich instrumentalizacji, zwłaszcza biorąc pod uwagę fakt akcesji Polski do Unii Europejskiej. Akcesja ta oznacza bowiem wyznawanie nie tylko w deklaracjach, ale i w praktyce wartości i zasad, którymi kierują się państwa Unii. A do nich należy, wynikająca z długiej tradycji historycznej i realizowana po II wojnie światowej praktyka tworzenia ładu przestrzennego za pomocą świadomej polityki prowadzonej przez państwo, a realizowanej przez samorządy terytorialne przy istnieniu poparcia społecznego dla tych działań. Z tej perspektywy polskie regulacje ustawowe muszą napawać troską. Na tym tle książka niniejsza podejmuje próbę zarysowania najważniejszych przesłanek i niezbędnych elementów współcześnie pojmowanych regulacji ustawowych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, odwołując się przy tym także do tych elementów zawartych w ustawach okresu realnego socjalizmu (1961 i 1984), praktycznie nieznanymi młodszemu pokoleniu, które mogą być interesujące z dzisiejszej perspektywy.

Podjęta przez Autora próba oceny ustaw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego powstałych w Polsce w okresie transformacji ustrojowej jest narażona na pewne niebezpieczeństwo. Wynika ono z faktu, że doświadczenia związane z planowaniem zagospodarowania w okresie realnego socjalizmu zakorzeniły się z natury rzeczy w świadomości planistów starszego pokolenia, do których należy także autor. Mogą one zachęcać do nostalgicznego traktowania i powstawania tendencji do powrotu do rozwiązań stosowanych w tamtym okresie. Sprawa komplikuje się dodatkowo przez to, że kręgi polityków i intelektualistów neoliberalnych odrzucają *en gros* ówczesne planowanie za pomocą stwierdzenia „to już było”. Nie jest to wprawdzie żaden rzeczowy argument i nie zawsze wypływa z rzetelnej znajomości owej przeszłości, ale ma charakter politycznie

dyskryminujący, co często budzi odruch oporu. Argument ten wyklucza intencjonalne dyskusje nad możliwym zakresem przydatności „starych” rozwiązań w okresie transformacji ustrojowej.

W tej sytuacji Autor musiał zachować znaczną ostrożność i zarysować ogólne podstawy oceny rozwiązań ustawowych wprowadzonych na przestrzeni ostatnich piętnastu lat. Przyjęto tutaj dwa odniesienia o charakterze ustrojowym. Po pierwsze, odrzucono pogląd negujący pryncypialnie przydatność wszelkich rozwiązań stosowanych w okresie realnego socjalizmu do sytuacji obecnej. Wynika to z faktu, że ówczesne polskie przepisy regulujące zagospodarowanie przestrzenne nie były bynajmniej wynalazkiem „socjalistycznym”, lecz — o czym dzisiaj mało kto już wie — inteligentną adaptacją prawodawstwa niemieckiego i austriackiego, a więc państw o gospodarce *par excellence* rynkowej — do warunków socjalistycznych. Stąd też wiele elementów ówczesnych rozwiązań, zwłaszcza metodycznych i instytucjonalnych, wymaga obiektywnego spojrzenia i określania ich przydatności w nowych warunkach. Konsekwencją tego podejścia jest wprowadzenie do rozważań odniesień o charakterze historycznym, prezentujących wybiórczo ustalenia zawarte w ustawach o planowaniu przestrzennym z 1961 i 1984 roku.

Drugą podstawą wyjściową oceny przepisów zawartych w ustawach okresu transformacji (1989–2004) jest odniesienie do obecnych (a częściowo także wcześniejszych) systemów gospodarki przestrzennej istniejących w państwach Unii Europejskiej. Wydaje się to niezbędne w świetle rosnącej — miejmy nadzieję — integracji kraju z Unią. Wprawdzie Unia Europejska nie ma bezpośrednich kompetencji w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, które pozwalałyby jej wprowadzać odpowiednie regulacje mające charakter obowiązujący wobec państw członkowskich, tym niemniej prowadzi ona liczne studia i formułuje wiele zaleceń w tej dziedzinie. Co najważniejsze, Unia tworzy w praktyce szereg polityk odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego oraz wspiera ich realizację znacznymi środkami finansowymi, zwłaszcza (ale nie wyłącznie) w ramach Funduszu Spójności i Funduszu Rozwoju Regionalnego. Trzeba też

pamiętać, że ład przestrzenny jest we wszystkich państwach członkowskich elementem wyznawanych wartości społecznych, wspieranym politycznie, instytucjonalnie i finansowo przez rządy tych państw i akceptowanym powszechnie przez ich społeczeństwa.

Odniesienia do regulacji państw Unii Europejskiej dotyczą w szczególności Niemiec. Wynika to z kilku faktów. Po pierwsze, niemiecki system planowania jest znany autorowi z kilkunastoletniej pracy w tym kraju, a nie z wyjazdów studialnych czy tłumaczeń literatury fachowej. Po drugie, niemieckie regulacje ustawowe mają bardzo systematyczny i kompleksowy, a także wszechstronny (nadmernie) charakter. Ich działanie datuje się od przeszło stu lat, a pozytywne efekty są widoczne dla każdego obserwatora gołym okiem. Po trzecie, Niemcy są bezpośrednim sąsiadem Polski, co powinno skłaniać do szukania zbliżonych regulacji, zwłaszcza bardzo ważnych dla sensownego rozwoju transgranicznych euroregionów. Wreszcie, po czwarte, zachodnioniemiecki system gospodarki przestrzennej został z dobrym skutkiem zastosowany na obszarze państwa wcześniej socjalistycznego — byłej Niemieckiej Republiki Demokratycznej — która podlegała podobnym procesom transformacji (tylko znacznie szybszym), jak obecnie Polska.

Przy dokonywaniu przeglądu i próbach wykorzystania rozwiązań ustawowych państw Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki przestrzennej wskazana jest pewna doza ostrożności. Wprawdzie istniejące w tych państwach przepisy mają wiele wspólnych cech wynikających ze wspólnych podstawowych przesłanek ustrojowych, tradycji tworzenia prawa, uznawania przez społeczeństwo takich wartości jak ład przestrzenny czy (w późniejszym okresie) zasad zrównoważonego (trwałego) rozwoju, ale nie oznacza to, że wprowadzane regulacje były identyczne. Mimo podobnych zasad ustrojowych i zbliżonego poziomu rozwoju gospodarczego (z nielicznymi wyjątkami) w każdym państwie Unii ustawy dotyczące gospodarki przestrzennej powstawały i funkcjonowały w określonym, specyficznym kontekście społecznym, kulturowym, technologicznym, instytucjonalnym itp., co nadawało im pewne indywidualne cechy.

Trzeba też pamiętać, że regulacje ustawowe w państwach Unii ulegały zmianom w miarę zmian otoczenia oraz pojawiania się nowych problemów, a tym samym i nowych zadań dla gospodarki przestrzennej. Jako przykład można przytoczyć zmiany przepisów niemieckich. Podstawowa ustawa ramowa z 1965 roku *Raumordnungsgesetz* była nowelizowana wielokrotnie (1986, 1989, 1991, 1993), a ustawa regulująca gospodarkę przestrzenną na poziomie gmin, *Bundesbaugesetz* z 1960 roku (od 1986 *Baugesetzbuch*), podlegała jeszcze liczniejszym zmianom (1971, 1976, 1979, 1984, 1986, 1990, 1993); nowelizacje te nie dotyczyły jednak z reguły podstawowej koncepcji tych ustaw i miały głównie charakter aktualizacji.

W tej sytuacji nie byłoby zasadne przeniesienie *in toto* jakiegokolwiek ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej z państw Unii Europejskiej na grunt polski. Charakterystyczny jest tu przykład stopniowego (a nie *en gros* i natychmiast) wprowadzenia na terenie b. NRD po zjednoczeniu zachodniemieckich regulacji ustawowych dotyczących gospodarki przestrzennej. W warunkach trwającej nadal polskiej transformacji ustrojowej można zatem mówić w zasadzie tylko o przejęciu podstawowej koncepcji oraz o selektywnej adaptacji wybranych rozwiązań. Należy przy tym odnosić się często do wcześniejszych wersji ustaw europejskich, bowiem głównymi problemami w tych państwach są obecnie sprawy rewitalizacji i modernizacji miast oraz ochrony środowiska *sensu largo*, a nie zagadnienia urbanizacji w dużej skali, które w Polsce dopiero nastąpią i będą w znacznym stopniu determinować zadania gospodarki przestrzennej. Należy jednakże w pełni uwzględnić zalecenia Unii Europejskiej zawarte w jej politykach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, mimo że mogą one czasem wybiegać dalej w przyszłość niż potrzeby wynikające bezpośrednio z aktualnego stanu zagospodarowania Polski. Akceptacja tych polityk jest jednym z istotnych warunków uzyskania środków pomocowych z różnych funduszy unijnych, bez pozyskania których podniesienie jakości zagospodarowania i poziomu cywilizacji kraju nie będzie możliwe.

W kręgach zbliżonych do grupy autorów projektów rządowych omawianych ustaw, zwłaszcza Ustawy 2003, wyrażane są czasem po-

głądy wskazujące, że tekst tej ustawy jest wzorowany na lub zbliżony do regulacji stosowanych w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego u naszego zachodniego sąsiada — w Niemczech. W ten sposób (w domyśle) projekty polskie nawiązują do systemów stosowanych w państwie należącym do Unii Europejskiej, w którym rozwiązania w tej dziedzinie i ich rzeczywiste skutki dla zagospodarowania przestrzeni należą do wzorcowych w Europie. Z poglądem tym trudno się jednak zgodzić. Już pobieżny nawet przegląd Ustawy 2003 wskazuje, że nie ma ona nic wspólnego z duchem, zakresem, treścią, strukturą i literą przepisów niemieckich. Autorzy tych poglądów nie mieli zapewne dostępu do przetłumaczonych w sposób zrozumiały tekstów ustaw niemieckich, bądź też nie była im znana literatura przedmiotu ani praktyka funkcjonowania niemieckiego systemu prawnego. Trudno się temu zresztą dziwić, bowiem niemieckie ustawy dotyczące zagospodarowania przestrzennego obejmują około 350 stron drobnego druku. A jak się obserwuje, czytanie stało się w Polsce zjawiskiem rzadkim, niemal nie istniejącym w odniesieniu do trudnych tekstów prawniczych (*vide* teksty Traktatów Europejskich czy dyrektyw unijnych), zawierających z reguły wiele terminów nie dających się łatwo przetłumaczyć na język polski i wymagających komentarzy.

Praca niniejsza jest ukierunkowana na praktykę tworzenia regulacji prawnych i dotyczy tylko spraw najbardziej generalnych, które powinny stanowić punkt wyjścia i podstawy formułowania odpowiednich regulacji ustawowych. Nie porusza ona całej podbudowy naukowej i teoretycznej, jaka wiąże się z omawianą problematyką. Nie odnosi się również do dokumentów o charakterze szczegółowym (rozporządzeń wykonawczych), rozsądziłoby to bowiem ramy książki zacierając jej zamierzony charakter *tour d'horizont* przedstawianej problematyki. Trzeba dodać, że rozporządzenia takie są zwykle uszczegółowieniami ustaleń ustaw, a te budzą daleko idące wątpliwości.

Punkt ciężkości rozważań zawartych w książce leży — podobnie jak i punkt ciężkości polskich regulacji ustawowych — na zagadnieniach planowania i zagospodarowania przestrzennego rozgrywających się

na szczeblu lokalnym, w polskim systemie planowania zwanym — w odróżnieniu od planowania regionalnego — planowaniem na poziomie gminy*. Na tym bowiem poziomie następują konkretne decyzje przesądzające o ładzie przestrzennym i krajobrazie Polski, a w konsekwencji o tym, co nazywa się jakością życia i zapewnianiem trwałości podstaw przyszłego rozwoju. Zagadnienia planowania regionalnego (wojewódzkiego, krajowego) są w pracy dotknięte tylko w tym zakresie, w jakim wpływają one (lub nie) na decyzje podejmowane na poziomie lokalnym. Szersze ujęcie zagadnień regionalnych czytelnik może znaleźć w dość obfitej polskiej literaturze o charakterze naukowym. Odnosi się ona jednak na ogół w niewielkim stopniu do sterującej roli tego planowania dla decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym.

Książka składa się z siedmiu części. Pierwsza część zawiera wyjaśnienie pięciu podstawowych pojęć dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Prezentuje ona ewolucję ich rozumienia w Polsce po II wojnie światowej oraz wskazuje, jak są one obecnie pojmowane w państwach „starej” Unii Europejskiej. Ujęcie to, będące rodzajem obszernego przewodnika, jest niezbędne ze względu na panującą w kraju znaczną dowolność w rozumieniu i interpretacji tych pojęć.

Przedmiotem drugiej części jest przedstawienie najważniejszych generalnych uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego w okresie transformacji. Wyróżniono tutaj trzynaście dziedzin, poczynając od przesłanek konstytucyjnych, poprzez zmiany struktur gospodarczych aż do problemu braku kadry fachowej dla gospodarki przestrzennej w europejskim, interdyscyplinarnym rozumieniu tego określenia.

Trzecia część książki obejmuje krytyczną ocenę wyjściowych przesłanek obu ustaw okresu transformacji (1994 i 2003). Szczególną uwagę poświęcono pominięciu w nich doświadczeń, zaleceń i działań

* Ta terminologiczna sprawa jest omówiona bliżej w rozdziale *System planów zagospodarowania przestrzennego*.

organizacji europejskich (Unii Europejskiej i Rady Europy) w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Sprawę tę omówiono w obszernym rozdziale ze względu na jej istotne znaczenie wobec akcesji Polski do Unii Europejskiej od 1 maja 2004 r. i spodziewanej intensyfikacji procesów integracyjnych.

W czwartej części omówiono główne elementy obu ustaw uchwalonych w okresie transformacji ustrojowej. W części tej odwołano się i oceniono krytycznie zarówno odpowiednie elementy polskich ustaw okresu realnego socjalizmu (1961 i 1984), jak i rozwiązań stosowanych w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego w Niemczech.

Piąta część książki jest poświęcona niektórym problemom, zwłaszcza instytucjonalnym, w obecnej gospodarce przestrzennej Polski.

Szósta część stanowi próbę sformułowania ogólnych założeń nowej ustawy, która powinna być jak najszybciej opracowana. Próba ta opiera się na rozważaniach i analizach przeprowadzonych w poprzednich częściach książki. Z praktycznego punktu widzenia jest to część najważniejsza, zawierająca wiele sugestii, które mogą stanowić punkt wyjścia do podjęcia niezbędnej dyskusji dotyczącej celu, kierunku, zakresu i rozwiązań ustawowych.

Wreszcie siódmą część stanowią wnioski końcowe, przedstawiające w syntetyczny sposób europejskie tło regulacji ustawowych w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, główne niedostatki Ustawy 2003 oraz założenia, których przyjęcie jest nieodzowne, jeżeli Polska ma stać się państwem, w którym uporządkowany rozwój osadnictwa i ład przestrzenny są wartościami rzeczywiście wdrażanymi, tak jak ma to miejsce w państwach Unii Europejskiej.

Podstawę pracy stanowią przede wszystkim teksty ustaw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego sformułowane w Polsce na przestrzeni ostatnich 50 lat (1961, 1984, 1994 i 2003) oraz dokumenty i literatura odnoszące się bezpośrednio do nich; ich wybór przedstawiono w załączonej Bibliografii.

Przy przyjęciu Ustawy 1961 jako najwcześniejszego punktu odniesienia rozważań, trzeba wskazać, że była ona formą kodyfikacji *ex post* działań, które podjęto zaraz po zakończeniu II wojny. W krótkim czasie utworzono fachowe i administracyjne struktury planowania jednostek osadniczych i regionów, obok Centralnego Urzędu Planowania powołano Główny Urząd Planowania Przestrzennego (później Komitet Urbanistyki i Architektury) jako nadrzędną jednostkę rządową, wydano Dekret o planowym przestrzennym zagospodarowaniu kraju (1946), utworzono Instytut Urbanistyki i Architektury, wspierający planowanie od strony metodycznej i naukowej, powołano państwowego inwestora budownictwa mieszkaniowego (Zakład Osiedli Robotniczych) oraz podjęto szerokim frontem prace planistyczne na terenie całego kraju. W celu odbudowy Warszawy, zniszczonej w 90%, utworzono Biuro Odbudowy Stolicy (później Biuro Urbanistyczne Warszawy), mające charakter interdyscyplinarny, co na owe czasy (także i na dzisiejsze) było ewenementem. Działania te odbywały się — wobec ornamentacyjnej roli Sejmu — na podstawie decyzji partyjno-rządowych; uchwalanie ustaw uważano za zbędne. Ustawa 1961 została wymuszona na premierze przez pierwszego Prezesa Komitetu Urbanistyki i Architektury. Planowanie społeczno-gospodarcze nie miało takich podstaw ustawowych, mimo że przesądzało o rozwoju kraju.

W pracy wykorzystano również teksty ustawodawstwa państw Unii Europejskiej, zwłaszcza Niemiec, oraz znajomość tematyki nagromadzoną przez autora w ciągu 15 lat pracy w tym państwie. Oprócz źródeł pisanych, autor miał możliwość bezpośredniej obserwacji procesów zagospodarowania przestrzennego oraz podejmowanych prób ustawowych i ich efektów w toku ośmiu dłuższych pobytów w Polsce jako ekspert UNDP (1991–1998). Dzięki temu nie pozostał on jedynie biernym obserwatorem i krytykiem rzeczywistości oraz tworzonych regulacji prawnych, lecz podejmował próby oddziaływania na kierunki koncepcji projektów legislacyjnych. W ujęciu pośrednim miały one formę udziału w seminariach, konferencjach itp., dotyczących omawianej tematyki, organizowanych głównie pod auspicjami Towarzystwa Urbanistów Polskich, doradztwa i przygotowywania ekspertyz dla różnych instytucji rządowych i samorządowych,

artykułów zamieszczonych w prasie fachowej, a także formę dwunastu seminariów zainicjowanych i zorganizowanych przez autora w Stuttgarcie (1990–1996), dotyczących samorządu terytorialnego w Niemczech, które objęły również omawianą w książce tematykę (*Gospodarka terenami* — X 1991 oraz *Planowanie zagospodarowania przestrzennego* — XII 1992), przedstawioną następnie w dwóch podręcznikach wydanych przez Unię Metropolii Polskich. Podjęta przez autora inicjatywa bezpośredniego wsparcia formułowania koncepcji rządowych projektów drugiej ustawy (2003) nie spotkała się z zainteresowaniem odpowiedzialnego resortu, który charakteryzowała idiosynkrazia wobec ekspertów, zwłaszcza tych z zagranicy.

Już po zakończeniu pracy nad niniejszą książką został udostępniony przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy tekst projektu nowej ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej (datowany 26.07.2004), opracowany w ciągu kilku miesięcy przez powołany w tym Ministerstwie Zespół ds. usprawnienia procesu inwestycyjnego (marzec 2004). Sam fakt jego powołania wywołał gwałtowną reakcję 8 organizacji zawodowych i twórczych działających w dziedzinie planowania przestrzennego i projektowania architektonicznego, które połączyły się w „Porozumienie”, kwestionujące głównie kompetencje MGiP do podejmowania prac nad projektem tej ustawy, co leży — według formalnego podziału kompetencji rządowych — w gestii Ministerstwa Infrastruktury. Protest ten pozostał bez skutku, a MGiP opracowało projekt i rozesłało go do uzgodnień resortowych. Tekst niniejszej książki odnosi się tylko informacyjnie do tego projektu. Projekt ten zawiera kilka rozwiązań zmierzających do przywrócenia „normalności” gospodarki przestrzennej w Polsce, ale jest on nadal odległy od podobnych ustaw istniejących w państwach „starej” Unii Europejskiej. Stąd też, wysunięte w niniejszej książce sugestie i propozycje pozostają nadal aktualne.

Przedstawiona w książce tematyka nie należy do łatwo przyswajalnych. Dlatego też trzeba zakładać, że nie będzie ona czytana od razu w całości. Stąd też w tekście wprowadzono powtórzenia dotyczące niektórych poruszanych zagadnień. Nie wynika to z za-

niedbań redakcyjnych, lecz z chęci ułatwienia właściwego zapoznania się i pojmowania treści poszczególnych rozdziałów.

W celu zachowania przejrzystości niełatwego w czytaniu tekstu pominięto w nim odsyłacze mające charakter dokumentacyjny i ograniczono je — w przypadku konieczności — do dodatkowych wyjaśnień omawianych zagadnień. Natomiast w samym tekście podano w nawiasach numery artykułów odnoszących się do omawianego zagadnienia, mając na względzie umożliwienie dotarcia przez czytelnika do odpowiednich części omawianych przepisów prawnych.

W regulacjach ustawowych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego stosowanych w państwach Unii Europejskiej, a także w literaturze fachowej dotyczącej przedmiotu, występuje wiele specyficznych pojęć, których adekwatne przetłumaczenie na język polski sprawia znaczne trudności. Wynika to z odmienności dróg rozwoju planowania i zagospodarowania przestrzennego w tych państwach i w Polsce. Dotyczy to zarówno spraw bardzo generalnych, jak np. samego tytułu niemieckiego Kodeksu planowania i zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminy (*Baugesetzbuch**), określeń odnoszących się do systemu planów, jak i określeń (wydawałoby się, że oczywistych), jak np. urbanista. W tej sytuacji dokonywanie porównań i ewentualne wykorzystywanie przepisów stosowanych w państwach Unii Europejskiej wymaga bliższej znajomości merytorycznej funkcjonowania obu systemów. Dlatego też w niniejszej pracy nie zastosowano słownikowego tłumaczenia takich określeń na język polski, co z reguły prowadzi do nieporozumień, lecz starano się znaleźć właściwe treściowe od-

* Jego tytuł — *Baugesetzbuch* — jest tłumaczony w Polsce jako *Kodeks budowlany* lub podobnie. Jest to tłumaczenie fałszywe, wynikające bądź z posługiwania się przestarzałym słownikiem fachowym, bądź z nieznamości systemów planowania przestrzennego w Polsce i w Niemczech. Treść wspomnianego *Kodeksu* dotyczy bowiem tego, co w polskich ustawach nazywa się obecnie planowaniem zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminy. *Kodeks* nie zajmuje się w ogóle sprawami budownictwa. Niemieckie Prawo Budowlane nosi tytuł *Landesbauordnung*.

powiedniki polskie lub też omówiono nieco bliżej *meritum* takich pojęć. W celu ułatwienia dotarcia do dokumentów źródłowych niektóre określenia niemieckie podano w nawiasach w ich oryginalnym brzmieniu.

Książka niniejsza jest adresowana przede wszystkim do personelu fachowego formułującego projekty regulacji prawnych w organizacjach rządowych oraz do polityków kształtujących ramy, struktury i zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce. Może być ona także interesująca dla działaczy samorządowych i pracowników służb zarządzania na poziomie wojewódzkim, powiatowym i miejskim/gminnym, zwłaszcza w dużych miastach. Znajdzie ona niewątpliwie zainteresowanie środowiska fachowego planistów przestrzennych (TUP i Izby Urbanistów), które od lat podejmowało próby stworzenia współczesnych regulacji prawnych dotyczących omawianej dziedziny. Może być ona również interesująca dla resortów, których działania mają odwzorowanie przestrzenne, zwłaszcza w związku z formułowaniem projektów wspieranych przez środki z funduszy Unii Europejskiej. Stanowi ona wreszcie źródło informacji dla personelu szkół wyższych, instytutów i studentów zajmujących się problematyką planowania i zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza regulacji prawnych w tej dziedzinie. Nie można też wykluczyć, że praca, mimo „egzotyczności” tematyki, znajdzie pewne zainteresowanie u tzw. przeciętnego obywatela. Trzeba jednak pamiętać, że książka w Polsce przestała być medium komunikacji społecznej. Stan ten będzie ulegać, miejmy nadzieję, pozytywnej ewolucji w miarę powrotu Polski do Europy i związanej z tym rosnącej dysseminacji informacji.

Autor pragnie podziękować dyr. Bartłomiejowi Kolipińskiemu za opracowanie obszernej recenzji, dotyczącej zarówno treści i struktury książki, jak i wielu zawartych w niej szczegółowych poglądów i sugestii. Recenzja ta była szczególnie cenna z uwagi na znakomitą i aktualną wiedzę jej Autora, dotyczącą przebiegu prac nad dotychczasowymi ustawami, jak i ostatnich dyskusji i projektów zmian obowiązującej ustawy. Podziękowanie należy się także dr. A. Neliickiemu za jego uwagi i sugestie edytorskie.

Poruszona w książce tematyka, jak mogłoby się zdawać, jest szczególnie ważna ze względu na bliską perspektywę podejmowania — przy wsparciu Unii Europejskiej — inwestycji strukturalnych dla polskiego systemu osadnictwa, jak i aktualna z uwagi na toczące się dyskusje dotyczące zmian regulacji ustawowych w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Mimo tych obiektywnych zjawisk, opracowanie książki nie spotkało się ze spodziewanym poparciem. Instytucje społeczne żywo zainteresowane tematem nie dysponowały bowiem niezbędnymi funduszami, a instytucje publiczne odpowiedzialne za tę dziedzinę gospodarki i kultury nie były zainteresowane podjęciem tematu przez osobę zewnętrzną. W tej sytuacji Autor kierując się troską o kształtowanie polskiej przestrzeni w nawiązaniu do europejskich wzorców kulturowych, podjął pracę nad książką z własnej inicjatywy i honorowo, ponosząc koszty jej przygotowania. Przygotowanie tekstu do publikacji i koszty wydrukowania książki przyjęła na siebie Unia Metropolii Polskich, za co autor wyraża jej wdzięczność. Jednocześnie Autor pragnie podziękować panu Włodzimierzowi Tomaszewskiemu, wiceprezydentowi Łodzi, za zainicjowanie współdziałania Unii Metropolii Polskich i wspieranie jej prac z tym związanych.

Podstawowe pojęcia

Pojęcia dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego używane zarówno w dyskusjach środowiska fachowego i w literaturze przedmiotu, jak i przepisach odnoszących się do tych dziedzin, charakteryzuje nierzadko znaczna doza niejednoznaczności. W konsekwencji nie jest pewne, czy zawierają one te same treści, a osiągnięta w dyskusjach zgoda (lub jej brak) dotyczy w rzeczywistości tego samego przedmiotu. Sprawę komplikuje dodatkowo odnoszenie się do pojęć stosowanych w państwach Unii Europejskiej, tak ze względu na często odmienne treści poszczególnych zagranicznych terminów, jak i trudności w adekwatnym ich przetłumaczeniu na język polski. Stąd też jest niezbędne omówienie kilku podstawowych pojęć. Nie chodzi przy tym o przegląd i analizę terminów i ich treści od strony teoretycznej, czemu można by poświęcić odrębną, obszerną pracę, lecz jedynie o wskazanie, co rozumie się pod używanymi w teście książki pojęciami i jak występują one w praktyce państw Unii Europejskiej.

Planowanie zagospodarowania przestrzennego

To centralne w praktyce polskiej pojęcie, używane w skrócie jako planowanie przestrzenne, było definiowane w ustawach okresu realnego socjalizmu (1961 i 1984) w sposób pośredni przez wskazanie ogólnego celu tego planowania (1.1; 1). Ustawa 1984 rozwinęła tę sprawę przez ustanowienie dwóch istotnych cech planowania przestrzennego: zasadę ciągłości w czasie (2) oraz zasadę jego współzależności z planowaniem społeczno-gospodarczym i wzajemnego (dwustronnego) ich oddziaływania (4).

W ustawach okresu transformacji zrezygnowano z określenia (nawet pośredniego), czym jest planowanie zagospodarowania prze-

strzennego. W konsekwencji, Ustawa 1994 nie zawierała w ogóle próby wskazania, co rozumie się pod tym pojęciem w sytuacji transformacji ustroju państwa. Także Ustawa 2003 — mimo że poświęca ona (po raz pierwszy) osobny artykuł (2) wyjaśnieniu używanych pojęć — nie zawiera określenia planowanie przestrzenne i to w sytuacji, gdy występuje ono w tytule ustawy oraz w tytułach kilku jej rozdziałów (2, 3, 4, 9).

Planowanie przestrzenne jest rozumiane w państwach Unii Europejskiej jako pojęcie nadrzędne określające planowanie zagospodarowania przestrzeni prowadzone przez władze publiczne na wszystkich poziomach planowania (krajowym, regionalnym, gminnym oraz resortowym). Dotyczy ono tych wszystkich funkcji tzw. bytowych, które mają bezpośrednie lub pośrednie odwzorowanie w przestrzeni i ta właśnie cecha odróżnia je od innych rodzajów planowania. Do wspomnianych funkcji bytowych zalicza się zwłaszcza: pracę, mieszkanie, wypoczynek, kształcenie i komunikowanie się, poruszanie się, bycie w społeczeństwie (kultura itp.). Wykonywanie tych funkcji wymaga przeznaczenia pod nie odpowiednich terenów i/lub wzniesienia odpowiednich obiektów. Odbywa się to w procesie świadomego sterowania uporządkowanym rozwojem zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego planem, wychodzącego z podstawowej przesłanki konieczności zachowania zrównoważonego (trwałego) rozwoju, oraz zgodnie z ustalonymi celami materialnymi tego planowania i przy zastosowaniu określonych procedur.

Planowanie przestrzenne jest atrybutem władz publicznych, ponieważ z założenia właśnie one reprezentują dobro wspólne. Podmiotem tego planowania mogą być — zależnie od szczebla zarządzania — organy rządowe (szczeble wyższe) oraz organy samorządu terytorialnego (szczeble średnie i niższe). Konkretne decyzje przestrzenne są podejmowane na szczeblu niższym (gminnym i powiatowym). Potrzeby planistyczne mogą prowadzić do powoływania innych podmiotów planowania, nie będących odpowiednikiem istniejącej struktury podziału terytorialnego państwa. Mogą to być zarówno związki dobrowolne, jak i przymusowe.

Planowanie przestrzenne nie jest planowaniem sektorowym, lecz tzw. przekrojowym. Jest ono główną płaszczyzną, na której następuje konfrontacja resortowych (sektorowych) planów i zamierzeń mających odwzorowanie w przestrzeni z koncepcją uporządkowanego rozwoju zagospodarowania przestrzennego państwa (i jego części). Efektem jest koordynacja tych zamierzeń, przy czym w procesie tym stosowane są kryteria ponadresortowe (krajowe, regionalne, lokalne). Systemy zarządzania istniejące w państwach Unii Europejskiej nie znają bowiem w zasadzie kompleksowych planów, za pomocą których taka koordynacja mogłaby się odbywać. Może tu także następować koordynacja z możliwościami finansowymi władz publicznych (zwłaszcza na szczeblu ponadlokalnym).

Planowanie przestrzenne na jego niższym szczeblu (gminnym) jest procesem stanowienia przepisów definiujących sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli/użytkowników nieruchomości. W państwach Unii Europejskiej następuje to w wyniku przyznania władzom gminnym tzw. władzności planowania przestrzennego, podobnej do władzności budżetowej czy kadrowej gmin. Oznacza ona przeniesienie na radę gminy prawa decyzji dotyczących zagospodarowania jej obszaru, a konkretnie decydowanie o tym, co, gdzie, kiedy, jak i pod jakimi warunkami może być na obszarze gminy budowane lub zmieniane. W ten sposób następuje zdefiniowanie wykonywania prawa własności nieruchomości. Władzność planowania gminy nie oznacza ograniczenia prawa własności nieruchomości i jej dziedziczenia, a jedynie przeniesienie na gminę uprawnień dotyczących wprowadzania zmian zagospodarowania na całym jej obszarze. Oznacza to, że gmina może z mocy prawa odmawiać zgody na zabudowę/zmianę użytkowania, mając na względzie zabezpieczenia dobra wspólnego, którego wyrazem są plany zagospodarowania. Bez tego typu uprawnień gminy lub, w przypadku stosowania węższej interpretacji władzności planowania, prowadzenie planowania przestrzennego w sensie sterowania uporządkowanym rozwojem zagospodarowania i zapewniania ładu przestrzennego, nie jest w ogóle możliwe, a stosowane procedury sprowadzają się w rzeczywistości (niezależnie od ich oficjalnych nazw) do wydawania zgody na zabudowę na każde użytkowanie, w każdym miejscu, w każdym czasie

i w każdej (niemal) formie, co z natury rzeczy musi prowadzić do chaosu przestrzennego. Działania takie nie mają nic wspólnego z planowaniem przestrzennym we współczesnym, europejskim sensie tego terminu — są one jego zaprzeczeniem.

Planowanie przestrzenne formułuje generalne przesłanki, stanowiące merytoryczną podstawę wyjściową podejmowanych działań planistycznych na wszystkich szczeblach zarządzania. W planowaniu niemieckim podstawową przesłanką jest zapewnienie trwałego (zrównoważonego) rozwoju zagospodarowania przestrzennego, polegającego na pogodzeniu wymagań społecznych i gospodarczych z ekologicznymi funkcjami przestrzeni, zmierzające do tworzenia wyważonego, wielkoprzestrzennego porządku (BROG–1.2). To generalne stwierdzenie jest skonkretyzowane w następujący sposób:

- zapewnienie rozwoju osobowości w społeczeństwie i odpowiedzialności wobec przyszłych pokoleń,
- ochrona i rozwój przyrodniczych podstaw życia,
- tworzenie dogodnych warunków lokalizacji dla rozwoju gospodarki,
- pozostawienie otwartych możliwości dla przyszłego użytkowania przestrzeni,
- wzmacnianie istotnych cech charakterystycznych poszczególnych obszarów państwa,
- dążenie do stwarzania równoważnych (zblizonych) warunków życia na całym obszarze państwa,
- tworzenie przesłanek dla uzyskania spójności w ramach Unii Europejskiej i na szerszym obszarze Europy.

Odpowiednie ustawy formułują cele planowania przestrzennego. Dadzą się one podzielić na cele ogólne, mające zastosowanie do planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach zarządzania, w szczególności na poziomie ponadgminnym, oraz na cele związane z planowaniem na szczeblu gminy. W prawie niemieckim do tej pierwszej grupy należy 15 celów (*Grundsätze*) materialnych, których ogólną podstawą jest zasada zachowania trwałego rozwoju (BROG–2). Gama tych celów sięga od tworzenia wyważonej, zdecentrali-

zowanej struktury osadnictwa i terenów otwartych, przez zapewnienie ludności infrastruktury technicznej i społecznej, ochronę przyrody i krajobrazu, umożliwienie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, zapewnienie dostępności poszczególnych obszarów urządzeniami transportu osób i towarów, aż do zachowania cech regionalnych i krajobrazu kulturowego.

Do drugiej grupy celów związanej z planowaniem przestrzennym na szczeblu gmin (plany całej gminy lub zespołów gminy, plany lokalne) należą dwa generalne postanowienia:

- zapewnienie trwałego rozwoju jednostki osadniczej oraz odpowiadające dobru zbiorowości i sprawiedliwe społecznie użytkowanie terenu. Planowanie powinno przyczyniać się do tworzenia środowiska godnego człowieka oraz chronić i rozwijać przyrodnicze podstawy życia (1.5),
- zapewnienie uporządkowanego rozwoju zagospodarowania przestrzennego (1.3).

Powyższe cele są następnie skonkretyzowane w postaci 16 merytorycznych zasad planowania oraz obowiązku wyważania interesów publicznych i prywatnych w procesach planowania (1.6). Należą tu takie zasady, jak tworzenie zdrowych warunków życia i pracy, unikanie tworzenia osiedli o jednostronnej strukturze („gett”), uwzględnianie potrzeb ochrony środowiska i krajobrazu, zapewnienie zaspokojenia potrzeb transportowych, w tym komunikacji zbiorowej itp. Zasady merytoryczne dotyczą także stosowania dyrektyw Komisji Europejskiej dotyczących ochrony środowiska (Flora, Fauna, Habitat, ochrona ptaków, Natura 2000). W stosunku do tych wszystkich zasad istnieją konkretyzujące je interpretacje w postaci wyroków sądowych, które obowiązują tak samo, jak ustawa.

Planowanie przestrzenne jest działalnością interdyscyplinarną. Bierze ono pod uwagę przesłanki demograficzne, gospodarcze, społeczne, techniczne oraz — w szczególności — przesłanki ochrony środowiska *sensu largo*, co jest podstawowym warunkiem zachowania (w Polsce konstytucyjnej) zasady zapewnienia zrównoważonego

(trwałego) rozwoju. W procesie planowania następuje wyważanie interesów poszczególnych aktorów (publicznych i prywatnych), mające na względzie realizację dobra wspólnego.

Planowanie przestrzenne nie polega na jednorazowym opracowaniu i uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego („krajowego”, regionalnego, gminy, miejscowego). Z samej swej istoty jest ono procesem — działalnością ciągłą i wielofazową, obejmującą pięć głównych faz:

- czynności poznawcze i diagnostyczne, mające na celu rozpoznanie, określenie problemów, uwarunkowań i potencjału stanu istniejącego,
- prace prognostyczne, tworzenie scenariuszy rozwoju, stałe monitorowanie zachodzących zmian itp.,
- sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego, biorące pod uwagę materialne cele dotyczące danego planu, przewidywania prognostyczne, zadania wynikające z problemów wymagających rozwiązania, elementy przejęte z planów wyższego rzędu i z (akceptowanych) planów innych resortów, oraz uwzględniające procedury jego przygotowania, zatwierdzania i wymagania organów nadzoru,
- realizację planów w sensie stwarzania sprzyjających warunków do ich urzeczywistnienia przez różne podmioty gospodarcze zgodnie z ustaleniami. Pojęcie to jest nieostre w odniesieniu do planów ponadlokalnych, a nabiera bardziej dosłownego znaczenia w zakresie planów gmin i planów miejscowych,
- aktualizacja planów, której podstawą jest prowadzony stale monitoring sytuacji i studia różnego typu. Potrzeba aktualizacji może wynikać ze zmiany warunków zewnętrznych *sensu largo* (materialnych, instytucjonalnych i prawnych), faktycznych procesów rozwoju zagospodarowania, ewolucji podstaw teoretycznych i merytorycznych zasad planowania, rozwoju technologii itp.

Ciągłość procesu planowania jest charakterystyczna dla planowania w skalach ponadgminnych. W odniesieniu do planów na poziomie

gminy jako całości lub zespołów gmin oraz planów miejscowych zależy ona od zakresu i stopnia intensywności działań inwestycyjnych podejmowanych na danym obszarze, zmian struktury zagospodarowania i *image* danej jednostki osadniczej itp. W przypadku braku takich zamierzeń i występowania jedynie niewielkich (w zasadzie punktowych) uzupełnień istniejącego zagospodarowania, zasada ciągłości planowania nie ma z natury rzeczy zastosowania.

Niezbędnym elementem skutecznego funkcjonowania planowania przestrzennego jest aktywne wpływanie przez gminę na procesy inwestycyjne i sterowanie ich lokalizacją, czasem i rodzajem zagospodarowania na całym obszarze gminy, niezależnie od formy własności poszczególnych części jej terenu. W państwach Unii Europejskiej gmina wyznacza w planach tereny przeznaczone do zainwestowania w najbliższym czasie (konkretne okresy mogą być różne), podejmuje działania przystosowania tych terenów pod zabudowę (wtórna parcelacja, uzbrojenie, doprowadzenie dróg itp.) lub inne użytkowanie, ustala dopuszczalne rodzaje użytkowania i stanowi zasady merytoryczne ich zagospodarowania. Wydawanie zgody na zabudowę poza wyznaczonymi obszarami należy do wyjątków i podlega szczegółowym regulacjom prawnym. Nie oznacza to oczywiście, że gmina wyklucza inicjatywy inwestorów (zwłaszcza większych). Nawet przeciwnie — inicjatywy takie są popierane, ale pod warunkiem, że wpisują się one w koncepcję uporządkowanego zagospodarowania terenu i tworzenia ładu przestrzennego.

Polityka zagospodarowania przestrzennego

Termin „polityka” miał w okresie 45 lat realnego socjalizmu bardzo ograniczone znaczenie i odnosił się wyłącznie do polityki rządzącej partii. Próby użycia tego terminu w innych dziedzinach życia społecznego czy gospodarczego były traktowane z podejrzliwością jako mieszanie się do spraw zastrzeżonych dla politycznej władzy. Dlatego też w ustawach o planowaniu przestrzennym okresu realnego socjalizmu (1961 i 1984) nie występuje termin „polityka zagospodarowania”. Jest to szczególnie dziwne w odniesieniu do Usta-

wy 1984, która zawiera wiele elementów współcześnie rozumianej polityki zagospodarowania przestrzennego, ale starannie unika używania tego terminu.

Z kolei, od początku transformacji ustrojowej termin ten nabrał prawa bytu w najróżniejszych dziedzinach życia, ale jednocześnie jest używany swobodnie i niemal każde działania (z reguły wycinkowe) bywają określane jako „polityka”. Mimo proliferacji tego określenia w dokumentach, mediach i komunikacji codziennej, trzeba wskazać, że Konstytucja III RP jest pod tym względem niezwykle wstrzeмиężliwa. Prowadzenie polityki ograniczono w Konstytucji tylko do trzech dziedzin: polityki zmierzającej do pełnego zatrudnienia (65); polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom (74); oraz polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (75). Dla formułowania i realizacji polityki w dwóch pierwszych dziedzinach stworzono i utrzymano dotychczas na szczeblu rządowym odpowiednie ministerstwa. Natomiast w zakresie polityki mieszkaniowej nastąpiła stopniowa likwidacja odpowiedzialnego resortu i marginalizacja jego działania w strukturach instytucjonalnych państwa.

Pojęcie polityki przestrzennej (dokładniej — jej kształtowania i prowadzenia) pojawiło się w Ustawie 1994. Odniesiono je do różnych poziomów zarządzania państwem: wojewódzkiego (4.2), całego państwa (4.3) oraz do gmin (6.1). To ustalenie jest powtórzone w Ustawie 2003, gdy wskazuje się w sposób generalny, że ustawa określa „zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej” (1.1.1). Dziwić musi, że zasady polityki przestrzennej w państwie mają (na pierwszym miejscu) określać jednostki samorządu terytorialnego. To ogólne ustalenie jest następnie wskazane jako zadanie własne gminy (3.1), samorządu wojewódzkiego (3.3) oraz Rady Ministrów w odniesieniu do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (3.4). Na czym konkretnie to „kształtowanie i prowadzenie” polityki przestrzennej ma polegać, ustawa nie wyjaśnia. Jedynie w stosunku do gminy mówi się ... „w tym uchwalanie studium i planów miejscowych”. Stąd można wnosić, że polityka przestrzenna jest

pojęciem znacznie szerszym, ale zamieszczony „słownik” (2), zawierający wprawdzie definicje 19 różnych pojęć użytych w ustawie, tego centralnego dla całej koncepcji ustawy pojęcia nie wyjaśnia. Z praktyki wiadomo, że pojęcie to jest rozumiane w całkiem dowolny sposób (lub wcale).

Jedną z nielicznych prób wyjaśnienia pojęcia polityki zagospodarowania przestrzennego zawiera „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (1999). Jest ona tam bardzo ogólnie zdefiniowana jako „świadome oddziaływanie na zagospodarowanie kraju w sposób współzależny z priorytetami jego rozwoju” *. Dokument ten rozróżnia także politykę przestrzenną rządu od polityki samorządów lokalnych i ich ponadlokalnych organizacji. Konkretyzacja pojęcia polityki ma charakter cząstkowy i obejmuje:

- diagnozę uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych,
- sformułowanie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
- określenie kierunków realizacji polityki,
- wyznaczenie konkretnych zadań do wykonania przez naczelne i centralne organa administracji państwowej,
- stworzenie podstaw do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz sektorowych (resortowych) polityk rozwoju w takim zakresie, w jakim wpływają one na przestrzenne zagospodarowanie kraju.

Dla celów niniejszej pracy wydaje się niezbędne uściślenie terminu polityka zagospodarowania przestrzennego (zwana skrótowo w ustawach polityką przestrzenną) i przywrócenie mu znaczenia powszechnie uznawanego w praktyce państw Unii Europejskiej. Prowadzenie takiej polityki należy do standardowych zadań władz rządowych i praktyki administracyjnej w tych państwach. Pod pojęciem tym rozumie się zespół decyzji podejmowanych w sposób ciągły przez upoważnione organy publiczne, zmierzających do stworzenia w pań-

* *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* (1999). Wprowadzenie str. 1.

stwie i jego częściach pożądanego porządku (modelu) zagospodarowania przestrzennego w sposób zgodny z ustalonymi celami i priorytetami społecznymi w danym okresie, zapewniając w tym procesie uporządkowany rozwój przestrzenny i ład zagospodarowania. Polityka przestrzenna dotyczy jedynie tego wycinka zadań publicznych, które mają odwzorowanie w przestrzeni. Jej zadaniem jest wywieranie wpływu na uporządkowany rozkład przestrzenny zwłaszcza takich funkcji, jak mieszkalnictwo, praca, ochrona środowiska, zachowanie zdrowia, wykształcenie, transport i komunikacja, infrastruktura techniczna, udział w życiu społeczności itp.

Polityka zagospodarowania przestrzennego jest formułowana, realizowana, nadzorowana, monitorowana i aktualizowana przez władze publiczne (wykonawcze, ustawodawcze, sądownicze) różnych szczebli, przy czym zakres ich odpowiedzialności jest różny. Na centralnym poziomie zarządzania państwem pod pojęciem tym rozumie się zwykle spójny zespół działań odpowiedzialnego resortu, takich jak:

- ustalanie celów i zadań merytorycznych planowania zagospodarowania,
- formułowanie odpowiedniego prawa,
- oddziaływanie na tworzenie odpowiednich struktur zarządzania oraz ułatwianie ich efektywnego funkcjonowania,
- ustalanie treści, zasad, formy i trybu sporządzania planów zagospodarowania różnego typu,
- koordynacja planów i zamierzeń różnych resortów z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego, w tym projektów ustaw,
- zawieszanie zamierzeń sektorowych niezgodnych z polityką zagospodarowania przestrzennego,
- współpraca międzynarodowa, zwłaszcza z Unią Europejską, Radą Europy i OECD, w tym uzyskiwanie środków finansowych z UE, w szczególności na realizację projektów pilotażowych,
- selektywne wspieranie finansowe działań samorządów terytorialnych na różnych szczeblach,

- stwarzanie warunków sprzyjających realizacji planów zagospodarowania przestrzennego,
- formułowanie instrumentów realizacji planów,
- nadzór na zachowaniem prawa w procesie sporządzania planów i ich realizacji,
- formułowanie koncepcji o znaczeniu „krajowym” i europejskim,
- monitoring zmian stanu zagospodarowania i powstających problemów,
- monitoring efektywności działania prawa,
- aktualizacja celów, zadań, przepisów i instrumentów,
- informacja obywateli,
- inicjatywy dotyczące programów kształcenia na poziomie wyższym i stałego dokształcania kadr fachowych,
- popieranie rozwoju wiedzy i nauki w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, w tym powoływanie i finansowanie jednostek naukowo-badawczych i wdrożeniowych,
- wprowadzanie osiągnięć myśli planistycznej oraz najnowszych technik,
- inicjowanie edukacji na poziomie szkolnym.

Również na niższych szczeblach zarządzania państwem (regionalnym, gminnym) prowadzone są polityki zagospodarowania przestrzennego, mają one jednak z natury rzeczy znacznie węższy zakres. Na szczeblu regionalnym (wojewódzkim) i gminnym obejmują one ustalanie dodatkowych (regionalnych i gminnych) zadań merytorycznych wymagających rozwiązania, sporządzanie planów zagospodarowania zgodnych z polityką państwa, dbanie o uporządkowany w przestrzeni i czasie rozwój zagospodarowania i tworzenie ładu przestrzennego przy stosowaniu odpowiednich instrumentów realizacji, uzyskiwanie środków wspierających zamierzenia regionalne bądź lokalne, monitoring zmian stanu zagospodarowania i powstających problemów oraz aktualizacje planów. Szczególne znaczenie na szczeblu gminnym ma współudział i informowanie obywateli.

Formułowanie polityki zagospodarowania i jej adaptacja do zmieniających się warunków jest w państwach Unii Europejskiej z reguły

zadaniem władz centralnych. Dotyczy to zarówno państw o unitarnym ustroju politycznym, jak i (zwłaszcza) państw federalnych (np. Niemiec, Austrii czy Hiszpanii). Teoretycznie w podziale zadań między różne szczeble zarządzania państwem główną rolę odgrywa zasada pomocniczości (subsydiarności), polegająca na wykonywaniu zadań publicznych przez najniższą zdolną do tego jednostkę. W praktyce ważniejszą rolę odgrywa stosowanie zasady efektywności działania. Ten spór prowadzi do różnych rozwiązań. W Wielkiej Brytanii występuje daleko idący sceptycyzm dotyczący zdolności samorządów gminnych do planowego, efektywnego działania. W państwach kontynentalnych odwrotnie: gminy są na ogół uważane za zdolne do wypełniania zadań zagospodarowania przestrzennego, mimo że w bardzo wielu przypadkach są one zbyt małe i słabe ekonomicznie, czego efektem jest powstawanie rozwiązań zastępczych lub przesuwanie *de facto* zadań w tej dziedzinie na wyższy szczebel zarządzania.

Zrównoważony rozwój

Pojęcie to utrwaliło się od kilkunastu lat w polskiej literaturze fachowej, nauce i prawie. Jego źródłem jest angielski termin „sustainable development”, który pojawił się w latach 70., a uległ rozpowszechnieniu i zyskał powszechną akceptację w wyniku Raportu Komisji Brundtland dla ONZ (1987). Tłumaczenie tego terminu na różne języki (w tym i polski) nasuwa znaczne trudności. Był on przez pewien czas tłumaczony w Polsce jako „ekorozwój”, ale tłumaczenie to (niezbyt precyzyjne) nie znalazło szerszego zastosowania. Także i stosowane od kilkunastu lat (również w prawie) „zrównoważony rozwój” nie oddaje w pełni ducha wspomnianego terminu angielskiego, który w jego treści jest bliższy trwałości, samogenerującemu się rozwojowi. Określenie „zrównoważony rozwój” jest także kwestionowane przez przyrodników jako określenie negujące występowanie różnicy potencjałów (a nie zrównoważenia) jako warunków rozwoju fizycznego i biologicznego. Dla celów niniejszej pracy założymy jednak — nie wchodząc bliżej w komplikacje semantyczne — że zrównoważony rozwój jest zbliżony treściowo do określenia „sustainable development”.

Pewne nawiązanie do tej zasady, podkreślające przyrodnicze aspekty zrównoważonego rozwoju, można znaleźć już w Ustawie 1961. Wskazywała ona jako jeden z celów planowania przestrzennego „ochronę naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju” (1.1). Cel ten uległ modyfikacji w Ustawie 1984 przybierając formę: ...„zachowania równowagi przyrodniczej” (1). Trzeba tu przypomnieć, że w praktyce zagospodarowania przestrzennego okresu realnego socjalizmu panował swoisty dualizm. Z jednej strony, sporządzane plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniały w stosunkowo szerokim zakresie problematykę ochrony i rozwoju środowiska, noszącą wówczas ogólną nazwę „fizjografii”. Z drugiej strony, praktyka działania, wynikająca z modelu rozwoju państwa (industrializacja i nieliczenie się z przyrodą) prowadziły do negowania wspomnianego celu planowania przestrzennego, powstawania zagrożeń i zniszczeń środowiska przyrodniczego na wielu obszarach państwa.

W ustawach okresu transformacji pojawiło się pojęcie zrównoważonego rozwoju, przy czym nadano mu (przynajmniej teoretycznie) bardzo wysoką rangę. Ustawa 1994 już na samym początku stwierdza, że „podstawę działań dotyczących przeznaczania terenów na określone cele stanowi rozwój zrównoważony” (1.1). Jeszcze dalej idące postanowienie, mające naczelną rangę, znajdujemy w Ustawie 2003, która stwierdza, że ... „ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowi podstawę działań”... będących przedmiotem ustawy (1.2). W żadnej z tych ustaw nie ma jednak wyjaśnienia, co rozumie się pod tym określeniem. Odpowiedni artykuł (2) odsyła do ustawy Prawo ochrony środowiska z 2001 roku. Co gorzej — ustawa nie zawiera żadnej konkretyzacji czy operacjonalizacji tego hasła, które mogłyby mieć wpływ na procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego. W ustalonej procedurze sporządzania planów nie wspomina się nawet o konieczności przeprowadzenia badań i diagnozy środowiska, ani o zakresie i sposobie rzeczywistego uwzględniania odpowiednich przesłanek i zasad w planach zagospodarowania przestrzennego różnych szczebli.

Wspomniana ustawa Prawo ochrony środowiska (3.50) definiuje zrównoważony rozwój jako „taki rozwój społeczno-gospodarczy,

w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.

Przez zrównoważony (trwały) rozwój rozumie się w praktyce państw Unii Europejskiej taki rozwój, który zachowuje dla przyszłych pokoleń środowisko, w którym warto żyć, oraz który zapewnia szansę dalszego rozwoju. Z tego ogólnego stwierdzenia wynikają cztery główne zasady gospodarowania i planowania przestrzennego:

- odnawialne zasoby powinny być zużywane tylko w takim zakresie, w jakim mogą się one odnawiać,
- nieodnawialnych zasobów należy używać oszczędnie. Ich zużycie powinno być ograniczone przez zastępowanie ich zasobami odnawialnymi,
- w procesie oszczędnego i efektywnego obchodzenia się z zasobami należy wykorzystywać postęp techniczny i organizacyjny zmierzający do poprawy produktywności wykorzystywanych zasobów,
- obciążanie środowiska można dopuszczać tylko w takim stopniu, w jakim ono samo się kompensuje lub koryguje bez powstawania trwałych szkód.

Ład przestrzenny

Pojęcie to, bardzo mało znane w Polsce (żeby nie powiedzieć niezrozumiałe) poza wąskim środowiskiem urbanistów i architektów, używane jest w praktyce i literaturze fachowej w różnym sensie. Pojawiło się ono w prawie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego dopiero ostatnio. W ustawach okresu realnego socjalizmu pojęcie to nie występuje. Ustawa 1961 mówi jedynie o tym, że „plan ogólny określa zasady zagospodarowania przestrzennego terenu” (14.1) oraz o określaniu przez plan szczegółowy „wytycznych

kształtowania zabudowy” (17.3). Ustawa 1984 zbliża się nieco do pojęcia ładu przestrzennego, gdy stanowi, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać „wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne” (3.4). Sprawa ta jest dalej skonkretyzowana w postaci stwierdzeń, że plan ogólny ustala w szczególności. „warunki i sposoby... rozwiązań architektonicznych i budowlanych” (25.2.7); plany szczegółowe określają „zasady kształtowania zabudowy” (26.1); decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji określa „warunki i wytyczne kształtowania zabudowy” (42.1.1).

Mimo braku pojęcia ładu przestrzennego w ustawach, wypada przypomnieć, że panujący wówczas system centralnego sterowania i inwestowania niemal wyłącznie przez podmioty publiczne wymuszał z natury rzeczy tworzenie ładu przestrzennego. Budowy osiedli obejmowały obszary o ściśle określonych granicach, poza którymi nie powstawała rozproszona zabudowa. Sam układ i architektura osiedli były wyrazem określonego ładu, mimo że z dzisiejszej perspektywy możemy do typu tego ładu zgłaszać wiele krytycznych uwag. W praktyce bowiem prowadził on do uniformizacji zagospodarowania i krajobrazu miejskiego.

W ustawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego okresu transformacji określenie ład przestrzenny pojawia się *expressis verbis*. Awansuje ono przy tym do rangi jednego z dwóch najważniejszych wyznaczników (celów) wszystkich działań ustawowych w zakresie zagospodarowania przestrzeni. Ustawa 1994 stanowi, że w planowaniu zagospodarowania uwzględnia się zwłaszcza „wymagania ładu przestrzennego” (1.1.2). Hasłu temu nie towarzyszy jednak żadna operacjonalizacja, ani w sensie zalecenia nawiązywania do istniejących form zagospodarowania, ani w sensie ochrony przed rozpraszaniem zabudowy i dewastacją krajobrazu. Ustawa stwierdza wprawdzie, że w planie miejscowym ustala się „granice zorganizowanej działalności inwestycyjnej” (10.1.11), ale nie wyjaśniono, co pod tym terminem należy rozumieć i czy jest to wymaganie obligatoryjne dla gmin.

Ustawa 2003 stwierdza jednoznacznie, że podstawą działań w niej ustalonych jest „ład przestrzenny i zrównoważony rozwój” (1.1.2). Oznacza to, że ład przestrzenny jest celem wszystkich podejmowanych działań ustawowych. Jest to podkreślone przez stwierdzenie, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury” (1.2). Ta fundamentalna zasada jest w tekście ustawy dalej rozwinięta w postaci: uwzględniania w studium „stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony” (10.1.2); określania w planie miejscowym obowiązkowo „zasad ochrony i kształtowania ładu przestrzennego” (15.2.2); określania w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego „warunków i wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego” (54.1.a). W decyzji o warunkach zabudowy (61.7) sprawa ta jest pominięta — ograniczono się do wymagań o charakterze technicznym (linie zabudowy, szerokość elewacji itp.).

Autorzy Ustawy 2003 słusznie uznali za niezbędne umieszczenie w jej tekście definicji ładu przestrzennego (2.1). Brzmi ona: „należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne”. Ta interesująca definicja o charakterze teoretycznym jest dla osób spoza wąskiego kręgu urbanistów i architektów trudno zrozumiała. A warto pamiętać, że to właśnie takie osoby (fizyczne i prawne, prywatne i publiczne) wywierają decydujący wpływ na procesy zagospodarowania przestrzeni poprzez swoją działalność inwestycyjną. Nie chodzi tu oczywiście o poszukiwanie perfekcyjnej definicji tego pojęcia, lecz o jego instrumentalizację w formie powszechnie zrozumiałych przepisów.

Skoro definicja ładu przestrzennego pojawiła się w Ustawie 2003, trudno pozostawić ją bez komentarza. Po pierwsze, jest ona nieostra i daje się niemal równie dobrze zastosować do pojęcia zrównoważonego rozwoju. Po drugie, przyjęte określenie urbanistyki i architektury jako części składowych ładu przestrzennego („w tym urba-

nistyki i architektury”), jest może w szerokim ujęciu filozoficznym do przyjęcia, ale w ujęciu praktycznym (a o takie chodzi w ustawie) można je uznać jedynie za instrumenty tworzenia tego ładu. Po trzecie, ład przestrzenny jest — wg przyjętej definicji — wynikiem „uwzględniania w uporządkowanych relacjach wszystkich uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno–gospodarczych, środowiskowych, kulturalnych” (2.1). Uwzględnienie tych uwarunkowań i wymagań jest oczywiście możliwe tylko wówczas, gdy będą one w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego ujawnione i „skonsumowane”, co nie jest w ogóle możliwe, bowiem ustawa nie zawiera konkretyzacji i operacjonalizacji tych przesłanek („wszystkich uwarunkowań i wymagań”) uznanych w ustawie za niezbędne do tworzenia ładu przestrzennego.

W państwach Unii Europejskiej pojęcie ładu przestrzennego ma zazwyczaj dwa znaczenia:

- rzeczywisty stan danego obszaru, tj. zagospodarowania budowlanego mającego postać istniejącej sieci miast i wsi oraz niezabudowanych obszarów różnego użytkowania (rolnych, leśnych, wód), a także liniowych w zasadzie urządzeń transportu i infrastruktury technicznej,
- działania, dzięki którym uzyskuje się zamierzony porządek przestrzenny zarówno w sensie wielkoobszarowym, jak i lokalnym (miejscowym). To rozumienie przybiera czasem postać określenia „polityka porządku przestrzennego”.

W niniejszej pracy interesuje nas przede wszystkim to drugie rozumienie pojęcia ładu przestrzennego. Ma on w procesach planowania zagospodarowania dwa wymiary. W skali mikro odnosi się on do ograniczonego obszaru postrzeganego przez człowieka z danego (zmiennego) punktu obserwacji i wyraża się zharmonizowanym obrazem elementów kształtujących (obiektów budowlanych i niebudowlanych) zarówno przestrzenie publiczne, jak i prywatne. Instrumentem tworzenia tego ładu jest plan miejscowy działający bezpośrednio na powstawanie (lub nie) ładu przestrzennego. Ład ten jest jednak również kształtowany w skali makro, w której for-

mułowane są zasady wyznaczania czytelnych granic obszarów o różnym użytkowaniu (zabudowa, lasy, tereny wypoczynkowe, rolne itp.) wchodzące z generalnych przesłanek unikania rozpraszania zabudowy, wtapiania inwestycji liniowych (drogi, koleje, linie energetyczne itp.) w krajobraz oraz zachowania charakterystycznych jego cech.

Ład przestrzenny jest w państwach Unii Europejskiej nie tylko uznawaną wartością kulturową i estetyczną, lecz jednocześnie wartością ekonomiczną. Budynek czy działka położona w układzie uporządkowanym, mająca kompatybilne użytkowanie, formy, intensywność zagospodarowania nawiązujące do sąsiedztwa oraz niekolizyjną architekturę, wyposażona we współczesną infrastrukturę techniczną i dostęp do urządzeń społecznych oraz mająca atrakcyjne środowisko przyrodnicze i krajobraz, ma znacznie wyższą wartość na rynku sprzedaży czy wynajmu nieruchomości niż budynek/działka leżąca na obszarze bezładnie zagospodarowanym. W krańcowych przypadkach, jak np. terenów zdegradowanych, wartość nieruchomości może być nawet ujemna. W państwach Unii Europejskiej głównym narzędziem zapewniania tak rozumianego ładu przestrzennego są prawomocne plany zagospodarowania przestrzennego, zapobiegające rozproszeniu zabudowy, chaosowi form zagospodarowania, czy prywatyzacji atrakcyjnych krajobrazowo i cennych przyrodniczo terenów.

W ustawodawstwie niemieckim nie ma definicji ładu przestrzennego, mimo że podstawowa ustawa nosi nazwę ustawy o porządku przestrzennym (BROG), a jego tworzenie jest naczelnym celem planowania. Położono nacisk — pragmatycznie — na ustanowienie instrumentów tworzenia tego porządku. Odnoszą się one do dwóch głównych poziomów planowania przestrzennego. Na poziomie ponadgminnym przepisy ustalają zasady zmierzające do osiągnięcia uporządkowanego rozwoju osadnictwa w całym państwie i w poszczególnych jego częściach składowych (BROG 1.1). Dotyczy to zwłaszcza tworzenia czytelnych układów wieloprzestrzennych (regionalnych), co oznacza m.in. unikanie rozpraszania zabudowy. Na poziomie gminnym, tj. całej gminy i jej poszczególnych fragmentów,

ustawa (BauGB 1.3) nie zawiera pojęcia ładu przestrzennego — zastępuje je łatwiej zrozumiałym pojęciem porządku w rozwoju zagospodarowania. Oznacza to wymóg zachowania porządku w przestrzeni, czasie i formach. Wymóg ten jest skonkretyzowany w postaci przepisów dwóch rodzajów. Po pierwsze, ustaleń zakazujących wydawania zgody na zabudowę w rozproszeniu poza obszarami zainwestowanymi, z wyjątkiem nielicznych ściśle określonych przypadków (35). Po drugie, przez nakazy wymagające wpisywania się danego zamierzenia w „szczególny charakter” najbliższego otoczenia (34.1). Przez ten charakter rozumie się zwłaszcza rodzaj użytkowania zamierzenia (kompatybilne sąsiedztwo), sposób użytkowania (gęstość, rozmiary brył, formy zabudowy: otwarte lub zamknięte itp.) oraz poszanowanie lokalnego obrazu zagospodarowania i cech szerszego krajobrazu.

Plany zagospodarowania przestrzennego

Plany te są dokumentami określającymi ramy przestrzenne dla działań planistycznych i realizacyjnych podejmowanych przez różne podmioty (głównie inwestujące). Są on wyrazem planowania mającego charakter pasywny* (porządkujący lub przygotowujący).

To właśnie stanowienie ram odróżnia plany zagospodarowania przestrzennego od innych planów, pod którym to terminem rozumie się zwykle zespół zasad, instrumentów i środków (zwłaszcza finansowych) prowadzących bezpośrednio do realizacji przyjętego celu. Celem planów zagospodarowania jest zapewnienie uporządkowanego w miejscu, czasie i formie rozwoju przestrzennego obszaru państwa, w szczególności osadnictwa. Plan zagospodarowania ustala — wychodząc z zasady poszanowania dobra wspólnego — co, gdzie, kiedy, w jakiej formie i pod jakimi warunkami może być budowane lub użytkowane niebudowlanie. Plany zagospodarowania przestrzen-

* Niemcy stosują tu najtrafniejsze, ale trudne do przetłumaczenia określenia brzmiące *Auffangplanung*, co oznacza plany wychwytyjące (potencjalnych) inwestorów i koordynujące ich zamierzenia.

nego różnią się charakterem obowiązywalności (wobec osób trzecich lub tylko wobec podmiotów publicznych), zakresem obejmowanej problematyki, horyzontem czasowym, stopniem dokładności (wyrażanym skalą mapy), wielowymiarowością itp.

Podstawę opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych na różnych poziomach planowania zagospodarowania (kraj, regiony, gminy i ich części) stanowią nie „wizje przestrzenne”, lecz prognozy (scenariusze) działania sił gospodarczych i społecznych oraz oceny ich potrzeb przestrzennych, odnoszące się do obszaru objętego danym planem. *Differentiam specificam* tak zarysowywanych koncepcji rozwoju jest to, że biorą one pod uwagę tylko te zjawiska demograficzne, gospodarcze, społeczne, przyrodnicze, kulturowe, techniczne itp., które mają odwzorowanie przestrzenne. Koncepcje rozwoju stanowią punkt wyjścia planów wyższego rzędu. W planach miejscowych ich rola jest ograniczona — decydujący charakter mają zagadnienia inwestycyjne.

Plany zagospodarowania przestrzennego są przedstawiane w formie graficznej (rysunek) i tekstowej. W planach wyższego rzędu dominującą rolę odgrywają sformułowania tekstowe, przy czym w przypadku obowiązywalności ich (niektórych) postanowień cechuje je konkretność i precyzyjność sformułowań. W planach miejscowych główną rolę odgrywa rysunek, na który mogą być wnoszone także ustalenia tekstowe (jak np. w niemieckich planach zabudowy).

W państwach Unii Europejskiej dokumenty planistyczne odnoszące się do obszaru całego państwa, a także całej Unii, nie są uważane za plany, co wynika m.in. z braku jednoznacznego podmiotu takiego planowania. Dokumenty te odnoszą się do bardzo długich okresów czasu (25–50 lat) i noszą różne nazwy, jak np. „Kierunki ramowe koncepcji polityki przestrzennej” (Niemcy, 1996), czy „Europejska koncepcja rozwoju przestrzennego” (Rada Europy, 1999). Wspólną ich cechą jest to, że są to dokumenty głównie o charakterze informacyjnym dla poszczególnych (niższych) szczebli planowania, a także dla dużych inwestorów. Są one instrumentem, który może przyczynić się do zwiększania spójności zagospodarowania poszczegól-

nych państw i Unii jako całości, zwłaszcza w takich dziedzinach, jak systemy transportu, wielkoobszarowe przyrodnicze ciągi ekologiczne, układy infrastruktury technicznej czy gospodarki wodnej.

Plany zagospodarowania przestrzennego regionów, mające różny zasięg przestrzenny (niekoniecznie odnoszony tylko do jednostek podziału administracyjnego państwa) oraz różną treść, ustalają strukturalne elementy zagospodarowania przestrzeni. Nie ustalają one konkretnych granic ani sposobu jej użytkowania i zagospodarowania. W praktyce niemieckiej są one nadrzędne, ponadlokalne i integrujące (*übergeordnete, überörtliche und zusammenfassende*). Nadrzędność oznacza pierwszeństwo w stosunku do planów sporządzanych na poziomie gminnym oraz do planów i zamierzeń resortowych. Wobec tych ostatnich są one instrumentem koordynacji. Ponadlokalność rozumiana jest jako obejmowanie obszaru większego niż jedna gmina i ustalanie ram dla planowania gminnego. Wreszcie integracyjność oznacza uwzględnianie tych wszystkich działań podmiotów publicznych i prywatnych, które mają odwzorowanie przestrzenne. Plany zagospodarowania przestrzennego regionów dotyczą zwykle długiego okresu czasu, a ich zapis graficzny ogranicza się do dwóch wymiarów. Mogą one być ekspozycją przyjętych teorii rozwoju regionalnego (np. teorii miejsc centralnych Christallera w Niemczech). Mają one walor obowiązywalności tylko w stosunku do władz publicznych i tylko w ściśle określonych elementach (nie jako całość).

Podstawową rolę w zapewnianiu uporządkowanego (w miejscu, czasie i formie) rozwoju jednostek osadniczych i tworzenia ładu przestrzennego oraz zachowania krajobrazu kulturowego odgrywają plany sporządzane na poziomie gminnym. Ustalają one dopuszczalne użytkowanie budowlane i inne nieruchomości. Definiują one jednocześnie (pośrednio lub bezpośrednio) sposób wykonywania prawa własności przez właścicieli nieruchomości. W planach tych następują prawnie obowiązujące ustalenia sposobu użytkowania i zagospodarowania terenów (niezależnie od ich własności) na obszarze gminy w okresie czasu, którego plan dotyczy.

Plany dotyczące w zasadzie całego obszaru gminy (lub ich zespołów) mają walor obowiązywalności prawnej wyłącznie w stosunku do podmiotów publicznych (określonych) i nie są wiążące wobec osób trzecich. Pozwala to na ich (nieuniknioną w praktyce, zwykle częściową) aktualizację bez konieczności płacenia odszkodowań. Przedstawiają one — określone na podstawie spodziewanych potrzeb wynikających z rozwoju gminy — ustalenia dotyczące struktury przestrzennej planowanego obszaru, zwłaszcza układu transportu i uzbrojenia technicznego, układów terenów otwartych chronionych z różnych względów, czy zasad zachowania krajobrazu kulturowego. Plany te tworzą podstawę do wyznaczania terenów skoncentrowanych inwestycji najbliższego okresu (dla nich sporządza się plany miejscowe) oraz tworzą podstawę do prowadzenia gospodarki terenami. Są one czasem określane jako plany struktury. „Wypełnianie” tych struktur jest procesem o charakterze inkrementalnym w sensie rzeczowym i przestrzennym, odzwierciedlającym zmieniające się potrzeby najbliższego czasu. Plany te mają formę tekstową i graficzną. Ta ostatnia może zawierać tzw. białe plamy, co oznacza obszary nie przewidziane do aktywizacji w okresie objętym planem lub też obowiązywanie na tych obszarach ustaleń wynikających z innych ustaw.

Bezpośrednią podstawę do podejmowania inwestycji i bezinwestycyjnych zmian użytkowania i zagospodarowania terenu stanowią plany szczegółowe dotyczące określonych w planie gminy fragmentów terenu przewidzianych do aktywizacji w najbliższym czasie. Noszą one różne nazwy — w polskiej Ustawie 2003 są one nazywane planami miejscowymi. Plany te ustalają w sposób szczegółowy dopuszczalne użytkowanie terenu i konkretny sposób jego zagospodarowania, zasady tworzenia ładu przestrzennego itp. Są to z założenia plany dotyczące trzech wymiarów, ale nie określają one w sposób bezpośredni architektury budowli, gdyż odpowiednie ustawy takiej możliwości nie przewidują. Ich istota polega na zdefiniowaniu sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości leżących na obszarze objętym planem i są one bezpośrednio obowiązujące wobec osób trzecich. Dlatego też są sporządzane ze szczególną starannością i precyzją, aby uniknąć skarg do sądów, wypłaty (w wypadku przegrania sprawy) odszkodowań i opóźnień w realizacji inwestycji. Pla-

ny te stanowią podstawę dla przygotowania terenów objętych tymi planami pod zabudowę, na co składa się np. przeprowadzanie wtórnych parcelacji gruntów i regulacji granic, wywłaszczeń, budowy ulic i uzbrojenia itp. Warunkiem podjęcia decyzji o sporządzeniu planu szczegółowego przez gminę jest zapewnienie przez nią budowy ulic i uzbrojenia technicznego terenu lub też wykonanie takich prac przez dewelopera na ściśle określonych w odpowiedniej umowie przez gminę warunkach i terminach.

Ogólne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, jego pojmowanie, cele, charakter i rola, zakres, instytucje, instrumenty działania, a także metody i techniki zależą zarówno od generalnych cech ustroju państwa, jak od wielu bardziej szczegółowych czynników wpływających bezpośrednio na procesy zagospodarowania przestrzennego w praktyce. Pierwsza grupa obejmuje takie podstawowe ustalenia, jak ustanowienie społecznej gospodarki rynkowej i swobody działalności gospodarczej, wprowadzenie konstytucyjnej gwarancji prawa własności i dziedziczenia, system demokracji parlamentarnej, praworządność i równość obywateli wobec prawa, zapewnienie wolności i praw obywatela, istnienie państwa unitarnego przy decentralizacji władzy publicznej w formie samorządów terytorialnych, zapewnienie sprawiedliwości społecznej, wreszcie ochrona środowiska przy kierowaniu się zasadami zrównoważonego rozwoju. Do drugiej grupy można zwłaszcza zaliczyć, obok stanu wyjściowego zagospodarowania, interpretacje prawa własności w praktyce, zmiany struktury i charakteru inwestorów wynikające z zasady swobody działalności gospodarczej, polaryzacje struktur społecznych, zakres partycypacji społecznej w procesach podejmowania decyzji przestrzennych, presje na zabudowę terenów otwartych i rolnych, pasywność i słabość finansową gmin, struktury instytucjonalne na szczeblu samorządowym i rządowym, abolicje „starych” planów zagospodarowania i nową formułę planów miejscowych, wreszcie sposoby działania aktorów procesu planowania i stan kadry fachowej. W sumie, wszystkie te przesłanki tworzą nowe uwarunkowania gospodarki przestrzennej w Polsce, jej miejsce, koncepcję funkcjonowania, stopnia i kierunków oddziaływania na powstawanie (lub nie) ładu przestrzennego w kraju.

Ogólne przesłanki konstytucyjne

Proces transformacji ustroju Polski, rozpoczęty w latach 1989/90, objął wspomniane wyżej główne elementy ustroju państwa stwarzające generalne ramy dla planowania i zagospodarowania przestrzennego. Ramy te nie zostały ustalone „od jednego rzutu”, lecz były formułowane fragmentarycznie i w pewnym stopniu żywiłowo. Odzwierciedlały one poglądy (nierzadko różne) elit politycznych na istotę, instytucje i sposób funkcjonowania tworzonego nowego ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego państwa oraz pożądaných procesów i tempa transformacji. Były one wprowadzane częściowo w drodze stanowienia wyodrębnionych ustaw. Ustawy te tworzyły w sumie ważny punkt wyjścia do sformułowania Konstytucji państwa. W procesie tym powstawały różne jej wersje, których uwięzieniem stał się ostateczny dokument Konstytucji III Rzeczypospolitej przyjęty przez Zgromadzenie Narodowe w 1997 roku.

Konstytucja RP nie jest jednak jedynym zasadniczym dokumentem ustrojowym państwa. Akces Polski do Unii Europejskiej, który nastąpił 1 maja 2004 roku wymagał przyjęcia i wprowadzenia w życie wielu regulacji unijnych dotyczących wszystkich niemal dziedzin życia, w szczególności gospodarki. Proces ten rozpoczął się (bardzo wolno) już z chwilą podpisania przez Polskę Traktatu Stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską (1992), a następnie uległ pogłębieniu (i zasadniczemu przyspieszeniu) od chwili podjęcia pertraktacji o przystąpienie do Unii (1998). Trwa on nadal po formalnym przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej. Ważnym ustrojowym dokumentem unijnym jest Konstytucja Europejska, przyjęta (z trudnościami) 18.06.2004 na „szczyście” szefów państw i rządów w Brukseli przez wszystkie państwa członkowskie rozszerzonej Unii. Jeżeli Konstytucja zostanie ratyfikowana przez wszystkie kraje członkowskie, jej postanowienia staną się obowiązujące dla sygnatariuszy.

Regulacje unijne mają charakter masowy i ich przyjęcie wymaga modyfikacji znacznej części prawodawstwa polskiego. Regulacje te

można podzielić na dwie grupy: przepisy prawne dotyczące dziedzin, w których kompetencje zostały przekazane Unii przez państwa członkowskie oraz przepisy związane z jej działaniami w ramach kolejnych planów finansowych. Te pierwsze mają moc obowiązującą wobec państw członkowskich, a po części także wobec ich obywateli. Prawo Unii ma pierwszeństwo przed prawem wewnętrznym i nie może być później uchylane przez wprowadzanie własnych regulacji przez państwa członkowskie. Przepisy unijne mają formę rozporządzeń obowiązujących bezpośrednio państwa członkowskie oraz dyrektyw, które muszą być najpierw wprowadzone do prawodawstwa poszczególnych państw. Wszystkie krajowe organy władzy publicznej i organy administracji państwowej są zobowiązane do przestrzegania prawa unijnego.

Na drugą grupę regulacji unijnych składają się „ideowe” kierunki jej rozwoju w różnych dziedzinach, formułowane zwłaszcza w tzw. białych i zielonych księgach, oraz zalecenia Rady Europy. Nie mają one wprawdzie charakteru obowiązującego, ale stanowią ważne informacje o kierunkach myślenia Unii, które znajdują zwykle przedłużenie w jej politykach. Są one następnie stosowane w praktyce, zwłaszcza w toku rozpatrywania i akceptacji projektów współfinansowanych z różnych funduszy unijnych. Cała ta obszerna problematyka, mająca również reperkusje dla gospodarki przestrzennej, jest słabo znana polskim politykom i środowiskom fachowym. Z nieznanomości tej wynikają nierzadko poglądy nie mające wiele wspólnego z koncepcjami i praktyką działania Unii. Dlatego też tej problematyce poświęcono osobny, obszerny rozdział niniejszej książki.

Generalne ramy istotne dla formułowania koncepcji gospodarki przestrzennej tworzą zwłaszcza trzy postanowienia Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczące: struktury terytorialnej państwa, pojmowania prawa własności oraz ochrony środowiska mającej na celu zachowanie biologicznego bytu obecnych i przyszłych pokoleń. Jednocześnie Konstytucja stanowi, że ograniczenia wolności i praw mogą być ustanawiane w drodze ustawy i tylko w określonych przypadkach (31).

Struktura terytorialna państwa i rola samorządów

Konstytucja RP ustaliła strukturę terytorialną państwa i związane z nią struktury zarządzania oparte w znacznym stopniu na samorządach terytorialnych. Nie określiła ona jednak całości struktury samorządów w państwie, bowiem w momencie jej uchwalenia sprawa ta była jeszcze przedmiotem dyskusji i sporów. Stąd Konstytucja ograniczyła się w zasadzie do stwierdzeń o charakterze generalnym (Rozdz.VII). Ustala ona, że ustrój terytorialny RP zapewnia decentralizację władzy publicznej (15). Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu tej władzy, a przysługujące mu zadania publiczne — nie zastrzeżone dla innych władz przez Konstytucję lub ustawy — wykonuje on w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność (16, 163). Podstawową jednostką podziału terytorialnego jest gmina (164). Ich liczba wynosi około 2500, a średnia powierzchnia około 120 km² *. Jest to wielkość, przy której można jeszcze (aczkolwiek z trudem) mówić o społeczności lokalnej. Jest to jednocześnie wielkość — na pierwszy rzut oka — racjonalna w porównaniu z państwami Unii Europejskiej (Francja — około 36.000 gmin, Niemcy — ponad 14.000). Problemem okazała się jednak w praktyce ich słabość finansowa, majątkowa i kadrowa.

Koncepcja ustroju gmin w Polsce została sformułowana wyprzedzająco już w ustawie o samorządzie terytorialnym (1990), której nazwę zmieniono w procesie wielokrotnych nowelizacji (głównie z roku 1998) na „samorząd gminny”. Była to jedna z pierwszych ustaw „ustrojowych”, restytuująca — po trwającej pół wieku przerwie — samorząd terytorialny. Słusznie też współautor projektu tej ustawy powiedział w przededniu jej uchwalenia, że „jutro obudzicie się w innej Polsce” (J. Regulski). Było to niewątpliwie słuszne stwierdzenie, nie

* Trzeba zdawać sobie sprawę z niedoskonałości tego podziału. Pierwszą z nich jest istnienie wielu gmin bardzo słabych finansowo i kadrowo. Dla porównania — w Wlk. Brytanii jest ich osiem razy mniej, a mimo tego są uważane za zbyt słabe dla efektywnego sterowania rozwojem zagospodarowania przestrzennego. Drugą niedoskonałością polskiego podziału terytorialnego jest nadmierna liczba powiatów (co najmniej o 1/3). Nie mają one jasno określonej funkcji w dziedzinie planowania zagospodarowania.

jest jednak pewne czy nowo powołane samorządy całkowicie spełniły w praktyce oczekiwania autorów ustawy. Sama ustawa nawiązywała do Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego (1985) i reprezentowała współczesne pojmowanie istoty, roli, zadań i struktury samorządów w Unii Europejskiej. Uznawała ona za główne zadanie gmin dbanie o ład przestrzenny, ochronę środowiska i prowadzenie gospodarki terenami, dając w ten sposób wyraz podstawowej roli gmin w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Wprowadzona już po uchwaleniu Konstytucji reforma podziału terytorialnego kraju i zarządzania państwem (01.01.1999) stworzyła nowe szczeble samorządu terytorialnego. W miejsce istniejących poprzednio 49 województw utworzono 16 województw samorządowych z własnymi organami uchwałodawczymi (sejmikami) i wykonawczymi (zarządy). Utworzenie dużych województw zapobiegło odradzaniu się tendencji separatystycznych na bazie terytorialnej (np. „narodowości” śląskiej czy narodowości niemieckiej). Jednocześnie, utworzono nowy szczebel samorządowych powiatów, których liczba (370) ustalona pod naciskami lokalnymi okazała się zbyt duża dla ich dostatecznego wyposażenia w środki finansowe i efektywnego działania.

W ten sposób została zakończona przebudowa systemu zarządzania państwem wprowadzająca reprezentacje polityczne różnych szczebli i podział zadań między państwo i samorzady. W systemie tym — najogólniej mówiąc — samorządom przyznano funkcje zarządzania, zaś państwu — stanowienia ram prawnych i nadzoru nad działaniem samorządów. Jednym z praktycznych efektów (niewykluczone, że niezamierzonym) reformy okazało się umocnienie lokalnego aparatu władzy politycznej i państwa klientowskiego. Przetargi partyjne i rozbudowa „obszarów władzy” w województwach i powiatach stały się nierzadko ważniejsze niż spełnianie merytorycznych zadań przez samorząd terytorialny.

Reforma podziału terytorialnego i zarządzania państwem (1999) nie wyjaśniła w pełni kompetencji nowo utworzonego samorządu wojewódzkiego w dziedzinie planowania i zagospodarowania prze-

strzennego. Wynikało to prawdopodobnie z pośpiechu. W rezultacie powstała forma jakby dwuwładzy wojewódzkiej: samorząd — wojewoda, która nie zawsze bywa komplementarna, co sprawia, że występują tendencje do rozmywania kompetencji. Istnieje potrzeba ich doprecyzowania, ważna zwłaszcza dla przygotowywania projektów wspieranych finansowo przez różne fundusze unijne.

Prawo własności

Drugą decyzją konstytucyjną tworzącą generalne ramy dla gospodarki przestrzennej jest przywrócenie poszanowania prawa własności. Konstytucja stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych, oraz prawo dziedziczenia; podlegają one równej dla wszystkich ochronie prawnej. Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności (64). To postanowienie stało się w praktyce przedmiotem interpretacji. Jej wykładnia ma fundamentalne znaczenie dla możliwości (lub nie) prowadzenia w ogóle gospodarki przestrzennej w państwie. Poglądy w tej sprawie są zróżnicowane, a obie ustawy dotyczące tej gospodarki (1994 i 2003) nie stwarzają jasności w tej dziedzinie. Według poglądów neoliberalnych (ekstremalnych) prawo własności w Polsce ma charakter absolutny i nie podlega żadnym ograniczeniom. Oznacza to, że właściciel może dowolnie zmieniać sposób użytkowania i zagospodarowania nieruchomości w każdym miejscu i każdym czasie, a zadanie władzy publicznej ogranicza się do zatwierdzenia projektów budowlanych tych zmian. Przyjęcie tej zasady oznacza wykluczenie z zakresu działań władz publicznych funkcji planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz ograniczenie ingerencji publicznej do problematyki policji budowlanej. Głoszenie takich zasad zdaje się mieć charakter „odreagowywania” 50 lat walki państwa z własnością prywatną, a także być wywołane fragmentaryczną znajomością wykładni prawa własności w państwach Unii Europejskiej. W tych państwach bowiem — i to jest podstawa prowadzonej tam gospodarki przestrzennej — prawo własności jest konstytucyjnie gwarantowane, ale ograniczone dobrem wspólnym. Przytoczyć tu można odpowiedni artykuł (14) kon-

stytucji Republiki Federalnej Niemiec, który — gwarantując prawo prywatnej własności i dziedziczenia — jednocześnie stanowi, że własność nie ma charakteru absolutnego i ulega ograniczeniu przez powinność społeczną (*soziale Verpflichtung*), co oznacza, że nie może ona naruszać dobra wspólnego. Ta ogólna zasada znajduje konkretyzację w ustawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego, w których określa się enumeratywnie i konkretnie, co rozumie się pod pojęciem dobra wspólnego. Sprawa jest bliżej omówiona w rozdziale „Dobro wspólne — legitymacja działań publicznych”. Tak więc, w państwie o gospodarce rynkowej, praworządnym i demokratycznym prawo własności jest ograniczone przez dobro wspólne. Pojęcie tego dobra występuje zresztą wielokrotnie w niemieckiej Konstytucji i stanowi generalną legitymizację ingerencji władz publicznych w sferę działań prywatnych.

Ochrona środowiska — zrównoważony rozwój

Trzecią podstawową decyzją Konstytucji RP jest pojmowanie miejsca i roli ochrony środowiska. Sprawa ta zajmuje w Konstytucji porównywalne miejsce, przy czym ustalenia w tej dziedzinie są szersze, niż ma to miejsce w większości konstytucji państw Unii Europejskiej. Już w początkowym artykule (5) dotyczącym fundamentalnych zadań Rzeczypospolitej Polskiej Konstytucja stanowi, że zadaniem RP — obok strzeżenia niepodległości państwa i nienaruszalności terytorium, zapewniania wolności i praw człowieka oraz bezpieczeństwa obywateli i strzeżenia dziedzictwa narodowego — jest zapewnienie ochrony środowiska, przy kierowaniu się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zadanie to jest w dalszej części Konstytucji (74) ukonkretnione w postaci stwierdzeń, że władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom, ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych oraz że władze publiczne wspierają działania obywateli na rzecz ochrony i poprawy stanu środowiska. Ustalenia te są następnie wzmocnione przez stwierdzenie (31), że względy ochrony środowiska mogą prowadzić do ograniczenia korzystania z konstytucyjnych wolności i praw, jeżeli jest to postanowione w ustawie. Nie odnosi się to

przy tym tylko do stanów nadzwyczajnych (klęsk żywiołowych), które są przedmiotem osobnego artykułu (228). Wreszcie Konstytucja stanowi (86), że każdy jest obowiązany do dbałości o stan środowiska i ponosi odpowiedzialność za spowodowane przez siebie jego pogorszenie; zasady tej odpowiedzialności określa ustawa.

W odróżnieniu od tego zasadniczego i szerokiego potraktowania spraw ochrony środowiska, w Konstytucji RP nie ma w ogóle pojęcia gospodarki przestrzennej ani ładu przestrzennego, a w konsekwencji i zadania prowadzenia polityki w tej dziedzinie. Odróżnia to polską Konstytucję od np. konstytucji Niemiec, w której sprawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz podziału kompetencji w tej dziedzinie między różne szczeble zarządzania państwem występuje *expressis verbis*. Biorąc pod uwagę, że planowanie przestrzenne jest istotnym instrumentem ochrony środowiska, zwłaszcza w jego aspektach powierzchniowych (ale nie tylko), koncepcje zintegrowania instytucjonalnego planowania przestrzennego z ochroną środowiska wydają się posiadać racjonalne jądro. Takie zintegrowanie nadałoby (pośrednio) zagadnieniom zagospodarowania przestrzennego wysoką rangę konstytucyjną ograniczając tendencje do jego likwidacji sprzecznej z kulturą europejską i praktyką działania państw Unii.

Przedstawionym wyżej trzem podstawowym ustaleniom Konstytucji RP, istotnym dla tworzenia ram gospodarki przestrzennej w kraju, towarzyszy w procesie transformacji wiele czynników — zarówno materialnych, ideologicznych, jak i prawnych — mających bardziej bezpośredni wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Wynikają one ze stanu zagospodarowania przestrzennego, zachodzących procesów zmian gospodarczych i społecznych i ich odzworowań przestrzennych, z interpretacji generalnych ustrojowych ustaleń Konstytucji oraz z działań praktycznych podejmowanych przez różnych aktorów w państwie.

Stan wyjściowy zagospodarowania i jego problemy

W porównaniu ze stanem zagospodarowania i jego standardami istniejącymi już obecnie w państwach Unii Europejskiej w Polsce brak

jest niemal wszystkiego, z wyjątkiem budynków szkół podstawowych (zresztą bez sal gimnastycznych), co jest konsekwencją obecnego niżu demograficznego. Istniejące zasoby budowlane są zdekapitalizowane, charakteryzuje je niska jakość, a w niektórych dziedzinach występują zjawiska bliskie zapaści cywilizacyjnej. Dotyczy to zabudowy mieszkaniowej, obiektów usługowych różnego typu, obiektów nauki, transportu drogowego i szynowego, uzbrojenia technicznego, stanu środowiska itp. Wyrośli w takich warunkach przedstawiciele suwerena różnych szczebli często nie zdają sobie sprawy z dystansu cywilizacyjnego zagospodarowania dzielącego Polskę od Europy. To, co wybudowano w okresie 45 lat realnego socjalizmu, okazało się w nowych warunkach ustrojowych bądź niekonkurencyjne lub mało przydatne (np. przemysł ciężki czy wydobywczy), wadliwe technologicznie (mieszkalnictwo wielkopłytowe), bądź też nieprzystosowane do współczesnych wymogów (drogi, koleje), a więc wymagające zasadniczej i kosztownej rekonstrukcji. W sumie, potrzeba podjęcia nowych inwestycji i modernizacji istniejących zasobów jest ogromna.

Na ten stan zagospodarowania nakładają się nowe procesy towarzyszące transformacji ustroju. Wywarły one silny wpływ na kierunki rozwoju poszczególnych miast, zmieniając podstawy i charakter ich rozwoju ekonomicznego oraz różnicując zasadniczo ich szanse rozwojowe. W okresie realnego socjalizmu miasta były głównie ośrodkami produkcji i administracji, a także obszarami koncentracji budownictwa mieszkaniowego. Stąd też były one silnymi magnesami dla ludności, powodując zjawiska masowej imigracji do miast. Te zjawiska uległy obecnie załamaniu. Rozwijają się bowiem te miasta, które stały się ośrodkami usług, wiedzy i informacji oraz innowacji. Są to w praktyce miasta mające stosunkowo dobrze rozwiniętą infrastrukturę, położone przy głównych korytarzach transportowych. Zamiast naporu imigracyjnego ludności z obszarów wiejskich obserwuje się ostatnio początki wyludniania się dużych miast, czemu towarzyszą zjawiska suburbanizacji, nieznane w okresie realnego socjalizmu. Stagnacji uległa liczba ludności kraju, a ostatnio pojawiają się nawet tendencje spadkowe spowodowane częściowo emigracją. Stąd też rozwój zagospodarowania *sensu largo* będzie

wywoływany głównie zmianami jakościowymi związanymi z nadrabianiem wiekowych zaniedbań i zbliżaniem się do standardów materialnych i cywilizacyjnych państw Unii Europejskiej, a nie rezultatem zaspokajania potrzeb rosnącej liczby ludności.

Swoboda dysponowania własnością nieruchomości

Jedną z najważniejszych determinant rozwoju zagospodarowania przestrzennego są reperkusje przywrócenia konstytucyjnej gwarancji własności, zwłaszcza własności gruntów i swobody dysponowania nimi. Teren, który w okresie realnego socjalizmu był w praktyce dla inwestorów państwowych i semipaństwowych dobrem powszechnie dostępnym niemal nieodpłatnie, a dla właścicieli prywatnych często źródłem „kłopotów” a nie dochodów, stał się przedmiotem masowych zabiegów mających na celu jego uzyskanie na własność. Stał się on także nierzadko źródłem powstawania błyskawicznych fortun.

Przywróceniu prawa własności towarzyszyło powstanie wolnego rynku nieruchomości (dokładniej — lokalnych rynków nieruchomości), na którym ceny poczęły być dyktowane prawami podaży i popytu, a nie nakazami administracyjnymi. Równolegle nastąpiło (niepełne) urynkowienie gospodarki lokalami. W ramach procesów uwłaszczania odtworzono różne formy władania nieruchomościami: własność, wieczyste użytkowanie (o różnych okresach czasu), dzierżawa, użytkowanie, najem i użyczenie. Utworzono mienie komunalne istotne dla umożliwienia sensownej gospodarki samorządów terytorialnych (zwłaszcza gminnych), dokonano komunalizacji części mienia państwowego oraz prowadzono (w różnym stopniu) uwłaszczenie osób prawnych. Objęło ono zakłady przemysłowe (często upadające), z których wiele podejmowało niestatutową działalność gospodarczą i przeprowadzało przypadkowe podziały terenu poza wszelką kontrolą użytkowania, a także dokonywało sprzedaży. Podjęto również uwłaszczenia osób prywatnych, nie objęły one jednak — zapewne ze względu na drżącą jeszcze nadal wśród decydentów zawiść klasową — tzw. mienia Zabuzan. Nie dokonano także w pełni konsekwentnego uwłaszczenia na terenach Ziemi Odzyska-

nych, co może mieć w przyszłości negatywne skutki w związku z rosnącymi roszczeniami byłych niemieckich właścicieli.

Od początku transformacji ustrojowej grunt stał się w Polsce wartością rynkową zabezpieczającą zarówno przed stratami wynikającymi z procesów inflacji, jak i źródłem nierzadko znacznych zysków lub dochodów. Dotyczyło to w szczególności terenów położonych w śródmieściach wielkich miast oraz terenów posiadających uzbrojenie techniczne lub dających się łatwo uzbroić przez przyłączenie do istniejących systemów uzbrojenia. Wywołało to tendencje do „dogęszczania” istniejącej zabudowy (często skrajnego), ułatwionego przez zaniechanie stosowania wskaźników urbanistycznych, będących w państwach Unii Europejskiej podstawowym instrumentem sterowania intensywnością i formami zagospodarowania budowlanego. „Dogęszczanie” to prowadziło czasem do niszczenia zrealizowanych wcześniej układów urbanistycznych osiedli. W nowych zespołach zabudowy wielorodzinnej stosowano często — odpowiadające interesom inwestorów dążących do uzyskania maksymalnego zysku z posiadanego gruntu — bardzo wysokie gęstości zabudowy, korzystając z braku ustaleń normatywnych, a także nierzadko formy zabudowy nie prowadzące do powstawania ładu przestrzennego. Natomiast w budownictwie jednorodzinnym pojawiły się tendencje odwrotne — tworzenie możliwie dużych działek, których wielkość była dyktowana przez nabywcę (właściciela) gruntu w sytuacji braku aktualnych planów miejscowych regulujących tę sprawę w sposób sensowny. Dowolność kształtowania brył i dachów, nawet sąsiadujących bezpośrednio budynków, stosowanie różnorodnych materiałów itp. nie sprzyja porządkowi przestrzennemu nowej zabudowy.

Przywrócenie prawa własności prywatnej nieruchomości ma dwie główne konsekwencje dla procesów inwestycyjnych. Po pierwsze, nastąpił znaczny wzrost kosztów podejmowanych inwestycji wynikający z konieczności zapłacenia przez inwestora rynkowej zwykle ceny terenu i kosztów przeprowadzenia związanych z tym działań formalnych. Po drugie, uznanie praw własnościowych i ustawowe wprowadzenie (nadmiernie ujętej) zasady udziału społeczeństwa w procesach sporządzania planów i wydawania decyzji o zabudowie

doprowadziło w efekcie do możliwości zaskarżania do sądów niemal wszystkich (i niemal przez wszystkich) decyzji planistycznych i budowlanych. To bardzo daleko idące ustalenie prawne spowodowało lawinę tego typu spraw, czego konsekwencją są zasadnicze opóźnienia w podejmowaniu inwestycji i konieczność ponoszenia związanych z tym kosztów. Dotknęło to także inwestycji celu publicznego na różnych szczeblach, m.in. nabywania terenów pod autostrady i obwodnice drogowe. W tej sytuacji hasła o konieczności skrócenia czasu sporządzania planów i podejmowania inwestycji mają charakter nierzeczowy i populistyczny, jeżeli nie wprowadzi się (oczywiście) zasady wyprzedzającego sporządzania odpowiednich planów zagospodarowania oraz instrumentów koncentracji inwestycji w przestrzeni i czasie.

Dowodzą tego naciski na zmianę Ustawy 1994 w kierunku przyspieszenia procesów budownictwa mieszkaniowego. Przybrały one formę tzw. ustawy Głapińskiego, której efekty były nikłe. Okazało się bowiem, że główną przeszkodą w rozwoju tego budownictwa jest brak dostępności — na godziwych warunkach — środków finansowych dla ludności. Jednocześnie, zachowanie możliwości wnoszenia skarg do sądów oraz konieczność zachowania procedur związanych z zamówieniami publicznymi były (i są) rzeczywistymi determinantami szybkości procesów inwestycyjnych.

Polaryzacja struktur społecznych

Okres transformacji przyniósł polaryzację struktur społecznych oraz silne zróżnicowanie zamożności i siły ekonomicznej poszczególnych grup ludności. W efekcie tych zjawisk większość społeczeństwa została wykluczona z rynku mieszkaniowego. Jednocześnie, wąskie grupy ludności tworzą popyt na luksusową zabudowę jedno- i wielorodzinną. Na rynku mieszkaniowym brak jest niemal całkowicie budownictwa dla tzw. warstwy średniej, wspieranego różnymi formami pożyczek finansowych, charakteryzującego olbrzymią większość inwestycji mieszkaniowych w państwach Unii Europejskiej. Jednocześnie, zanikowi uległo komunalne budownictwo mieszka-

niowe, gdyż samorządy nie mają z reguły na to odpowiednich środków, a także nie czują się odpowiedzialne za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludności gmin. Podobnie marginalny charakter przybrało budownictwo społeczne (socjalne), pod którym to terminem rozumie się w państwach Unii Europejskiej pełnostandartowe mieszkania przeznaczone dla uboższych grup ludności, o regulowanej przez państwo (ale obejmującej wszystkie koszty) wysokości czynszów, których budowa jest subwencjonowana (w różnych formach) przez władze publiczne.

Zmiana struktury gospodarki

Zmiana struktury gospodarki i jej otwarcie na konkurencję międzynarodową wywołały upadek wielu gałęzi przemysłu, zwłaszcza wydobywczego i hutniczego, chemicznego i tekstylnego, a także i niektórych gałęzi zaliczanych w okresie realnego socjalizmu do przemysłów nowoczesnych (np. elektroniczny). Efektem tych zjawisk było powstawanie tzw. ugorów przemysłowych, przez co rozumie się opuszczone tereny powstałych wcześniej dzielnic i zespołów przemysłowych, na których zaprzestano działalności produkcyjnej, w wyniku czego podlegają one procesom degradacji. W procesie tym następuje z reguły zniszczenie zabytków kultury przemysłowej, które mogłyby być twórczo wykorzystane dla podniesienia atrakcyjności miast czy regionów, jak ma to często miejsce w państwach Unii Europejskiej (np. Emscher Park w landzie Północnej Nadrenii–Westfalii czy Fürst–Pückler–Land na terenie Łużyc).

Jednocześnie, inwestorzy podejmujący budowę nowych zakładów przemysłowych na obszarze Polski unikają z zasady lokalizacji na terenach „starych” dzielnic i zespołów przemysłowych. Preferują oni lokalizację na „zielonej łące”, co wymaga budowy sieci transportowej i uzbrojenia technicznego, które muszą być podjęte organizacyjnie i finansowo przez daną gminę. Inwestycje zagraniczne tworzące nowe miejsca pracy należą zresztą w ostatnich latach do rzadkości. Typowym obecnie zjawiskiem są przejęcia kapitałowe istniejących przedsiębiorstw. Będzie się to łączyć w niedalekiej przyszłości z re-

dukcją liczby zatrudnionych w wyniku globalnych procesów konkurencji i towarzyszącej im racjonalizacji zatrudnienia.

W ostatnich latach Polska przegrywa w otwartej konkurencji europejskiej o tworzenie nowych miejsc pracy, zwłaszcza w sferze produkcyjnej. Zdaje się to być efektem braków w infrastrukturze, rosnących kosztów pracy dla przedsiębiorcy, szerokich przywilejów socjalnych, proliferacji związków zawodowych, a także małej atrakcyjności „miękkich” czynników lokalizacji, ważnych dla personelu kierowniczego zakładów, i niechęci (czy niemożności) bezpośredniego wsparcia finansowego inwestorów. Stąd też lokalizacja nowych dużych przedsiębiorstw przemysłowych tworzących nowe miejsca pracy będzie zjawiskiem wyjątkowym. Akcesja Polski do Unii Europejskiej niewiele w tej dziedzinie zmieni. Konieczne są krajowe regulacje stwarzające dla inwestorów warunki lepsze (lub co najmniej równe), niż w innych państwach rozszerzonej Unii.

Zmiana struktury gospodarki polskiej wyraziła się, obok likwidacji wielu wielkich zakładów przemysłowych charakterystycznych dla okresu realnego socjalizmu, masowym powstawaniem (a także niezrędko upadaniem) małych, kilkusobowych firm działających w szeroko rozumianym sektorze usług. Ich liczba osiągnęła przeszło 3 miliony. Tylko w bardzo nielicznych przypadkach firmy te podejmują budowę nowych własnych obiektów. Z reguły prowadzą one działalność gospodarczą (także o charakterze produkcyjnym) lokując się w istniejącej zabudowie mieszkaniowej, przekształcając przy tym jej charakter. Ma to miejsce zarówno w śródmieściach miast i ich dzielnicach mieszkaniowych, jak i w gminach sąsiadujących z dużymi miastami. Ubocznym tego efektem jest parkowanie TIR-ów w osiedlach mieszkaniowych i niszczenie ulic. Zasada tzw. dobrego sąsiedztwa — niedawno odkryta przez polskie ustawodawstwo, a znana w europejskim planowaniu przestrzennym od niemal stu lat — nie obowiązuje w praktyce polskiego zagospodarowania przestrzennego.

Podobne zjawiska dekoncentracji wystąpiły w budownictwie mieszkaniowym. Typowe dla okresu realnego socjalizmu planowanie i budowa dużych osiedli mieszkaniowych (czasem nawet fragmentów

miast) przez wielkich inwestorów państwowych przestały istnieć. Pojawiło się natomiast wielu stosunkowo drobnych tzw. deweloperów, tj. przedsiębiorstw nabywających teren i budujących mieszkania dla zysku według własnej oceny rozwoju rynku. Podejmowane przez nich inwestycje są zwykle obszarowo niewielkie, a zamierzenia obejmujące kilkanaście hektarów należą do wyjątków. W tej sytuacji podstawą inwestycji stała się działka, a nie teren, jak to miało miejsce w poprzedniej epoce.

Inwestycjom mieszkaniowym towarzyszy całkowita zmiana stosowanych technologii. Panująca poprzednio niepodzielnie w masowym budownictwie technologia wielkiej płyty zniknęła całkowicie w efekcie likwidacji „fabryk domów”, tak ze względów ekonomicznych, jak i wskutek zasadniczych wad tej technologii. Import nowoczesnych technologii, materiałów i wyposażenia otworzył szerokie możliwości dla tworzenia współczesnej architektury, nawiązującej do rozwoju światowego (czasem nadmiernie) i normalności w tej dziedzinie.

W polskiej gospodarce okresu realnego socjalizmu dominował przemysł wydobywczy i ciężki tworzący wielkie zakłady pracy. Zakłady te prowadziły równoległe szeroką działalność o charakterze socjalnym. Jednocześnie występował ostry brak usług zwłaszcza handlowych i rzemieślniczych oraz ograniczony udział sektora nauki. Transformacja ustroju przyniosła eksplozywny wzrost sektora usług, zwłaszcza handlowych. Miał on początkowo formę handlu typu bazarowego okupującego ulice w śródmieściach większych miast. Stopniowo następowała jednak zmiana charakteru tego handlu w kierunku koncentracji kapitałowej, związana z pojawieniem się na polskim rynku zagranicznych koncernów handlowych. Wyraziła się ona w budowie wielkich obiektów handlowych, lokalizowanych zarówno na zainwestowanych obszarach miast, jaki i na ich obrzeżach. Sieć obiektów tego typu obejmuje obecnie (2003 r.) ponad 200 „hipermarketów” (186 zagranicznych i 16 polskich). Efektem ubocznym tej koncentracji jest upadek drobnego handlu i utrata miejsc pracy na obszarach leżących w zasięgu obsługi wielkich obiektów handlowych. Z tej perspektywy wypada się zastanowić, czy struktura miast oparta na hierarchicznym układzie ośrodków usługowych, której

hołdowała polska urbanistyka, a która w żadnym polskim mieście nie została zresztą zrealizowana, jest nadal aktualna, bądź też wymaga nowego spojrzenia.

Przywrócenie własności prywatnej i wolności gospodarczej wyraziło się powstaniem presji na zabudowę istniejących na obszarach miast terenów otwartych, stanowiących często fragmenty szerszych układów ekologicznych (np. klinów nawietrzających, cezur międzydzielnicowych itp.), chronionych od dziesięcioleci planami zagospodarowania przestrzennego przed zabudową. Podobne zjawisko występuje na terenach podmiejskich. Sprzyja temu fakt, że gminy nie czują się odpowiedzialne za ochronę środowiska (zwłaszcza terenów otwartych) na ich obszarze, wiedza radnych i zarządów gmin jest w tej dziedzinie ograniczona, a wymagania Unii Europejskiej w tym zakresie, które powinny przekładać się na lokalne decyzje, rzadko znane. W tej sytuacji, ochrona przed zabudową terenów ważnych z punktu widzenia środowiska ma w najlepszym przypadku charakter formalny, przy niedostatku faktycznych działań.

Gwałtowny rozwój motoryzacji indywidualnej, związany z okresem transformacji, spowodował zmianę struktury przewozów pasażerskich w miastach i zmniejszenie roli transportu zbiorowego. W dużych miastach wystąpiły zjawiska niedrożności sieci ulicznej, jednakże — dzięki wytyczeniu i zbudowaniu bogatej sieci ulic w okresie realnego socjalizmu — nie nastąpił dotychczas paraliż komunikacyjny. Budowa przewidzianych w planach zagospodarowania przestrzennego nowych ulic jest — wobec trudności z wywłaszczaniem gruntów i słabości finansowej gmin oraz protestów mieszkańców — wyjątkowym zjawiskiem. Nawet budowa niezbędnych obwodnic drogowych stała się procesem bardzo przewlekłym i rzadko podejmowanym, mimo możliwości współfinansowania takich inwestycji przez fundusze Unii Europejskiej.

Pozytywnym zjawiskiem stało się obalenie panującego w okresie realnego socjalizmu kanonu o immanentnym braku środków na budowy sieci kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Dzięki możliwości uzyskiwania współfinansowania z funduszy Unii Europejskiej po-

wrócono do normalności w tym zakresie, przystępując do budowy sieci odprowadzania ścieków w wielu miastach. Ma to głównie na celu usunięcie wiekowych zaniedbań w tej dziedzinie. Nie jest natomiast wykorzystywane przez samorządy gminne jako podstawowy instrument koncentracji nowej zabudowy w przestrzeni i w czasie.

Tendencje do komercjalizacji dotyczą nie tylko terenów. Wyrażają się także wykorzystywaniem wszelkich dobrze widocznych miejsc na cele reklamowe, zarówno na obszarach otwartych, jak i w śródmieściach miast i ośrodkach miasteczek. Polskie prawo nie przewiduje najwidoczniej możliwości ingerencji publicznej w ten proces „amerykanizacji” krajobrazu, albo też władze lokalne nie chcą podjąć działań korekcyjnych w tym zakresie, akceptując dochody z tego procederu. W państwach Unii Europejskiej problematyka ochrony krajobrazu jest restrykcyjnie regulowana przez prawo budowlane (nierzadko od 100 lat), a uzupełniana przepisami ustaw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Presja na zabudowę terenów otwartych i rolnych

Prywatyzacji terenów towarzyszyła (i towarzyszy nadal) presja na przekształcanie terenów rolnych na tereny budowlane. Wywodzący się z okresu realnego socjalizmu, a wynikający z permanentnego wówczas braku żywności, system administracyjnego wydawania zgody na „odrolnianie” terenów, stał się w nowych warunkach całkowicie nieskuteczny, a zapewne i nie bardzo celowy, wobec faktu, że w Polsce leży obecnie odłogiem kilka milionów hektarów gruntów rolnych. Przekształcanie administracyjne terenów rolnych w budowlane, zwłaszcza na obszarach dużych miast i na ich obrzeżach, przybrało znaczne rozmiary, a ich rozproszenie stoi w sprzeczności z zasadami uporządkowanego rozwoju zagospodarowania przestrzennego.

Krajobraz kulturowy, zwłaszcza na obszarach południowej Polski i na pojezierzach, począł podlegać procesom degradacji, mimo że jest on — jako dobro publiczne — w bardzo licznych przypadkach przedmiotem formalnej ochrony. Obserwuje się dyspersję zabudowy na te-

renach otwartych, także na odsłoniętych stokach, polanach, czy na pobrażach jezior i rzek, naruszającej walory otwartego krajobrazu. Towarzyszy temu zanikanie tradycyjnej architektury regionalnej i jej mechaniczne zastępowanie w budownictwie mieszkaniowym, pensjonatowym i wypoczynkowym obcymi wzorcami, nierzadko importowanymi z zagranicy (np. alpejskimi).

Rola samorządów gminnych

Istotnym czynnikiem wpływającym na procesy zagospodarowania przestrzennego okresu transformacji są zmiany instytucjonalne. Główną rolę w tej dziedzinie odegrała restytucja samorządu gminnego, ustanowionego jedną z pierwszych ustaw ustrojowych początków transformacji (ustawa o samorządzie gminnym 1990). Ustawę tę charakteryzuje absolutyzacja suwerenności gmin idąca znacznie dalej niż ma to miejsce w większości państw Unii Europejskiej. Jest ona przykładem zastosowania daleko posuniętej zasady pomocniczości, która w momencie uchwalania tej ustawy była zresztą w Polsce niemal nieznaną. Ustawa przyznała samorządom gminnym centralną rolę w wielu dziedzinach zarządzania, w tym w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Podjmując decyzje przestrzenne, rada gminy powinna kierować się dobrem wspólnym, bowiem to jest legitymacja jej powołania i działania. Tak też zapewne wyobrażali sobie kształt rad gminnych autorzy ustawy o samorządzie gminnym (1990), spodziewając się, że w radach znajdą się ciesząc się zaufaniem lokalni działacze dbający o rozwój gminy jako całości. Odpowiednio licznie przewidziano też demokratyczną reprezentację rad gminnych. W praktyce stało się jednak inaczej. W ciągu kilku lat na samorządowej (i nie tylko) scenie politycznej poczęły występować zjawiska charakterystyczne dla okresu dekadencji systemów demokratycznych. Przejawiało się to w niemal pełnym upartyjnieniu obsady kadrowej, pełnym upolitycznieniu procesów decyzyjnych, wyłączającym w praktyce niezależne poglądy, uznaniu przez wielu wybranych przedstawicieli społeczeństwa, że znajdują się na wszystkim, co łączy się z eliminacją

poglądów eksperckich, powstaniu nierzadko dworskich układów personalnych i administracyjnych, wreszcie koncentracji na załatwianiu interesów grupowych lub jednostkowych. Zapomina się, że jedyną legitymacją wyboru radnego jest dbanie o dobro wspólne. Jednocześnie powstała swoista demokracja alimentowana — stanie się radnym oznacza płatną (dobrze) posadę, zjawisko nieznanne w państwach Unii Europejskiej, gdzie radni pracują z zasady honorowo.

W ten sposób, zarządzanie gminami (a także państwem) jest jedyną dziedziną, w której Polska „rozwinęła” się znacznie szybciej niż państwa Europy Zachodniej. Przeszła ona bowiem w ciągu niespełna dziesięciu lat od raczkującej demokracji do jej okresu dekadencyjnego. Taki proces zajął w państwach zachodnich kilkadziesiąt, a w niektórych niemal sto lat. W samorządzie polskim nie stworzono żadnego instrumentu zapewniającego (choćby częściowo) trwałość i kontynuację podjętych polityk. Samorząd jest wybierany na 4 lata, co z natury rzeczy sprawia, że jest on zainteresowany przede wszystkim doraźnymi decyzjami przestrzennymi. Postrzeganie rozwoju przestrzennego, w szczególności podejmowanie inwestycji o charakterze strukturalnym, wykraczających z reguły daleko poza 4-letni horyzont czasowy, rzadko bywa w tej sytuacji osiągnięciem zainteresowań samorządu. Kształtując polski samorząd, nie skorzystano z interesującego rozwiązania niemieckiego, gdzie kadencja prezydenta/burmistrza jest dłuższa od kadencji rady. Zapewnia to kontynuację podjętych długofalowych polityk, uniezależniając je od doraźnych interesów 4-letnich rad.

Absolutyzacja — jak okazało się idealistyczna — suwerenności gminy, będącej początkowo jedynym fragmentem restaurowanego samorządu terytorialnego, poszła bardzo daleko w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Wyraziło się to tzw. władczością planowania przestrzennego, której nie ma żaden inny szczebel gospodarki przestrzennej w państwie. Na jej podstawie gmina ma wyłączność podejmowania konkretnych decyzji przestrzennych. Wyjątki od tej zasady są nieliczne — ograniczają się do ustawowych uprawnień państwa — ale nawet wtedy gmina może utrudniać i opóźniać, jeżeli nie paraliżować, niezbędne decyzje.

Przyznanie gminie władczości planowania łączyło się z przyjęciem podstawowego założenia, że rada gminy wie, co to jest — wymagane obiema ustawami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (1994 i 2003 r.) — kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej, uznane przez te ustawy za zadanie własne gminy, i na czym ono polega. Jednocześnie, gmina ma wolę polityczną do pełnienia tego zadania, kierować się będzie przy jego spełnianiu zasadami dobra publicznego oraz posiada do tego odpowiednie fachowe zaplecze kadrowe i niezbędne środki finansowe.

Rzeczywistość nie w pełni odpowiada tym założeniom. Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jest pojmowane w poszczególnych gminach bardzo różnie, a jej celem rzadko bywa w praktyce uporządkowany rozwój i zapewnienie ładu przestrzennego. A te właśnie zasady stanowią istotny element rozwoju i kultury Unii Europejskiej, do której Polska właśnie dołączyła. Restytuowane samorzady gminne, pozbawione współczesnej wiedzy i doświadczenia w dziedzinie zarządzania przez prawie 50-letni okres istnienia w Polsce realnego socjalizmu, uznały, że wszelkie planowanie jest przejawem systemu socjalistycznego, co oznacza, że jest ono zbędne w systemie gospodarki rynkowej. W związku z tym nastąpiła masowa likwidacja stosunkowo dobrze rozwiniętych służb planowania przestrzennego lub redukcja ich zadań do spraw nadzoru budowlanego. W ten sposób usunięto (świadomie lub nie) utrudnienia w podejmowaniu doraźnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego i otwarto szerokie pole do realizacji doraźnych interesów grupowych lub indywidualnych. W efekcie, nie tylko wśród radnych, wiedza o gospodarce przestrzennej, zasadach współczesnej urbanistyki, ochronie krajobrazu kulturowego czy zrównoważonym rozwoju i ochronie środowiska, jest zjawiskiem nieczęstym. W aparacie zarządzania niektórych polskich gmin brak jest nawet personelu przygotowanego do prawidłowego odczytywania planów zagospodarowania przestrzennego i realizacji zawartych w nich postanowień. W tej sytuacji pojawiają się opinie, że najdalej od Europy znajduje się nie polskie rolnictwo, lecz polskie samorzady.

Sytuacji nie ułatwia niedostateczne wyposażenie samorządów gminnych w źródła finansowania niezbędne do wykonywania ich statu-

towych zadań. Sprawa ta, mimo haseł o decentralizacji wygłaszanych przez wszystkie parlamenty, partie i rządy, nie doczekała się do dzisiaj właściwego rozwiązania. Jest nawet przeciwnie — na samorządy przerzucane są coraz to nowe zadania bez jednoczesnego dawania im do dyspozycji odpowiednich środków finansowych. W niektórych jednostkach samorządu terytorialnego (zwłaszcza powiatach) posiadane środki wystarczają tylko na pokrycie wynagrodzeń radnych i pensje rudymenarnego aparatu administracji. Ze względów oszczędnościowych wyłączane jest nawet oświetlenie ulic. Brak środków finansowych sprawia, że przygotowanie dokumentów planistycznych bywa opłacane (sprzecznie z prawem) przez zainteresowanych inwestorów, a nie z funduszy gminy, co z natury rzeczy musi prowadzić do nieposzanowania dobra wspólnego. Są to oczywiście przykłady skrajne, ale wskazują one na ostrość tego podstawowego problemu. Jednym z jego skutków praktycznych jest wyprzedaż przez gminy — w celu ratowania budżetu — posiadanych nieruchomości położonych z natury rzeczy w miejscach przypadkowych z punktu widzenia zapewnienia ładu przestrzennego. Budzi przy tym zdziwienie fakt, że w tej sytuacji finansowej gminy nie pobierają w wielu przypadkach należnej im ustawowo renty planistycznej, co musi nasuwać wątpliwości co do rzeczywistych motywów podejmowanych decyzji przestrzennych. Może to nasuwać wniosek, że przestrzeń traktuje się niekiedy instrumentalnie, mając na względzie interesy grupowe lub indywidualne.

Słabość finansowa gmin, przy przerzucaniu na nie coraz nowych zadań, wywołała naturalne tendencje do zaciągania kredytów (w różnych formach i na różne cele), gdy tylko powstała taka możliwość. W efekcie, znaczna część gmin jest zadłużona, a wiele z nich osiąga nawet prawnie dopuszczalny górny poziom zadłużenia. Oznacza to w praktyce, że mogą one nie mieć środków na tzw. wkład własny — wynoszący od 25 do 50% — na inwestycje, które może współfinansować Unia Europejska w ramach różnych jej programów. Rysuje się tu niebezpieczeństwo niewykorzystania przyznawanych (potencjalnie) Polsce przez Unię środków finansowych, jeżeli państwo nie wesprze gmin znacznymi środkami.

Działalność samorządów gminnych w dziedzinie gospodarki przestrzennej cechuje pasywność. Odwrotnie niż w państwach Unii Europejskiej, w których z reguły inicjatywa przeznaczania terenów pod nową zabudowę i ich przygotowywania do inwestycji (uzbrojenie, wtórny podział itp.) czy też podejmowania rewitalizacji zaniedbanych fragmentów miast, leży zarówno ustawowo, jak i w praktyce w rękach gmin, polskie gminy pozostają w tym zakresie całkowicie bierne. Inicjatywa należy wyłącznie do prywatnych inwestorów, którzy nabywają grunt tam, gdzie jest najtaniej (lub z ich punktu widzenia najlepiej), a następnie „załatwiają” zmianę terenu na budowlany i zgodę na jego zabudowę. Gmina obsługuje inwestorów, żądając nierzadko, aby pokryli oni koszty tej obsługi. W procesie tym pomijany jest z reguły interes publiczny oraz to, co nazywa się uporządkowanym co do miejsca, czasu, rodzaju użytkowania, krajobrazu, standardu cywilizacyjnego czy ochrony środowiska, rozwojem przestrzennym. Więksi deweloperzy dyktują w praktyce gminom własne warunki dotyczące użytkowania terenu, intensywności jego zagospodarowania, układu urbanistycznego itp., które gminy — w braku prawomocnych planów oraz przy nieistnieniu obowiązujących wskaźników wykorzystania i zasad zagospodarowania terenu, a nierzadko i fachowego personelu — w sposób automatyczny akceptują. Brak przepisów dotyczących partnerstwa publiczno–prywatnego powoduje przy tym zasadnicze trudności — nie wiadomo, co ma się stać z siecią dróg publicznych, uzbrojeniem podziemnym, terenami zielonymi (jeżeli w ogóle są planowane), budowanymi przez inwestora, kto ma te inwestycje przejąć i na jakich zasadach, jaki ma być zakres obowiązków gminy na terenie dewelopera itp.

Demontaż polityki przestrzennej na szczeblu centralnym

Na stan i kierunki rozwoju gospodarki przestrzennej wpływa również system instytucjonalny istniejący na szczeblu ponadlokalnym (wojewódzkim, krajowym). W tej dziedzinie nastąpiły daleko idące zawirowania. W pierwszym okresie, biorąc przykład z państw Unii Europejskiej, ówczesne Ministerstwo Budownictwa i Gospodarki Przestrzennej sformułowało w latach 1990–91 nowoczesną i racjo-

nalną koncepcję przekształceń instytucjonalnych nawiązującą do przewidywanych zadań w gospodarce przestrzennej i wychodząc z założenia niezbędności prowadzenia państwowej polityki w tej dziedzinie. Polegała na utworzeniu resortu noszącego nazwę Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, prowadzącego politykę w tych dziedzinach, oraz czterech samodzielnych fachowych urzędów państwowych: Urzędu Gospodarki Przestrzennej, Agencji Mieszkalnictwa, Inspekcji Budowlanej oraz Agencji ds. Nieruchomości, Geodezji i Kartografii. W tak pojętym resorcie miała być skonsolidowana całość spraw dotyczących polityki przestrzennej i budowlanej państwa. Koncepcji tej nigdy jednak w pełni nie zrealizowano. Stało się nawet odwrotnie. Elity polityczne nie widziały sprawy w sposób kompleksowy i ograniczyły się do rozwiązań cząstkowych (sektorowych) o zmiennych podporządkowaniach organizacyjnych. Problematyka gospodarki przestrzennej była dzielona między różne resorty. Przejściowo znalazła się w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz w Urzędzie Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, a ostatnio „wylądowała” w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych (sprawy „planu krajowego”), Ministerstwie Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (planowanie regionalne) i Ministerstwie Infrastruktury (planowanie gminne, nadzór budowlany oraz geodezja i kartografia). Sektorowy podział i związane z nim silne tendencje do autarkii nie sprzyjały (ani nie sprzyjają) oczywiście spójności polityki zagospodarowania przestrzennego i pożądanej integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. W toku dalszej ewolucji — zwłaszcza od utworzenia nowego rządu w 2002 roku — nastąpił demontaż struktur instytucjonalnych na szczeblu rządowym dyktowany „filozofią” przerzucania sprawy na samorządy terytorialne. Kluczowy z nich — Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast został zlikwidowany w końcu 2003 roku. Wsuwa się także propozycje przekształcenia RCSS w rodzaj klubu dyskusyjnego (L. Nikolski) zapominając, że w odniesieniu do gospodarki przestrzennej klub taki już istnieje (Państwowa Rada Gospodarki Przestrzennej), albo też żądania całkowitej likwidacji Centrum (stanowisko PiS przy okazji dyskusji nad tzw. planem Hausnera). Dzieje się to wszystko w czasie, gdy Polska będzie miała szansę skorzystać ze znacznych środków funduszy Unii Europejskiej

przeznaczanych przez nią na skoordynowane, kompleksowe inwestycje strukturalne. Sensowne planowanie i realizacja takich inwestycji nie są możliwe bez posiadania odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego i prowadzenia przez państwo polityki przestrzennej.

Konsekwencją tych perturbacji jest marginalizacja niektórych elementów systemu gospodarki przestrzennej. „Plan krajowy”, do którego kolejne ustawy (1994 i 2003) przywiązują dużą wagę, przestał odgrywać jakąkolwiek rolę w systemie planowania. Pozostał on dokumentem bez żadnych konsekwencji dla działań praktycznych, a w dodatku nieznanym kręgom decydenckim na żadnym szczeblu. Ponadto, prace nad nim nie mają charakteru ciągłego, co z natury rzeczy eliminuje jego potencjalną przydatność i sprowadza do kategorii zbioru interesujących propozycji o charakterze naukowym. Nie wiadomo, czy i w jakim stopniu zawarte w nim propozycje są w ogóle brane pod uwagę w toku opracowywania tzw. Narodowego Planu Rozwoju sporządzanego przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy pod naciskiem Komisji Europejskiej, która uważa taki plan za instrument niezbędny dla oceny koncepcji wykorzystania przez Polskę środków unijnych i wyjściową podstawę ich przyznawania.

Nie sprawdzili się też założenia dotyczące formułowania programów rządowych (resortowych i wojewódzkich), które — w zamierzeniach autorów Ustawy 1994, a także i Ustawy 2003 — miały tworzyć szkielet planów regionalnych i zapewniać zabezpieczenia terenów pod publiczne inwestycje strukturalne w planowaniu na poziomie gmin. Założenie to okazało się fikcją — programy takie albo nie powstały w ogóle, albo miały charakter wycinkowy. Stąd przyjęte milcząco (wątpliwe zresztą) założenie, że istota planów wojewódzkich będzie polegać na koordynacji tych zamierzeń w przestrzeni, rozminęło się z rzeczywistością.

Na kształtowanie się zagospodarowania przestrzennego oddziałują regulacje prawne tworzone nie tylko w ramach ustaw odnoszących się bezpośrednio do planowania zagospodarowania przestrzennego. Równie silne oddziaływanie mają sektorowe ustawy (i ich interpre-

tacja w praktyce) wpływające na zachowania inwestorów i właścicieli nieruchomości oraz wszystkie ustawy mające odwzorowanie w przestrzeni. Jako przykład tej pierwszej grupy można przytoczyć zapowiadaną w latach 1999–2003 zmianę przepisów podatkowych, która wywołała sztuczny popyt na działki budowlane pod jednorodziną zabudowę mieszkaniową, powodując masowe „tworzenie” terenów budowlanych w przypadkowych miejscach i nie mającą nic wspólnego z efektywnie występującym na rynku popytem. Przepisy tego typu, a także cała sfera opodatkowania nieruchomości, wywierają zasadniczy wpływ na zachowania i presje powstające ze strony inwestorów. Przykładem z drugiej grupy są ustawy dotyczące dróg publicznych, czy lotnisk, a zwłaszcza ustawy dotyczące ochrony przyrody i środowiska, czy ochrony gruntów rolnych (m.in. przed cudzoziemcami). W sumie, jak się ocenia, istnieje co najmniej 60 ustaw i ponad 100 aktów wykonawczych (zmieniających się w czasie) oddziałujących na zagospodarowanie przestrzenne. Powinny one być stale monitorowane, a wnioski z nich wynikające analizowane i wprowadzane (lub oprotestowywane) do prawodawstwa dotyczącego planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak na razie, nic takiego nie ma miejsca.

Zmiany w systemie planów zagospodarowania i ich konsekwencje

Abolicja tzw. „starych” planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzona przez obie ustawy okresu transformacji (1994 i 2003), czyni z przestrzeni polskiej swoistą *tabula rasa*. Oznacza ona bowiem — z dniem 31.12.2003 roku — likwidację wszystkich zawartych w tych planach decyzji przestrzennych, dotychczas z reguły honorowanych. Będzie to miało fatalne konsekwencje w szczególności dla wyznaczonych wcześniej obszarów chronionych przed zabudową, a mających na celu zachowanie środowiska, przyrody i krajobrazu, a także ustalonych w planach zagospodarowania „docelowych” układów ulicznych. Może to również negatywnie dotknąć tereny rezerwowane dotychczas pod różne usługi lokalne i ponadlokalne. Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin (zakładając

optymistycznie, że będą one do końca 2004 roku sporządzone) nie są żadnym instrumentem formalnym umożliwiającym zapobieganie temu zagrożeniu. Można też wątpić, czy sporządzone zostaną w najbliższym czasie plany miejscowe (wymagane zresztą ustawami o ochronie przyrody i ochronie środowiska) obejmujące dostatecznie duże tereny, pozwalające na ochronę terenów przed przypadkową zabudową.

Zasadniczej zmianie uległ charakter i skutki sporządzanych planów miejscowych. W odróżnieniu od okresu realnego socjalizmu, sporządzenie planu ma obecnie dwa główne skutki. Po pierwsze, sporządzenie planu, a także decyzje wydawane w trybie administracyjnym, mają bezpośredni skutek ekonomiczny w postaci tworzenia wartości terenu, którą można realizować na rynku. Po drugie, sporządzenie planu miejscowego ma ustawowo ustalone skutki prawne i finansowe dla gmin (np. w formie płacenia odszkodowań) i osób trzecich. W tej nowej sytuacji planowanie stało się więc w mniejszym stopniu działalnością techniczno–projektową, a w większym — procesem stanowienia prawa (przepisu gminnego) mającego daleko idące konsekwencje. Plany miejscowe stały się zatem — w odróżnieniu od okresu realnego socjalizmu, gdy były to w zasadzie koncepcje urbanistyczno–architektoniczne — dokumentami prawnymi. Jako takie podlegają one dwóm głównym rygorom: opieraniu się (niemal wyłącznie) na przepisach występujących w ustawodawstwie oraz ścisłości sformułowań (rysunkowych i tekstowych). Oba te wymagania są warunkami *sine qua non*, bowiem każdy plan miejscowy może być zaskarżony. Sądy zaś rozpatrują skargi nie z punktu widzenia ich merytorycznej słuszności „projektowo–urbanistycznej”, lecz wyłącznie z punktu widzenia zachowania przepisów prawa. Jest to skutkiem fatalnego ograniczenia ustaw do spraw proceduralnych, bowiem wykluczyło to możliwości argumentacji w sądzie opartej na przesłankach merytorycznych zawartych w przepisach. W sumie, sytuacja ta oznacza zatem konieczność innego niż dotychczas pojmowania miejscowych planów zagospodarowania przez projektantów. Jak się wydaje, jesteśmy od tego jeszcze daleko.

Stan kadry fachowej

Wreszcie zasadniczą determinantą gospodarki przestrzennej stał się stan kadr fachowych, przygotowujących projekty dokumentów planistycznych i decyzji realizacyjnych. Chodzi tu zarówno o ich kwalifikacje zawodowe niezbędne do pełnienia wspomnianych funkcji w zmienionym ustroju i nowych warunkach, jak i „stan ducha”, tj. istnienie woli (lub jej brak) do działania w oparciu o wiedzę fachową i zasady etyczne zawodu, a nie przystosowywanie się do zmiennych układów i interesów partyjnych, grupowych i indywidualnych. Brak jest wprawdzie szerszej oceny sytuacji w tej dziedzinie, ale też nie można lekceważyć głosów wskazujących, że występują tu zjawiska niepokojące *. Ich ogólnym tłem zdaje się być rozpowszechniona zasada, według której wszystko, co nie jest zakazane jest dozwolone. Opanowanie kierowania się takimi poglądami i ich fatalnych skutków będzie wymagać (niestety) rozbudowy przepisów prawnych gospodarki przestrzennej.

* Por. m.in. W. Szostek, *System planowania przestrzennego po reformie ustrojowej państwa*, Arsenał IX. UMiRM. Warszawa 1999 oraz R. Gisc, *Z doświadczeń Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej*, Urbanista nr 11. Warszawa 2003.

Ogólne przesłanki ustaw

Dobro wspólne — legitymacja działań publicznych

Podstawą i legitymacją wszelkich działań podejmowanych przez władze publiczne (zwłaszcza zarządzania i planowania) w ustrojach demokratycznych jest uznana przez społeczeństwo potrzeba ochrony dobra wspólnego. Odnosi się to zarówno do istnienia i funkcjonowania samego rządu, jak i samorządów terytorialnych, a nawet organizacji pozarządowych. Jest to także podstawą i uzasadnieniem prowadzenia planowania przestrzennego, szerzej — gospodarki przestrzennej.

Uznanie zasady poszanowania dobra wspólnego oznacza z natury rzeczy ingerencję w wolność obywateli i wprowadzanie pewnych jej ograniczeń. W ustrojach demokratycznych jest to dopuszczalne tylko w drodze ustawowej. Stopień tej ingerencji ustalany jest z reguły w konstytucji danego państwa. W ustroju skrajnie liberalnym wyrażać się to może przysłowiowym poglądem, że państwo pełni jedynie rolę „stróża nocnego”, co oznacza, że działania obywateli niemal nie podlegają konstytucyjnym ograniczeniom, a ochrona dobra wspólnego przez państwo ogranicza się do niewielu dziedzin. Z drugiej strony, w ustrojach totalitarnych ograniczenie wolności obywateli idzie bardzo daleko, aczkolwiek rzadko jest ono uściślone *expressis verbis* w ustawach konstytucyjnych (*vide*: konstytucje PRL).

Dobro wspólne stanowi punkt wyjścia Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej (1997). Jej pierwszy artykuł stwierdza, że „Rzeczypospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. To generalne stwierdzenie, mające zresztą charakter tautologiczny dla podkreślenia tej podstawowej cechy państwa, ma kontynuację w formie różnych sformułowań odnoszących się do różnych dziedzin ustroju państwa. I tak:

- wywłaszczenia są dopuszczalne jedynie wówczas, gdy są one dokonywane na cele publiczne (21),
- ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko ze względu na ważny interes publiczny (22),
- obowiązkiem obywatela polskiego jest (...) troska o dobro wspólne (82),
- samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne nie zastrzeżone (...) dla innych organów władz publicznych (163).

Mamy zatem w Konstytucji różne sformułowania: dobro wspólne, interes publiczny, cele publiczne i zadania publiczne. Oznacza to, że dobro wspólne (publiczne) stanowi ważną przesłankę działań obywateli i władz. Tym niemniej, brak w Konstytucji kompleksowego pojęcia dobra wspólnego, uwzględniającego wszystkie aspekty ważne z punktu widzenia prawa (*rechtserheblich*). Nie wiadomo, w jakim stopniu jest to efektem panujących w kraju w momencie formułowania Konstytucji nastrojów neoliberalnych, a w jakim niedostatków redakcyjnych tego dokumentu. Stąd też, Konstytucja nie zawiera także bezpośredniego odniesienia do spraw gospodarki przestrzennej, która może być prowadzona tylko na podstawie uznania i poszanowania dobra wspólnego.

Brak ten stanowi zapewne przesłankę do kwestionowania przez niektórych prawników dopuszczalności planowania zagospodarowania przestrzennego jako takiego, a zwłaszcza władczości gmin w tej dziedzinie, rozumianej jako przeniesienie decyzji o prawie do zabudowy i zagospodarowania nieruchomości na radę gminy.

W ustawach dotyczących planowania przestrzennego powstałych w okresie realnego socjalizmu (Ustawy z 1961 i 1984) nie występowało pojęcie dobra wspólnego (ani żadne podobne). Wynikało to z ogólnej doktryny ustroju uznającej, że działania rządzącej partii i aparatu administracji były nastawione wyłącznie na realizację dobra wspólnego. Konsekwentnie, inicjatywy obywateli lub ich (niezależnych) zrzeszeń czy związków mogły tylko zagrozić ochronie i realizacji tak pojmowanego dobra wspólnego.

Zmiana ustroju otworzyła rozległe pole swobód obywatelskich, a tym samym znaczne obszary powstawania sprzeczności między interesem indywidualnym i grupowym a dobrem wspólnym. Fakt ten powinien znaleźć odpowiednie odzwierciedlenie w nowych ustawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. W wyjściowym artykule Ustawy 1994 (1) słusznie mówi się, że istotnym jej przedmiotem są zasady i tryb rozwiązywania konfliktów między interesami obywateli, wspólnot samorządowych i państwa. Rozwinięte w dalszej części ustawy zasady i tryb mają jednak charakter wyłącznie proceduralny i nie zawierają żadnych podstaw merytorycznych, do których byłyby one stosowane. W całej ustawie nie można też znaleźć pojęcia dobra wspólnego, które jest przecież legitymacją podejmowania wszelkich działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej.

W Ustawie 1994 występuje natomiast pojęcie „zasad współżycia społecznego, w granicach których każdy ma prawo do zagospodarowania terenu i ochrony własnego interesu prawnego” (3). Treść tego pojęcia nie jest jednak wyjaśniona, ani nie można jej znaleźć w dalszych częściach tej ustawy. W Ustawie 2003 pojęcie to, mimo że może ono być ważne dla gospodarki przestrzennej, w ogóle nie znalazło miejsca.

W Ustawie 2003 nie występuje pojęcie dobra wspólnego, które ma z natury rzeczy bardzo szeroki charakter. Zostało ono zastąpione pojęciem interesu publicznego, które zamieszczono w „słowniczku” umieszczonym na początku ustawy. Pod pojęciem tym rozumie się „uogólniony cel dążeń i działań uwzględniających potrzeby ogółu społeczeństwa lub społeczności lokalnych, związane z zagospodarowaniem przestrzennym” (2.4). Jest to wprawdzie interesująca definicja, ale problem polega na tym, że pojęcie to trudno jest znaleźć w tekście ustawy, przez co pozostaje ono bez praktycznych konsekwencji. Z kolei w tekście ustawy pojawiają się dwa inne pojęcia, które nie zostały wyjaśnione w „słowniczku”: zadania rządowe ujęte w programy (48.1) oraz zadania samorządowe lub rządowe (60.2).

W interesującym nas tu zakresie głównym pojęciem Ustawy 2003 jest „inwestycja celu publicznego” (2.3), występująca wielokrotnie

w tekście ustawy i której jest poświęcona znaczna część obszernego rozdz. 5 (Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalania warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji). Została ona w „słowniczku” (2.5) zdefiniowana jako „działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym), stanowiące realizację celów, o których mowa w art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami (z 27.08.1997)”. Jest to zatem restrykcyjne rozumienie ogólnego pojęcia dobra wspólnego, wiążące sprawę z podejmowanymi inwestycjami. Rozumienie to wyklucza całą dziedzinę merytorycznej oceny rozwiązań planistycznych z punktu widzenia zachowania (lub naruszenia) w nich dobra wspólnego. Dotyczy to zarówno gminnej skali zagospodarowania przestrzennego (studium, plany miejscowe), jak skal ponadgminnych (wojewódzkiej i krajowej).

Jak wspomniano, uzasadnieniem potrzeby istnienia i funkcjonowania gospodarki przestrzennej jest w ustrojach demokratycznych nieodzowność przestrzegania dobra wspólnego. Wychodząc z tego pryncypium, w regulacjach ustawowych państw Unii Europejskiej dotyczących tej sfery działalności władz publicznych, występują ustalenia mające dwojaki charakter:

- bezpośrednia konkretyzacja pojęcia dobra wspólnego oraz pośrednie jego określanie przez wskazanie merytorycznych celów i zasad gospodarki przestrzennej. Te cele i zasady mogą mieć zarówno charakter generalny odnoszony zwykle do planów w skalach ogólnych, jak i charakter uszczegółowiony w przypadku planów i zamierzeń realizacyjnych podejmowanych w skalach planów miejscowych. Bez takiej konkretyzacji pojęcia dobra wspólnego, może być ono interpretowane w bardzo różny sposób, a w krańcowych przypadkach w ogóle pomijane jako nieokreślone pojęcie prawne;
- przyjęcie zasady wyważania interesów prywatnych i publicznych jako podstawowej przesłanki metodycznej procesu planowania zagospodarowania i jego realizacji oraz ustalenie związanych z tym procedur.

Wyważanie interesów występowało *expressis verbis* w Ustawie 1994 jako jeden z jej istotnych przedmiotów (1), czemu towarzyszyły ustalenia dotyczące odpowiednich procedur. Nie precyzowała ona jednak (niestety) merytorycznych podstaw tego wyważania, a zwłaszcza nie konkretyzowała pojęcia dobra wspólnego. Przedmiot ten wyrażony *expressis verbis* zniknął (niesłusznie) z Ustawy 2003, ale utrzymał się w niej *implicite*, jak to można odczytać z ustalonych w niej procedur. W odniesieniu do projektu studium jest to zgłaszanie uwag (11.11) i ich rozpatrywanie. W zakresie planu miejscowego jest to zgłaszanie wniosków (17.1), uzyskiwanie opinii i uzgadnianie projektów (17.7 i 17.9), wykładanie projektów planu do wglądu publicznego (17.10) i organizacja dyskusji publicznej (17.10), wnoszenie uwag (17.11) i ich rozpatrywanie (20.1.). W odniesieniu do projektu planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest to przyjmowanie wniosków dotyczących planu (41.1.1.) i ich rozpatrywanie, uzyskiwanie opinii (41.1.6), uzgadnianie projektu planu z określonymi organami (41.1.6), przedstawianie projektu planu ministrowi (41.1.7) oraz sejmikowi województwa do uchwalenia (41.1.8).

Merytoryczne (materialne) określenie celów i zasad planowania przestrzennego jest wyrazem wartości (dobra wspólnego), które pluralistyczne społeczeństwo wyznaje i chce realizować. Żadna z ustaw okresu transformacji nie określiła tych wartości. Mające charakter szczątkowej namiastki ustalenia dotyczące tej sprawy znalazły się tylko w Ustawie 2003 w postaci wymogu uwzględniania w planach miejscowych ścieżek rowerowych, obiektów pamięci narodowej czy wielkich obiektów handlowych. W konsekwencji, nie ma też materialnych podstaw do oceny dokumentów planistycznych (planów województw, studium, planów miejscowych) ani zamierzeń poszczególnych inwestorów z punktu widzenia zachowania w nich (lub naruszenia) dobra wspólnego.

Jak wspomniano, dobro wspólne stanowi legitymizację prowadzenia przez władze publiczne gospodarki przestrzennej. W państwie prawa nie wystarczy jednak ogólne ustalenie, że władza publiczna kieruje się w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dobrem

wspólnym. Pojęcie to musi być ustawowo sformułowane w możliwie konkretnej formie, bowiem tylko wtedy powstaje możliwość stwierdzenia w trybie nadzoru lub przez sądy, czy jest ono w działalności władz publicznych rzeczywiście przestrzegane.

Pojęcie dobra wspólnego może być w odniesieniu do gospodarki przestrzennej rozumiane bardzo różnie. W europejskiej praktyce planowania i rozwoju miast za dobro wspólne uznaje się zwykle istnienie elementów zagospodarowania jednostek osadniczych zapewniających:

- funkcjonowanie ich jako całości na ucywilizowanym poziomie: układy transportu (drogowego, szynowego, wodnego, powietrznego i informatycznego), systemy wodno–kanalizacyjne i energetyczne,
- zrównoważony rozwój ekologiczny: ciągłe układy terenów otwartych różnego typu i stopnia ochrony, terenów wypoczynkowych, zieleni urządzonej itp.,
- możliwie wysoką jakość życia *sensu largo* dzięki zespołom i obiektom dziedzictwa kulturowego, *image* miasta, atrakcyjnym przestrzeniom publicznym, krajobrazie itp.,
- zaspokojenie potrzeb społecznych przez obiekty szkolnictwa i nauki, kultury, zaopatrzenia, zdrowia i opieki społecznej, sportu itp.

Nieco inaczej przedstawia się ta sprawa w niemieckim prawie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego. Istnieją w nim trzy główne źródła konkretyzujące pojęcie dobra wspólnego (*öffentliche Belange*) zarówno w jego warstwie merytorycznej, jak i proceduralnej. Pierwszym z nich są ustawy regulujące tę dziedzinę działań publicznych (BROG i BauGB). Zwłaszcza ta druga zawiera kilka artykułów (1, 34, 35) dotyczących tej sprawy, mających bardzo szeroki zakres. Pojęcie dobra wspólnego jest w nich wymienione enumeratywnie, ale nie wyczerpująco („w szczególności”). Drugim źródłem są wyroki sądowe w sprawach spornych, a trzecim — interpretacje przepisów przez specjalistów od prawa planowania przestrzennego.

Na tej podstawie można wskazać, co pod pojęciem dobra wspólnego rozumie się konkretnie w prawie niemieckim. Można tu wyróżnić dwie grupy:

- o charakterze formalnoprawnym. Należy tu:
 - zgodność zamierzenia z uporządkowanym rozwojem danej miejscowości (tj. ładem przestrzennym rozumianym w przestrzeni i w czasie). Jest to podstawowa, najbardziej generalna kategoria dobra wspólnego,
 - zgodność z celami ogólnopństwowego porządku przestrzennego (zawartymi w BROG) oraz z celami odpowiedniego planu landu,
 - zgodność z ustaleniami („przedstawieniami”) danego planu użytkowania terenu (tj. planu całej gminy, jej znacznej części lub zespołu gmin),

- obowiązek sporządzania planów dla wielkich zamierzeń inwestycyjnych — o charakterze szczegółowym. Do tej grupy można zaliczyć:
 - tworzenie zrównoważonych struktur osadnictwa,
 - zapewnianie zdrowych warunków zamieszkania i pracy,
 - niewywoływanie szkodliwych skutków dla środowiska,
 - nienaruszanie interesów ochrony przyrody i utrzymania krajobrazu,
 - ochronę zabytków oraz niezohydzanie obszarów i obiektów zabytkowych,
 - bezpieczeństwo gospodarki wodnej,
 - ochronę przed zniekształceniem wyglądu miejscowości i krajobrazu (nawiązanie do otoczenia),
 - utrzymanie szczególnych cech krajobrazu i zachowanie ich walorów dla wypoczynku,
 - przeciwdziałanie powstawaniu lub rozszerzaniu się rozproszonej zabudowy,
 - ochronę obszarów rolnych przed zabudową (lub tylko przy spełnieniu warunków),

- poprawę sytuacji komunikacyjnej,
- unikanie niegospodarnych nakładów na drogi (ulice) i inne urządzenia komunikacyjne, urządzenia zaopatrzenia, usuwania odpadów, odprowadzania i oczyszczania ścieków, ochronę przed niebezpieczeństwami,
- nieutrudnianie budowy urządzeń publicznych.

W warstwie proceduralnej dotyczącej dobra wspólnego w gospodarce przestrzennej przepisy zawierają formułę wyważania interesów publicznych i prywatnych, rozumianą jako specyficzny proces mający miejsce w trzech sferach: wyważania interesów publicznych między sobą, wyważania interesów prywatnych między sobą oraz wyważania interesów publicznych i prywatnych między sobą. W każdej z tych sfer, a także między nimi, mogą występować interesy współbieżne lub sprzeczne. W praktyce wyważania interesów wykształciło się wiele zasad, częściowo opartych na wyrokach sądowych. Dokonanie wyważenia interesów w toku sporządzania planów gminnych jest stwierdzane przez organ nadzorczy. Dotyczy to jednak tylko samego faktu i prawidłowości jego przeprowadzenia, a nie merytorycznego rozstrzygnięcia. Wynika to z przyjętej generalnej zasady, że ani organ nadzorczy (ani sąd) nie mogą brać na siebie roli planisty przestrzennego. Niedokonanie wyważenia (lub niewłaściwe jego przeprowadzenie) może prowadzić do całkowitego lub częściowego unieważnienia sporządzonego planu przez organ nadzorczy.

Poszanowanie dobra wspólnego przez władze publiczne nie oznacza oczywiście, że władze te muszą same realizować niezbędne dla spełnienia tego celu elementy zagospodarowania przestrzennego z własnych środków, dokładniej — z podatków obywateli. Władza publiczna musi natomiast zadbać o to, aby rozwój przestrzenny odbywał się w sposób skoordynowany przy poszanowaniu zasad dobra wspólnego. Wymaga to w szczególności:

- posiadania majątku publicznego w postaci terenów, zwłaszcza na poziomie gminy,
- możliwości nabywania nieruchomości na cele publiczne (także w drodze przymusowych wywłaszczeń),

- możliwości skutecznego oddziaływania na właścicieli nieruchomości i inwestorów w kierunku zgodności ich działań z dobrem wspólnym. Podstawowym instrumentem jest tutaj tzw. gminna władczość planowania.

Ogólną przesłanką realizacji dobra wspólnego jest oczywiście zasada, że zamierzenia (czy plany gminne) naruszające to dobro nie mogą być z mocy prawa akceptowane.

Formuła planowania przestrzennego: dychotomia czy integracja

Od chwili zakończenia II wojny światowej i początków tworzenia systemu planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego w Polsce sprawa ta była przedmiotem sporów teoretycznych i towarzyszących im praktycznych rozwiązań instytucjonalnych. Miała ona przy tym dwie płaszczyzny: stosunek między planowaniem regionalnym (i krajowym) a planowaniem na poziomie gmin (zwanym wówczas miejscowym) oraz zależność między społeczno-gospodarczymi założeniami rozwoju regionu, gminy lub danej jednostki osadniczej (lub jej części) a odpowiednimi planami zagospodarowania przestrzennego.

Ukształtowany w Polsce po II wojnie światowej system planowania przestrzennego miał, jak to się określa, dualistyczny charakter. Dualizm ten polegał na koncepcyjnym i instytucjonalnym podziale tego planowania na dwie części: planowanie na poziomie miast (lub ich zespołów) i gmin, zwane dawniej miejscowym (lub urbanistycznym) a obecnie gminnym; oraz planowanie obejmujące większe obszary określane jako regiony (makroregiony) o zmiennym zasięgu przestrzennym w różnych okresach czasu, związane z terytorialnym podziałem kraju, i planowanie na poziomie całego państwa (tzw. krajowe). Planowanie miejscowe leżało w gestii poszczególnych miast/gmin i powiatów (dopóki te ostatnie istniały, tj. do 1975 roku), i było ono sterowane i nadzorowane przez Ministerstwo Budownictwa, a później przez Komitet do Spraw Urbanistyki i Architektury. Pla-

nowanie przestrzenne na wyższym poziomie było w bezpośredniej gestii Komisji Planowania i jej organów terenowych. Od strony fachowej, planowanie miejscowe było zdominowane (najogólniej mówiąc) przez architektów ze specjalizacją urbanistyczną; planowanie przestrzenne na szczeblach wyższych (regionalne i krajowe) — przez ekonomistów.

Sprawa formuły planowania zagospodarowania przestrzennego była w Polsce przez 50 powojennych lat przedmiotem sporu. Polegał on na tym, czy powinny to być dwa różne planowania, czy też planowanie to powinno mieć zintegrowany charakter. Ekonomiści wywodzący się z centralnego organu planowania uważali (i uważają nadal), że powinny to być dwa różne rodzaje planowania:

- planowanie regionalne (i krajowe), będące planowaniem społeczno–gospodarczo–przestrzennym, nie mające charakteru „fizycznego”. Powinno ono „wyzwolić” się od myślenia kategoriami urbanistycznymi, bowiem te nie są adekwatne do ujęć wielkoprzestrzennych. W konsekwencji, nie powinno ono być w ogóle przedmiotem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, gdyż ta — w kolejnych jej wersjach — wywodzi się z myślenia kategoriami urbanistycznymi;
- planowanie miejscowe, jako (jakoby) związane z gospodarką gruntami, powinno być od planowania regionalnego oddzielne. Trzeba tu zauważyć, że gospodarka gruntami nie była ani w okresie realnego socjalizmu, ani nie stała się w okresie transformacji ustroju zadaniem podjętym przez gminy. Zadania tego nie ma również w kolejnych ustawach o planowaniu przestrzennym. Sprawa ta pojawiła się wprawdzie w ustawie o gospodarce nieruchomościami, ale prowadzenie tej gospodarki nie ma charakteru obligatoryjnego.

Stosunkowo najbardziej zintegrowany charakter w okresie realnego socjalizmu miało planowanie na szczeblu krajowym. Odnosiło się to jednak bardziej do fazy koncepcyjnej niż do praktycznych realizacji. W ówczesnej Komisji Planowania, będącej centralnym organem planującym i realizującym, istniał odrębny departament do spraw pla-

nowania przestrzennego (pod różnymi nazwami), formułujący założenia (nierzadko nadmiernie szczegółowe) i krajowy plan zagospodarowania przestrzennego (też pod różnymi nazwami), to jednak jego wpływ na rzeczywiste decyzje inwestycyjne był w praktyce ograniczony. O prawdziwej integracji na szczeblu krajowym trudno było zatem mówić, nawet w gospodarce centralnie sterowanej.

Okres transformacji wprowadził do tego systemu istniejącego na szczeblu krajowym zasadnicze zmiany. Ich generalnym tłem była praktyka państw Unii Europejskiej, w których planowanie na tym szczeblu nie ma charakteru kompleksowego, lecz selektywny i dlatego jest często określane jako strategiczne. Tak też stało się i w Polsce, gdzie podmiotem tego planowania jest Rządowe Centrum Studiów Strategicznych. Już z samej nazwy przedmiotem jego działania są sprawy „strategiczne”. Niektóre z nich nie mają bezpośredniego odwzorowania przestrzennego, jak np. walka z bezrobociem, problemy innowacyjności gospodarki czy kierunki kształcenia. Inne natomiast mają takie odwzorowanie, bądź bezpośrednio (w postaci zapotrzebowania terenu pod zamierzone w przyszłości inwestycje), bądź pośrednio (w postaci oddziaływania na układy przestrzenne osadnictwa). Dotyczy to w szczególności podstawowych systemów transportu (europejskich i krajowych), wielkich układów ekologicznych, strukturalnych przekształceń w rolnictwie, obszarów restrukturyzacji gospodarki, rozwoju regionów przygranicznych itp. Fakt, że tego typu strategiczne zamierzenia formułowane są w ich aspektach społeczno-gospodarczych i przestrzennych przez jedną instytucję, stwarza podstawy do ich merytorycznej integracji. Trzeba jednak pamiętać, że plan krajowy ma charakter selektywny i stał się w nowym ustroju — z założenia — nie instrumentem koordynacji inwestycji, lecz ogólnej informacji dla zamierzeń potencjalnych inwestorów.

Inaczej przedstawia się sprawa na pozostałych dwóch poziomach planowania: regionalnym i gminnym. Na obu tych poziomach występuje silne zjawisko dualizmu, znacznie silniejsze niż miało to miejsce w okresie realnego socjalizmu, co wynika, jak się wydaje, nie tyle z przesłanek ideologicznych, ile z niedostatku rozumienia pla-

nowania przestrzennego w ogóle i panującego w tej dziedzinie zamętu. Dualizm ten wyraża się tym, że tzw. strategie rozwoju (lub podobne dokumenty) wskazujące prawdopodobne kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego i technicznego planowanego obszaru oraz plany/studia zagospodarowania przestrzennego są opracowywane przez różne zespoły autorskie, według odmiennej metodyki i w różnym czasie. Zespoły te podlegają różnym instytucjom w aparacie samorządowym województw i gmin, co prowadzi do uzgadniania i przyjmowania tych dokumentów w różnym trybie. Oczywistym skutkiem tej praktyki jest brak spójności (integracji) między tymi dokumentami planistycznymi. Prowadzi to do sytuacji, w których już sam rzadki fakt występowania spójności tych dokumentów — co powinno być regułą — uzyskuje nagrodę ministra*.

W systemie przyjętym obecnie w Polsce nie występuje zatem praktykowane w europejskiej gospodarce przestrzennej — określane mianem integracji — ujmowanie we wzajemnych zależnościach koncepcji kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego i technicznego planowanego obszaru z zamierzeniami ukierunkowującymi jego rozwój przestrzenny. Takie ujęcie metodyczne pozwala na wspólne i skoordynowane wykorzystanie zarówno wniosków płynących z analiz stanu istniejącego, jak na branie pod uwagę wzajemnych zależności (i wykluczeń) wynikających z przewidywań społeczno-gospodarczych i uwarunkowań przestrzennych. Obecne polskie dualistyczne regulacje ustawowe oznaczają cofnięcie się w stosunku do metodyki planowania praktykowanej w okresie realnego socjalizmu, zwłaszcza w stosunku do ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 roku, bowiem wówczas tzw. założenia rozwoju (bliskie treściowo obecnym strategiom) były z reguły opracowywane przez zespoły związane z planowaniem przestrzennym (bezpośrednio lub pośrednio). Zapewniało to stosunkowo wysoki stopień spójności między oboma dokumentami i w konsekwencji stwarzało (co najmniej teoretycznie) dobrą podstawę do prowadzenia spójnej polityki rozwoju danego obszaru (regionu, gminy).

* Por. *Studium dla gminy Jaworze* nagrodzone II nagrodą Ministra Infrastruktury w 2000 roku.

Problemem często pomijanym w prowadzonych dyskusjach okresu realnego socjalizmu była sprawa styku planowania regionalnego z planowaniem na szczeblu gminy. W tym zakresie ograniczano się zwykle do wzajemnej krytyki. Planiści działający na poziomie kraju i regionów zarzucali planowaniu gminnemu niedostateczne uwzględnianie czynników społecznych i ekonomicznych. Zgłaszali oni także wątpliwość, wynikającą z niezrozumienia charakteru planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy, czy warto jest w ogóle sporządzać takie plany, jeżeli na ich realizację nie ma środków finansowych. Plany te określali jako „malowanki”, niezwiązane z konkretnymi inwestycjami. Zarzut ten wynikał z pomylenia pojęcia planu, które jest inne w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego, a odmienne w stosunku do planów rozumianych jako konkretne zamierzenia inwestycyjne.

Z kolei planiści pracujący na poziomie gminnym zarzucali planowaniu regionalnemu i krajowemu niezdolność do ustalania tzw. wytycznych, tj. konkretnych i obowiązujących w czasie zamierzeń państwowych, bez których planowanie na szczeblu gminy było pozbawione podstawowego „szkieletu” regionalnego (lub musiało go symulować), oraz niedocenywanie spraw ładu przestrzennego.

Mimo zasadniczych zmian ustrojowych i instytucjonalnych, jakie nastąpiły po roku 1989, źródła wzajemnej krytyki i animozji pozostały w znacznym stopniu zbliżone. Najważniejsze z nich dotyczą rozumienia pojęcia „plan zagospodarowania przestrzennego”. W tym kontekście warto odwołać się do prawodawstwa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego państw Unii Europejskiej. Można w nim znaleźć dwa pojęcia takich planów. Pierwsze z nich — podstawowe i występujące w prawodawstwie wszystkich państw — oznacza plany zagospodarowania przestrzennego formułowane na podstawie prognoz rozwoju danej jednostki osadniczej objętej planem, odnoszących się do określonego okresu czasu (nie zawsze precyzyjnie ustalonego). Nie są one w żadnym stopniu sumą zamierzeń inwestycyjnych, mających zapewnione finansowanie. Wyjściową przesłanką sporządzania tych planów jest tworzenie ram dla ukierunkowanego użytkowania terenów i zabudowy z punktu widzenia

dobra publicznego. Realizacja tej przesłanki następuje jednak nie w drodze działań publicznych, lecz zależy od inicjatywy i zdolności właścicieli nieruchomości. Stąd też, planowanie przestrzenne tego typu jest w zasadzie planowaniem „wyłapującym”^{*}, polegającym na „wyłapywaniu” zamierzeń prywatnych inwestorów, ustalaniu dopuszczalnych ram ich działań, i nadzorem nad zachowaniem tych ram. Tego typu plany były i są powszechnie stosowane w planowaniu zagospodarowania przestrzennego zarówno państw realnego socjalizmu, jak i państw gospodarki rynkowej. Kierowany wobec tego typu planów zarzut „nierealności” wynika z niezrozumienia podstawowych przesłanek tego rodzaju planowania.

W prawodawstwie państw Unii Europejskiej występuje też inny rodzaj planów zagospodarowania przestrzennego, związany głównie z działaniami sanacyjnymi, rozwojowymi i rewitalizacyjnymi (w Niemczech noszą one nazwę *Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen*). Działania te są inspirowane bezpośrednio przez władze publiczne (zwykle centralne), mają na celu realizację dobra wspólnego (interesu publicznego), są przez te władze kompleksowo prowadzone i wspierane ich środkami finansowymi. Cechą szczególną tych planów jest to, że interes publiczny nie ogranicza się do ustalenia sposobu użytkowania terenu, jego przygotowania i zagospodarowania, lecz koncentruje się przede wszystkim na realizacji tych planów. Są to zatem plany zbliżone do tradycyjnego ich pojęcia jako zamierzeń inwestycyjnych.

Plany obligatoryjne czy fakultatywne

W okresie realnego socjalizmu planowanie przestrzenne stanowiło integralny element scentralizowanej gospodarki planowej państwa. W konsekwencji, sporządzanie planów na poszczególnych szczeblach zarządzania krajem miało charakter obligatoryjny. Ustawa 1961 stwierdzała, że „plany regionalne sporządza się” (6.2). Nieco inne

^{*} W fachowej literaturze niemieckiej plany tego rodzaju są określane jako *Auffangspläne*, co dobrze odzwierciedla ich istotę.

sformułowanie zastosowano wobec planów poszczególnych jednostek osadniczych stanowiąc, że „plan ogólny powinien być sporządzany” (6.2). W odniesieniu do planów szczegółowych (obecnie miejscowych) sformułowanie to brzmiało „plan szczegółowy sporządza się” (17.1). Ponadto, Ustawa 1961 wskazywała, że organy planowania przestrzennego ustalają lokalizację szczegółową inwestycji, wyrażają zgodę na zmianę sposobu użytkowania terenu oraz ustalają strefy ochronne (31.1). Wydanie decyzji lokalizacyjnej bez planu było dopuszczalne tylko w przypadkach pilnej potrzeby i tylko na podstawie posiadanych materiałów do planu, uzupełnionych niezbędnymi danymi (31.2). Ustawa 1961 wymagała również sporządzania planów realizacyjnych dla poszczególnych działek oraz terenów przeznaczonych do zabudowy przez jednego inwestora (36). W sumie, istniał zatem czytelny system planów sporządzanych obligatoryjnie na wszystkich szczeblach zarządzania i realizacji inwestycji. Podejmowanie decyzji bez planu było traktowane jako wyjątek, jednocześnie obwarowany obowiązkiem jej ustalania na podstawie materiałów do planu (a nie na podstawie poglądów takiego czy innego gremium). System ten nie był zresztą żadnym szczególnym „wynalazkiem” polskim (czy socjalistycznym). Był on wzorowany na rozwiązaniach stosowanych w państwach Unii Europejskiej, zwłaszcza niemieckich.

Ustawa 1984 kontynuowała tę generalną zasadę obligatoryjności sporządzania planów. Miało to wyraz w ustaleniu stwierdzającym, że „plany zagospodarowania przestrzennego sporządza się” na wszystkich szczeblach planowania — od planu „krajowego” aż do planu szczegółowego części jednostki osadniczej (7.1). W efekcie tych ustawowych ustaleń (a także istnienia fachowego aparatu planowania) cały kraj był pokryty planami regionalnymi (i makroregionalnymi), a niemal wszystkie jednostki osadnicze posiadały plany ogólne. Nie oznacza to oczywiście, że wszystkie plany zagospodarowania były zawsze w pełni aktualne.

Pierwsza ustawa uchwalona przez parlament w okresie transformacji ustroju (Ustawa 1994) zniosła częściowo zasadę obligatoryjności sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadza-

dzając różne ustalenia, głównie w zależności od szczebla planowania. I tak w odniesieniu:

- do studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego gminy ustawa stanowiła, że „zarząd gminy sporządza studium” (6.2) — z tego sformułowania można było domniemywać, że sporządzenie studium było obligatoryjne,
- do planu miejscowego zastosowano dwa sformułowania:
 - „o przystąpieniu do sporządzenia planu rozstrzyga rada gminy” (12–1), co oznacza, że mieliśmy do czynienia z zasadą fakultatywności,
 - „plan miejscowy sporządza się obowiązkowo w 5 przypadkach (13.1): gdy przepisy szczególne tak stanowią; dla obszarów, na których przewiduje się realizację programów wojewódzkich celu publicznego (ponadlokalnych i regionalnych); dla obszarów realizacji lokalnych celów publicznych; dla obszarów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową zaspokajającą potrzeby miejscowej wspólnoty samorządowej; dla obszarów o istniejących uwarunkowaniach” (nie wiadomo, co to konkretnie oznaczało).

Tak więc, na szczeblu planowania miejscowego (rozumianego wówczas jako bardzo różne plany: od skali 1 : 1000 do 1 : 20 000) sporządzanie planów było w zasadzie fakultatywne, z wyjątkiem pięciu ściśle określonych przypadków, gdy miały być one sporządzane obowiązkowo.

Z tekstu Ustawy 1994 — mimo dość niejasnego redakcyjnie sformułowania — wynikał obowiązek sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Odpowiednie ustalenie brzmiało (54.b): „sejmik województwa uchwała plan zagospodarowania przestrzennego województwa” (w treści zapomniano wskazać, że najpierw trzeba przystąpić do jego sporządzenia). Sprawa sporządzenia planu krajowego została ustalona w ustawie obligatoryjnie i wyjątkowo obszernie: „Prezes RCSS (...) sporządza i aktualizuje (jest to zatem działalność ciągła) koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (56.1).

W sumie, w Ustawie 1994 zarysował się dualistyczny system dotyczący obligatoryjności sporządzania planów. Na szczeblach, na których nie były podejmowane żadne konkretne decyzje przestrzenne (plany województw, plan „krajowy”), sporządzanie odpowiednich planów zagospodarowania było obligatoryjne. Wynikało to zapewne z faktu, że odpowiedzialne za planowanie na tych szczeblach instytucje były w stosunkowo małym stopniu poddawane ciśnieniu poglądów neoliberalnych i uważały (słusznie) za swój oczywisty obowiązek sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast na szczeblu planowania gminnego przyjęto zasadę fakultatywności sporządzania planów, z wyjątkiem konkretnie ustalonych przypadków. W ten sposób na szczeblu, na którym zapadają wszystkie konkretne decyzje przestrzenne, nie było obowiązku sporządzania planu miejscowego. Oczywistym efektem było szerokie otwarcie bram dla podejmowania decyzji w trybie administracyjnym, bez planów, głównie na podstawach woluntarystycznych. Skutki tego „otwarcia” w postaci rosnącego rozproszenia zabudowy i innych negatywnych zjawisk bezładu przestrzennego kraju, nie dały na siebie długo czekać.

Ustawa 2003 zaostrzyła jeszcze ten trudno zrozumiały dualizm sformułowań dotyczący obligatoryjności sporządzania studium uwarunkowań oraz planów zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do planu zagospodarowania przestrzennego województwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju ustawa stwierdza jednoznacznie, że odpowiednie organy „sporządzają” wyżej wymienione dokumenty (38 i 47.1.1). Najwidoczniej odpowiedzialne za te dziedziny resorty i samorządy wojewódzkie nie znalazły argumentów przemawiających za rezygnacją ze sporządzania tych planów i utrzymały zapisy poprzedniej ustawy. Pozostał więc ustawowy obowiązek sporządzania planów na szczeblach, na których nie zapadają żadne decyzje przestrzenne.

Inaczej w odniesieniu do dokumentów planistycznych na szczeblu gminnym, gdzie nie stwierdza się w ogóle obowiązku ich sporządzania, mówi się tylko o trybie postępowania: „rada gminy podejmuje

uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia”. Sformułowanie to odnosi się zarówno do studium (9.1), jak i planu miejscowego (14.1). A więc, na szczeblu planowania, gdzie podejmowane są konkretne decyzje przestrzenne mamy — na pierwszy rzut oka — do czynienia z zasadą fakultatywności. W odniesieniu do studium sprawa wyjaśnia się dopiero na końcu całej ustawy (87.4), gdy stwierdza się, że „gminy, które dotychczas nie sporządziły studium, sporządzą i uchwalą studium w terminie roku od dnia wejścia w życie ustawy”. Tak więc, dowiadujemy się *en passant*, że sporządzenie studium jest jednak obligatoryjne. Trudno o bardziej pokrętne redakcyjnie ustalenie, gdy zainteresowani dowiadują się o ciężącym na nich obowiązku w przedostatnim artykule przepisów końcowych ustawy.

Sprawa nie polega jednak na niezręcznościach redakcyjnych ustawy. Podstawowym problemem pozostaje bowiem, czy ustalenie obligatoryjności sporządzania studium przez wszystkie gminy jest uzasadnione. Polskie gminy są bardzo różnorodne: ich potencjał ludnościowy waha się jak 1:250, a potencjał finansowy — jak 1:40. Trzeba tu też przypomnieć, że studium nie ma żadnego waloru prawnego. Warto by zatem zastanowić się nad wskazaniem, w jakich przypadkach gmina może od tego obowiązku odstąpić, np. gdy ruch inwestycyjny jest marginalny, nie występuje zagrożenie ład przestrzennego itp. Dobrym przykładem jest tu niemiecki Kodeks Planowania Gminnego (BauGB), który stanowi, że gmina ma obowiązek sporządzenia planu zagospodarowania, „gdy tylko i o ile jest to niezbędne dla uporządkowanego rozwoju przestrzennego i zachowania ład przestrzennego” (1.3). Oznacza to (i takie są interpretacje prawne), że plan użytkowania terenu gminy jest zbędny, gdy mamy do czynienia z brakiem nowych inwestycji (*status quo*).

Temu generalnemu stwierdzeniu towarzyszą jednocześnie ściśle i restrykcyjne ustalenia, w jakich przypadkach można wyrazić zgodę na zabudowę/zmianę użytkowania terenu bez planu zagospodarowania. Sprawie tej są poświęcone dwa bardzo obszerne i szczegółowe artykuły, których podstawową zasadą jest dopuszczenie zabudowy bez planu zagospodarowania tylko w ramach „plomb”, „zaokrągleń” itp. istniejącego zainwestowania, pod warunkiem nawiązania do

przeznaczenia, form i intensywności istniejącego zagospodarowania i w ramach istniejącego uzbrojenia terenu. W ten sposób zapobiega się rozpraszaniu zabudowy. To zapobieganie stanowi podstawowy kanon polityki zagospodarowania przestrzennego prowadzonej w państwach Unii Europejskiej.

Natomiast trudno znaleźć w Ustawie 2003 generalne stwierdzenie o obligatoryjności sporządzania planów miejscowych (są to według tej ustawy w zasadzie plany w skali 1:1000). Wspomina się jedynie, że plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne (14.7), przy czym nie wskazano nawet najogólniej, o jakie przepisy tu chodzi. Stwierdza się natomiast, że nie sporządza się planów miejscowych dla terenów zamkniętych (14.6). W tej sytuacji braku jednoznacznego stwierdzenia obowiązku sporządzania planów miejscowych sprawa zostaje pozostawiona do wolnego uznania rady gminy. A więc tam, gdzie zapadają konkretne decyzje przestrzenne, mamy do czynienia z zasadą fakultatywności. Na tym tle może nasunąć się pytanie, po co ustawa zajmuje się szczegółowo rozbudowanymi procedurami dotyczącymi sporządzania planów miejscowych, jeżeli nie ma obowiązku ich sporządzania. Może wprowadzić próbować te sprawy wyprostować przy pomocy interpretacji prawnych, ale takie mogą być zawsze kwestionowane.

Ta zasada fakultatywności odnosi się także do inwestycji celu publicznego wszyskich szczebli (krajowego, wojewódzkiego i lokalnego). Ustawa stwierdza, że są one „lokalizowane na podstawie planu miejscowego, a w przypadku jego braku — w drodze decyzji” (50.1). Oznacza to w praktyce, że dopuszcza się decyzje lokalizacyjne bez planu nawet dla — wydawałoby się priorytetowych — inwestycji celu publicznego, i to wszyskich, co musi dziwić. Ta zasada braku planu obowiązuje w pełni w odniesieniu do lokalizacji inwestycji celu publicznego na terenach zamkniętych (50.3). Ustawa nie wspomina w ogóle o planie miejscowym w części dotyczącej postępowania w sprawie wydawania decyzji o lokalizacji (53.1). Z dalszej części odpowiedniego rozdziału (5) wynika, że sporządzanie planu miejscowego będzie należało do sytuacji wyjątkowych.

W odniesieniu do zmian zagospodarowania terenu i ustalania warunków zabudowy, ustawa pomija w ogóle potrzebę posiadania planu miejscowego i mówi jedynie o przypadkach braku takiego planu (59.1). Także delegacja dla resortowego ministra do określenia sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu (61.6) dotyczy tylko sytuacji, gdy brak jest planu miejscowego.

Brak obligatoryjności sporządzania planów miejscowych może przyczynić się w praktyce do likwidacji pozostałości planowania przestrzennego w Polsce. Proces ten, zapoczątkowany przez abolicję „starych” planów i uznanie zasady całkowitej swobody dysponowania nieruchomościami przez ich właścicieli, może ulec wzmocnieniu, prowadząc do sytuacji, w której Polska będzie jedynym państwem Unii Europejskiej nie prowadzącym gospodarki przestrzennej.

Abolicja „starych” planów

Jedną z zasadniczych decyzji pierwszej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (1994) okresu transformacji była generalna abolicja ważności miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przed 1.1.1995. Utrata ich mocy miała według tej ustawy nastąpić po upływie 5 lat od jej wejścia w życie, tj. z końcem 1999 roku (67.1). W uzasadnieniu do ustawy wyrażono nadzieję, że „takie ujęcie będzie skłaniać władze gmin do aktualizacji lub sporządzenia nowych planów albo uchylenia, przynajmniej w części, planów dotychczasowych”. Ustawa zobowiązywała również rady gminy — i to było *novum* w systemie planowania — do uchwalenia, w terminie 5 lat od wejścia ustawy w życie, nowych dokumentów pozbawionych waloru prawnego, noszących nazwę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (67.3), których deklarowanym celem było określenie polityki przestrzennej gminy (6.1).

Przyjęte w ustawie terminy wykonania tych zadań okazały się całkowicie nierealistyczne. Po upływie 5 lat okazało się, że przepisane stu-

dia uwarunkowań i plany miejscowe zostały przygotowane tylko przez niewiele gmin. Wynikało to m.in. ze (słusznego) braku zrozumienia przyczyn tej powszechnej abolicji planów, trudności orientacji w skomplikowanej problematyce gospodarki przestrzennej przez nowo powstałe samorządy, a także z ich niedostatków finansowych i kadrowych. W efekcie, przyjęty pierwotnie termin musiał być przedłużony do 7 lat (ustawa o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 22.12.1999), a następnie — i ostatecznie — prolongowany do końca 2003 roku (Ustawa 2003).

Sformułowania dotyczące abolicji planów zawarte w Ustawie 1994 nie były precyzyjne. Pod określeniem plan miejscowy rozumiano bowiem w poprzedniej ustawie (1984) zarówno plany ogólne (tj. obejmujące całą gminę), jak i plany szczegółowe (7.1). Ustawa 1994 zrywała z tym jasnym podziałem i wprowadzała na to miejsce studium gminy nie będące planem oraz plany miejscowe. Plan miejscowy mógł (teoretycznie) być sporządzony dla obszaru całej gminy lub jej części albo zespołu gmin (11), a jego zasięg przestrzenny i problematyka miała być ustalana zależnie od potrzeb. Jednakże treść artykułu dotyczącego problematyki planu obejmowała głównie ustalenia odnoszące się do planów sporządzanych w skali szczegółowej (10.1). Wprowadzono także zasadę, że o sporządzenie planu miejscowego mógł do rady gminy wnioskować każdy (12.2). Stąd też w praktyce przez plany miejscowe poczęto rozumieć w zasadzie plany obejmujące małe fragmenty terenu (nawet pojedyncze działki), opracowywane w skali szczegółowej, a podjęcie sporządzania planów dla całej gminy należało do wyjątków. Uznano bowiem, że plany dla całej gminy przestały istnieć i zastąpiło je studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, bowiem tylko takie opracowanie było wymagane *expressis verbis* przez Ustawę 1994. To rozumienie zostało usankcjonowane przez Ustawę 2003, która za plan miejscowy uważa już tylko plan dla fragmentu terenu sporządzany w szczegółowej skali technicznej. Ustawa ta nie zawiera żadnych ustaleń dotyczących planów w skali gminy (tylko studium). W ten sposób przestały w Polsce istnieć — co nie było zamierzeniem Ustawy 1994 — plany zagospodarowania przestrzennego obejmujące całe gminy lub ich duże fragmenty, a także plany ze-

społów gmin. Polska stała się krajem bez planów pozwalających na sensowne sterowanie rozwojem przestrzennym gmin i ich zespołów — ewenement w skali europejskiej — i to właśnie wtedy, gdy otwierają się potencjalne możliwości uzyskania środków finansowych z Unii Europejskiej przeznaczonych na inwestycje strukturalne, których uzyskanie wymaga posiadania planów w skali gmin i ich zespołów. Jednocześnie, planowanie przestrzenne zostało sprowadzone — całkowicie sprzecznie z praktyką państw Unii Europejskiej — do projektowania drobnych fragmentów terenu w skali architektonicznej, odzwierciedlając preferencje części środowiska architektów.

Ta „ustrojowa” decyzja abolicji poprzednich planów budziła i budzi do dzisiaj wiele wątpliwości i kontestacji w środowisku fachowym, a także wśród samorządów gminnych. Trudno jest dzisiaj wskazać jednoznacznie argumenty przemawiające za taką rewolucyjną decyzją. Trzeba tu zauważyć, że była to decyzja nie mająca precedensu w krajach praworządnych i demokratycznych. Oznacza ona bowiem ingerencję *en gros* w prawo własności (dokładniej — w wartość nieruchomości) zarówno prywatnych osób fizycznych i prawnych, jak i władz publicznych różnego typu. Odnosi się to zwłaszcza do planów szczegółowych, zwanych obecnie miejscowymi. W państwach zachodniego kręgu kulturowego miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego są — obok ksiąg wieczystych — najbardziej stałymi i bezczasowymi dokumentami dotyczącymi własności i kształtującymi wartość nieruchomości. Mogą one być zmieniane w ustawowo określonym trybie (co w odniesieniu do prawomocnych planów szczegółowych jest zwykle procesem kosztownym dla gminy), ale nie mogą być likwidowane. Taka ustawowo zarządzona utrata ważności planów spotkałaby się w państwach Unii Europejskiej z zasadniczym sprzeciwem wszystkich dotkniętych taką abolicją.

Na tym tle nasuwa się oczywiste pytanie, jaki był sens masowej likwidacji w Polsce prawomocnych często planów dotyczących gmin (szcze­gółowych i ogólnych) i na czym polegały ich (rzekome) inherentne wady. Przytaczane dzisiaj argumenty zwolenników tej abolicji mają na ogół charakter hasłowy i są trudne do przyjęcia. Pierw-

szy z nich (najcięższy) brzmi, że „stare” plany są sprzeczne z konstytucyjnymi pryncypiami ustroju państwa*. Nie wskazuje się jednak, o jakie konkretnie pryncypia miałyby chodzić. Jest to zresztą argument dorabiany *ex post*. Wypada bowiem przypomnieć, że w okresie opracowywania i uchwalania Ustawy 1994 Konstytucja III RP jeszcze w ogóle nie istniała (została uchwalona w 1997 roku). Można więc najwyżej mówić o ówczesnych wyobrażeniach autorów projektu rządowego co do nowego kształtującego się ustroju. A te można wyczytać z uzasadnienia Ustawy 1994. Sprowadzają się one do trzech punktów krytycznie oceniających prawo planowania przestrzennego okresu realnego socjalizmu:

- prawo to było egzemplifikacją panowania państwa nad przestrzenią i prawem własności,
- prawo to pozostawało w sprzeczności z wymaganiami nowego ładu gospodarczego,
- prawo to nie zapewniało niezbędnej kontroli nad zagospodarowaniem przestrzennym, prowadząc do widocznej anarchii w gospodarowaniu przestrzenią.

Na tym tle stwierdzono, że gospodarka przestrzenna, a także rola władzy publicznej w gospodarowaniu przestrzenią, musi odpowiadać trzem podstawowym założeniom:

- rynkowemu charakterowi gospodarki,
- dualizmowi władzy publicznej, w tym istnieniu samorządu terytorialnego,
- ochronie praw obywatelskich i prawa własności.

Ta identyfikacja generalnych cech nowego ustroju istotnych dla zagospodarowania przestrzennego była w pełni słuszna. Problemem pozostała jednakże ich operacjonalizacja w Ustawie 1994, która nie w pełni wyjaśniła ich praktyczne konsekwencje. Zawarte w ustawie

* Warto dodać, że Ustawa 2003, według jej autorów zgodna z tymi pryncypiami, została zaskarżona do Trybunału Konstytucyjnego przez Rzecznika Praw Obywatelskich i Konfederację Pracodawców Prywatnych.

podstawowe założenie wyjściowe w tej kwestii brzmiało (3): „w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, każdy ma prawo do:

- zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny,
- ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”.

W konsekwencji przyjęcia wymienionego wyżej podstawowego założenia wyjściowego ustawa stanowiła, że wykonywanie prawa własności nieruchomości podlega normatywnym rygorom (10) miejscowego planu zagospodarowania (7) jako przepisu gminnego. Sporządzanie planu miejscowego nie było jednak obligatoryjne, z wyjątkiem określonych przypadków. Ustawa nie precyzowała zasad ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania w przypadku braku planu miejscowego, z wyjątkiem przepisów szczególnych (40.1). Gmina ponosiła skutki sporządzenia planu miejscowego — w przypadku niekorzystnej dla właściciela zmiany korzystania z nieruchomości następującej w wyniku uchwalenia planu miejscowego — w postaci obowiązku wyrównania strat, lub ustalenia i pobierania opłat w przypadku, gdy wartość nieruchomości wzrosła (36). Ustawa upoważniała każdego do występowania do rady gminy o sporządzenie planu miejscowego (12.2). Nie określała ona, kto może przeprowadzać parcelacje terenów. Ustawa wprowadzała możliwość wnoszenia przez każdego protestu (22) i zarzutu do projektu planu miejscowego (24.1) oraz umożliwiała wnoszenie skarg do sądu administracyjnego przeciwko odrzuceniu zarzutu (24.4).

Jak wynika z powyższego skrótowego przeglądu, zawarte w ustawie nowe ustalenia odnosiły się do procedur sporządzania planów i wydawania decyzji oraz do ich skutków finansowo-prawnych. Ustawa nie wyjaśniła jednoznacznie podstawowej sprawy, czy z faktu posiadania nieruchomości wynika automatycznie prawo właściciela do jej zabudowy bądź zmiany użytkowania w każdym miejscu, rodzaju, czasie i formie. To bowiem ustalenie stanowi czy w państwie w ogóle istnieje planowanie zagospodarowania przestrzennego w je-

go współczesnym rozumieniu czy nie. Wiąże się to z określeniem treści i zakresu pojęcia władczości planowania gmin, które jest (lub nie) narzędziem planowania zagospodarowania przestrzennego — sprawy tej ustawa w ogóle nie podjęła.

Na podstawie przytoczonych wyżej ustaleń trudno jest dociec, dlaczego podjęto decyzję o powszechnej utracie ważności wszystkich wcześniej sporządzonych planów. Zawarte w ustawie 1994 zasady planowania nie odbiegały bowiem w praktyce diametralnie od zasad będących podstawą sporządzania wcześniejszych planów, z wyjątkiem ukonkretnienia procedur uwzględniania praw właścicieli nieruchomości w planach miejscowych (tj. szczegółowych) i ich konsekwencji (dwustronnych) finansowych. Stąd, w ustaleniach Ustawy 1994 trudno jest znaleźć potwierdzenia poglądów o fundamentalnej (jakoby) sprzeczności istniejących planów z zasadami nowego ustroju. Istotne nowe elementy tej ustawy odnoszą się tylko do procedur i skutków finansowych podejmowanych decyzji. A te dotyczą głównie planów miejscowych oraz decyzji o zabudowie i zagospodarowaniu, a nie planów obszarów całych gmin, które — w systemie planów stosowanym w państwach Unii Europejskiej — nie mają żadnych konsekwencji dla osób trzecich. Ideologiczne argumenty o braku kontroli nad zagospodarowaniem przestrzennym w przepisach okresu realnego socjalizmu, prowadzące do anarchii w gospodarowaniu przestrzenią rozmięły się całkowicie z rzeczywistością — eksplozja chaosu przestrzennego nastąpiła dopiero po roku 1990 i to mimo nowych regulacji ustawowych. Te bowiem do tego chaosu się przyczyniły.

Drugim argumentem wysuwany za abolicją „starych” planów jest twierdzenie, że były one jakoby sprzeczne z ustrojem samorządu terytorialnego. Nie wskazuje się jednak, na czym ta sprzeczność miałyby konkretnie polegać. Nie wynika ona bowiem w żadnym stopniu z ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. ani z późniejszych jej nowelizacji. Jest nawet odwrotnie — uznaje ona porządek przestrzenny za naczelne zadanie własne gminy. A zadania tego nie da się wykonać postrzegając ten porządek jedynie z perspektywy skali projektowania architektonicznego. Jest również tyl-

ko częściowo prawdziwy argument o masowym uchylaniu „starych” planów, przytoczony w uzasadnieniu projektu ustawy (11.01.2000). Proces taki miał rzeczywiście miejsce, ale dotyczył zwykle drobnych fragmentów terenu i planów miejscowych (szczegółowych), co zdaje się wskazywać, że chodziło w rzeczywistości o załatwianie interesów grupowych lub indywidualnych, a nie o generalne nieprzystawanie planów do nowego ustroju. Co więcej, abolicja „starych” planów nastąpiła wbrew poglądom wielu gmin, dla których plany te stanowiły elementarny „ruszt” ich rozwoju przestrzennego, zwłaszcza elementów o charakterze strukturalnym (układ transportu i infrastruktury technicznej). Dlatego też m.in. postęp w sporządzaniu nowych planów oraz studium (nie mającego żadnego znaczenia prawnego) był tak powolny. Warto tu dodać, że pewien porządek, jaki występuje jeszcze np. w wielu specjalnych strefach ekonomicznych zdołano utrzymać tylko dlatego, że wykorzystano przy ich ustanawianiu istniejące plany zagospodarowania.

Trzecim argumentem zwolenników abolicji jest twierdzenie, że „stare” plany nie pasują do standardów demokratycznego społeczeństwa i gwałciły prawo własności. Jeżeli odnieść ten zarzut do procedur sporządzania ówczesnych planów, to jest to słuszne, bowiem w praktyce sprowadzano udział obywateli i uwzględniania ich interesów w procesie sporządzania planów i podejmowania decyzji przestrzennych do fasadowej gry pozorów, a w przypadku podejmowania realizacji — do symbolicznych odszkodowań za wywłaszczane nieruchomości. Natomiast otwarta pozostaje sprawa owego „gwałtu” praw własności. W państwach „starej” Unii Europejskiej poszanowanie prawa własności jest jednym z fundamentów ustroju, co nie oznacza w żadnym stopniu, że jest ono absolutne. Jest ono honorowane w granicach zachowania dobra wspólnego, dzięki czemu planowanie zagospodarowania w tych państwach jest powszechnie praktykowane i prawnie uregulowane.

Czwartym argumentem ideologicznym za likwidacją „starych” planów jest twierdzenie, że były one społecznie niesprawiedliwe. Sprawa ta może mieć dwa aspekty. Po pierwsze, ustalone w nich przeznaczenie terenów mogło być sprzeczne z indywidualnym interesem

posiadacza nieruchomości i tak zapewne często było. Trzeba tu wskazać, że taka właśnie sytuacja jest powszechna w planowaniu przestrzennym państw Unii Europejskiej. Odpowiednie regulacje ustawowe zapewniają w nich różne formy odszkodowania dla dotkniętych taką sytuacją i przy istnieniu tego typu regulacji nie może być mowy o żadnej „niesprawiedliwości”. Po drugie, uruchomienie przez gminę określonego terenu pod zabudowę oznacza z reguły zmianę sytuacji właściciela nieruchomości. Zapewnieniu jego interesów służą ustawowe zasady reparcelacji terenu oraz towarzyszące im instrumentarium ekonomiczne. Nie sam plan *per se* był zatem źródłem „niesprawiedliwości” społecznej, lecz towarzyszące mu przepisy, które uwzględniały niedostatecznie (lub wcale) interesy posiadaczy nieruchomości.

Piątym argumentem popierającym abolicję „starych” planów jest ich rzekome nieprzystosowanie do nowych potrzeb inwestycyjnych. W kraju występują obecnie bardzo różne potrzeby inwestycyjne. W zasadniczej dziedzinie — tworzenia miejsc pracy — mamy do czynienia z rozwojem bardzo drobnych przedsiębiorstw, które lokują się z reguły w istniejącej zabudowie mieszkaniowej, często z pogwałceniem (odkrytej ostatnio w polskim prawie) zasady dobrego sąsiedztwa. Podejmowanie budowy większych obiektów dla umieszczenia miejsc pracy należy do wyjątków, a zagraniczni zwykle inwestorzy z reguły szukają lokalizacji na „zielonej łące”, chcą uniknąć trudności z przebudową zdegradowanych terenów przemysłowych. Popyt inwestycyjny w zakresie budownictwa mieszkaniowego ma charakter dualistyczny. Z jednej strony, potrzebne są uzbrojone lub łatwe do uzbrojenia tereny pod intensywną zabudowę, a z drugiej — tereny pod ekstensywną (często krańcowo) zabudowę jednorodzinną. Potrzeby inwestycyjne III sektora gospodarki, występującego w okresie realnego socjalizmu jedynie śladowo, mają charakter bardzo zróżnicowany, zarówno w odniesieniu do lokalizacji (centralne, peryferyjne), jak i stopnia pożądanej intensywności zabudowy i form zagospodarowania.

Jest rzeczą oczywistą, że plany sporządzone w okresie realnego socjalizmu nie są przystosowane do tego typu popytu na tereny, bo-

wiem były sporządzane przy innych założeniach. Nie oznacza to jednak, że „stare” plany nie mogą być przystosowane do zmienionej struktury popytu inwestycyjnego. W każdym planie zagospodarowania przestrzennego gminy występuje pięć elementów o charakterze w zasadzie stałym: układ dróg (w większych miastach także transportu zbiorowego), związane przeważnie z nimi układy infrastruktury technicznej, układ terenów otwartych (gdzie hasło o zrównoważonym rozwoju traktuje się poważnie), zespoły chronione ze względów konserwatorskich oraz elementy krajobrazu kulturowego. Wszystkie pozostałe elementy planu zagospodarowania są i zawsze były zmienne. W okresie transformacji dotyczy to zwłaszcza zasięgu terenów przemysłowych, które w „starych” planach stanowiły nierzadko do 30% całej powierzchni planowanych obszarów zainwestowanych, terenów mieszkaniowych i ich charakteru (wielorodzinne, jednorodzinne, mieszane), terenów dla często eksplozywnego rozwoju usług różnego typu, a także w nielicznych przypadkach terenów dla sektora nauki. W stosunku do tych obszarów istnieje konieczność generalnego określenia ich zasięgu, dopuszczalnej intensywności zabudowy i zasad zagospodarowania. Te niezbędne zmiany „starych” planów (a także i uwzględnienie innych elementów przewidzianych w ustawie) dadzą się wprowadzić łatwiej, szybciej i taniej w trybie aktualizacji planów, a nie ich rewolucyjnej abolicji i zaczynania wszystkiego od początku, nie mając z reguły ani niezbędnych do tego podstawowych informacji, ani kadry fachowej, ani wystarczających środków finansowych, co w efekcie musi prowadzić do przypadkowości i niskiej jakości sporządzanych planów.

Szóstym wreszcie argumentem przeciwko „starym” planom jest stwierdzenie, że w planach tych (w domyśle ogólnych, tj. dotyczących całej gminy) rezerwowano znaczne tereny pod inwestycje, które nie miały żadnych szans realizacji, a w efekcie uniemożliwiono gminom sprzedaż tych terenów lub podejmowanie na nich innych inwestycji. Jest to argument pozorny, bowiem „rezerwowane” tereny były w bardzo nielicznych przypadkach własnością gmin, co z natury rzeczy wykluczało sprzedaż, a przepisy dopuszczały dokonywanie zmian planu w określonym trybie. Argument ten zdaje się również wynikać z całkowitego niezrozumienia pojęcia i funkcji planu zagospodaro-

wania przestrzennego (por. rozdz. Podstawowe pojęcia) stosowanego w państwach Unii Europejskiej, który nie jest z założenia — zwłaszcza w odniesieniu do planu całej gminy — planem realizacji inwestycji. Nawet każdemu turyście polskiemu podróżującemu po państwach Unii muszą wpaść w oko tereny przeznaczane planowo pod przemysłowe miejsca pracy noszące różne nazwy: *Gewerbegebiete* (Niemcy), *zones industrielles* (Francja), *industrial estates* (Wlk. Brytania), których zabudowa znajduje się w różnych fazach, a czasem nie została w ogóle rozpoczęta (rezerwa terenu). I nie jest to żadna aberacja systemu socjalistycznego, lecz elementarny sposób na uporządkowany rozwój przestrzenny i zapewnienie racjonalności prowadzonych inwestycji, także w ustroju gospodarki rynkowej.

Trzeba również wskazać, że rzekomy wysoki popyt na tereny pod inwestycje jest jedną z legend lansowanych przez przeciwników planowania zagospodarowania przestrzennego. W rzeczywistości mamy bowiem do czynienia bardzo często z inwestycjami pozorowanymi, chodzi bowiem nie o żadną budowę, lecz o zmianę kwalifikacji terenu z rolnego na budowlany i przejęcie wynikającej z tego renty planistycznej. Jest to zatem działalność czysto spekulacyjna, która w państwach praworządnych nie jest popierana (nie znaczy to, że nie występuje).

Powyższy przegląd zdaje się wskazywać, że abolicja „starych” planów wyniknęła bardziej z poglądów ideologicznych niż z rzeczowych przesłanek, przy jednoczesnym braku analizy skutków takiej decyzji. Trudno bowiem ustalić, na czym polegały immanentne wady tych planów sprawiające, że uznano je za nienadające się do dokonania zmian i aktualizacji w przepisany trybie. Krytycy tych planów nie zauważyli, jak się wydaje, że proces rozwoju osadnictwa jest z natury rzeczy konfliktowy. W państwach Unii Europejskiej nie dopuszcza się do rynkowej „wolnej amerykanki”, lecz rozwiązuje konflikty w drodze wyważania i godzenia sprzecznych interesów przy zastosowaniu zasady poszanowania dobra wspólnego, zapewniając ustawowo bezpośrednio dotkniętym godziwą rekompensatę. Upór polskiego ustawodawcy w sprawie abolicji planów, oparty na nierealistycznych przesłankach dotyczących terminów sporządzenia nowej

ich generacji, doprowadził do sytuacji, w której Polska stała się jedynym państwem w Unii Europejskiej pozbawionym dokumentów prawnych ukierunkowujących zagospodarowanie na szczeblu gminy oraz skazanym na permanentne nienadążanie z przygotowaniem niezbędnych planów miejscowych. Stan ten grozi, z jednej strony, pogłębianiem się chaosu w rozwoju zagospodarowania i jego formach przestrzennych, a z drugiej — trudnościami w uzyskiwaniu wsparcia finansowego Unii Europejskiej dla różnego typu zamierzeń strukturalnych.

Marginalizacja problematyki środowiska

Poszanowanie istniejących wartości przyrodniczych stanowiło od zarania planowania przestrzennego w II Rzeczypospolitej jeden z charakterystycznych elementów polskiego planowania. Jego problematyka była ujmowana wówczas pod ogólnym hasłem „zieleni” i była zgodnie z ówczesnym pojmowaniem tych zagadnień ograniczona. Podejście to zostało przejęte do praktyki planowania przestrzennego okresu realnego socjalizmu, ulegając stopniowemu rozszerzeniu, co znalazło wyraz także w nazwie podejmowanych studiów (opracowania fizjograficzne), tworzących przyrodnicze podstawy sporządzanych w różnych skalach planów.

Podejście to znalazło wyraz w ustawie o planowaniu przestrzennym 1961, mimo że w panującej ideologii socjalizmu środowisko przyrodnicze było uważane za „dobro wolne”, które należało „ujarzmzić” i wykorzystać, co nierzadko oznaczało jego zniszczenie. Sformułowane w tej ustawie cele planowania przestrzennego (1.1) obejmowały m.in. „stworzenie warunków dla ochrony naturalnych bogactw i walorów przyrodniczych kraju”. Ten ogólny cel nie był jednak w dalszym tekście w żadnym stopniu zinstrumentalizowany — podobnie zresztą, jak i inne cele planowania przestrzennego — co było konsekwencją czysto proceduralnego charakteru ustawy.

To hasłowe sformułowanie uległo w Ustawie 1984 ewolucji — za cel planowania przestrzennego uznano „zapewnienie zachowania rów-

nowagi przyrodniczej” (1). Jednocześnie, wprowadzono pewną konkretyzację tej ogólnej zasady, wskazując, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać „wyniki kompleksowych badań warunków przyrodniczych (3.2)” oraz „wymagania w zakresie ochrony środowiska, a w szczególności ochrony zasobów wodnych i energetycznych, złóż kopalin, gruntów rolnych i leśnych” (3.3). Sprawa gruntów rolnych była potraktowana szczególnie ze względu na permanentny w ówczesnym ustroju kryzys żywnościowy. W konsekwencji, ustawa stanowiła, że przeznaczanie tych gruntów na cele nierolnicze następowało po przeprowadzeniu wszechstronnych analiz i uwzględnieniu warunków przyrodniczych (5).

Ustawa 1984 podejmowała także problematykę środowiska na szczeblu planowania krajowego. Stanowiła ona, że plan krajowy określa działania zapewniające „ochronę środowiska, z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie oraz obszarów szczególnego zagrożenia (18.2.1), ochronę złóż i prawidłowe wykorzystanie zasobów surowców mineralnych (18.2.4), ochronę i wykorzystanie zasobów wodnych (18.2.5) oraz rozwój gospodarki rolnej i leśnej” (18.2.6).

Plany regionalne ustalały w szczególności „wymagania i warunki w dziedzinie ochrony środowiska, z uwzględnieniem obszarów podlegających szczególnej ochronie oraz obszarów szczególnego zagrożenia” (20.1.5). To ważne rozróżnienie sytuacji na różnych obszarach państwa zniknęło niestety z późniejszych ustaw. W odniesieniu do planów miejscowych ustawa ograniczała się do stwierdzenia, że „miejscowy plan ogólny określa przyrodnicze (...) warunki przestrzennego zagospodarowania miasta/gminy” oraz że „w szczególności ustala warunki i sposoby (...) ochrony środowiska” (25.2).

Powyższe, słuszne w zasadzie ustalenia ustawowe nie oznaczały jednak, że brano je rzeczywiście pod uwagę w procesach podejmowania decyzji i realizacji. O ile w planowaniu miast były one często przestrzegane, co znajdowało wyraz w ustalaniu cezur zielonych, klinów nawietrzających, stref izolacyjnych czy ochronie cennych przyrodniczo fragmentów terenu, co należy do instrumentarium

współczesnego planowania przestrzennego, o tyle w zakresie planowania przemysłu i kopalnictwa, a także ochrony wielkoobszarowych ciągów przyrodniczych były one z reguły pomijane.

Sprawę pogarszał fakt, że stosowane w praktyce technologie nie uwzględniały zasad ochrony środowiska, tak w odniesieniu do ochrony powietrza (i jego wpływu na klimat), jak ochrony wód, poziomu hałasu, zanieczyszczenia ziemi, zapachów itp. Zjawiska te prowadziły do masowych degradacji środowiska przyrodniczego, stwarzając w niektórych regionach kraju stan klęski ekologicznej (zwłaszcza na obszarze Górnego Śląska, ale nie tylko).

Porównanie ustaleń zawartych w przytoczonych wyżej dwóch ustawach wskazuje, że pojęcie środowiska ulegało stopniowemu rozszerzeniu i konkretyzacji. Trudno jest dzisiaj powiedzieć, czy był to jedynie efekt własnych przemyśleń i doświadczeń środowiska fachowego, czy też były to echa studiów i działań podejmowanych przez ONZ. Polska była wprawdzie członkiem tej międzynarodowej organizacji, ale nie wzięła udziału (ze względów czysto politycznych) w pierwszej Konferencji ONZ na temat środowiska, która odbyła się w Sztokholmie w 1972 roku. Jest ona dzisiaj uważana za kamień milowy w powstawaniu ochrony środowiska. Sformułowano wówczas ważne współzależne określenia *natural environment* i *built-up environment*, które stanowią punkt wyjścia współczesnej gospodarki przestrzennej. W wyniku tej Konferencji zagrożenia środowiska *sensu largo* stały się po raz pierwszy przedmiotem szerszych zainteresowań wielu państw świata, a także poczęły stawać się przedmiotem polityki międzynarodowej, w ramach której powołano do życia agencję ONZ do spraw środowiska (UNEP) zajmującą się regionalnymi i globalnymi problemami środowiska, zwłaszcza w krajach rozwijających się. Konferencja ta stała się również punktem wyjścia zorganizowania Konferencji ONZ na temat osiedli ludzkich (Vancouver 1976), wprowadzając problematykę środowiska do rozważań rządów i działań instytucji międzynarodowych dotyczących rozwoju zagospodarowania przestrzennego, co znalazło swój wyraz w działaniach nowo utworzonej agencji ONZ pod nazwą UNCHS–HABITAT.

Wczesna koncepcja ochrony środowiska uległa z czasem znacznemu rozszerzeniu i przybrała postać trwałego i przyjaznego środowisku modelu rozwoju (ang. *sustainable development*) *. Jego zasady zostały zarysowane w Raporcie Komisji Brundtland dla ONZ (1987) i rozwinięte we wnioskach Konferencji ONZ na temat „Środowisko i rozwój” w Rio de Janeiro (1992). Odnosi się to w szczególności do dwóch przyjętych na tej Konferencji dokumentów: Deklaracji z Rio oraz AGENDY 21 **. Ta pierwsza zawiera 27 zasad polityki rozwoju i środowiska, które poszczególne państwa — biorąc pod uwagę potrzeby przyszłych pokoleń — powinny uwzględniać w dziedzinie gospodarczej, społecznej, naukowej oraz w prawodawstwie. Ta druga zawiera (nieobowiązujący) kompleksowy, globalny program pożądanych działań w zakresie rozwoju i środowiska w ich wzajemnym powiązaniu. Odnoszą się one w szczególności do takiej restrukturyzacji polityki państw uprzemysłowionych w zakresie gospodarki, energetyki, komunikacji, rolnictwa i handlu, która sprzyjałaby trwałemu rozwojowi. Do realizacji AGENDY 21 powołano stałą Komisję ONZ mającą za zadanie monitorowanie i wpływanie na procesy kształtowania środowiska w kierunku zapewnienia trwałego rozwoju.

Sformułowane zasady modelu trwałego rozwoju mają charakter kompleksowy i przekrojowy, co oznacza, że dotyczą nie tylko ochrony przyrody i gospodarowania wodą *sensu largo*, lecz także utrzymania czystości powietrza i ochrony klimatu, ochrony różnorodności gatunkowej, ochrony przed hałasem, ochrony zasobów naturalnych, ochrony ziemi i sanacji terenów skażonych, zachowania walorów krajobrazu, oszczędności energii i wykorzystywania odnawialnych jej źródeł, gospodarowania odpadami (unikanie, ponowne zużywanie i usuwanie), transportu, ochrony przed substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia, ochrony przed promieniowaniem, drganiami itp.

* Adekwatne przetłumaczenie tego terminu na język polski jest przedmiotem sporów. W niniejszym tekście przyjęto formułę obecnie stosowaną w Polsce.

** Termin ten jest skrótem angielskiego *Adoption of agreement on global environment and development*.

W takim ujęciu, problemy środowiska dotyczą niemal wszystkich sektorów gospodarki. Stają się one jednocześnie istotnym elementem składowym planowania przestrzennego na wszystkich jego poziomach.

Zarysowany model trwałego rozwoju sprowadza się, w najogólniejszym ujęciu, do stosowania następujących głównych generalnych zasad:

- wzrost gospodarczy mniej obciążający zasoby przyrodnicze i wykluczający trwałe szkody środowiska (uniezależnienie gospodarki od degradacji przyrody),
- użytkowanie zasobów przyrody, które nie grozi zniszczeniem przyrodniczych podstaw istnienia i jakości życia przyszłych pokoleń,
- rozerwanie dotychczas występującego związku między wysokim poziomem dobrobytu a naruszaniem środowiska — propagowanie przyjaznego środowiska rozwoju gospodarki, zagospodarowania przestrzennego i modelu życia,
- zachowanie różnorodności środowiska przyrodniczego,
- stosowanie czystych technologii i wprowadzanie odpadów do ponownego obiegu gospodarczego,
- zapewnienie powszechnego dostępu do środowiska,
- uzyskanie wysokiego poziomu ochrony środowiska przy uwzględnieniu jego regionalnej specyfiki.

Stosowaniu tego modelu powinny służyć polityki sektorowe zawierające trzy generalne zasady: priorytet dla działań zapobiegawczych, zwalczanie naruszeń środowiska w miejscu ich powstawania oraz ponoszenie kosztów jego naprawy przez sprawcę.

Ogólne sformułowania dotyczące trwałego i przyjaznego środowiska rozwoju wypracowane przez ONZ znalazły stopniowo drogę do konstytucji państw rozwiniętych, zwłaszcza europejskich. Wyprzedzająco, wiele szczegółowych ustaleń dotyczących tego modelu zostało wprowadzone do prawa ochrony środowiska oraz prawa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego. W niektórych państwach Unii

Europejskiej polityka ochrony środowiska prowadzona przez centralne władze publiczne została instytucjonalnie połączona w jednym ministerstwie z polityką zagospodarowania przestrzennego.

W Konstytucji III Rzeczypospolitej Polskiej znalazło się szereg stwierdzeń dotyczących ochrony środowiska sięgających dalej niż ma to miejsce w większości państw Unii Europejskiej, a także w projekcie Konstytucji Europejskiej. W tekście polskiej Konstytucji sprawy ochrony środowiska zawarte są w kilku artykułach:

- „strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju” (5);
- „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne m.in. dla ochrony środowiska i zdrowia” (31.3);
- „władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom” (74.1);
- „ochrona środowiska jest obowiązkiem władz publicznych” (74.2).

W sytuacji nadania tak wysokiej rangi konstytucyjnej zagadnieniom zrównoważonego rozwoju, w tym ochronie środowiska, można by się spodziewać, że sprawy te znajdą poczesne miejsce w ustawach dotyczących gospodarki przestrzennej okresu transformacji. Tak niestety nie jest.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 uwzględniała problematykę zrównoważonego rozwoju i środowiska śladowo, co wynikało zarówno z panujących wówczas poglądów neoliberalnych, jak i (prawdopodobnie) z ograniczonej wiedzy dotyczącej rozwoju poglądów na tę problematykę na świecie. Ogólna część tej ustawy, dotycząca jej przedmiotu, zawiera słuszne stwierdzenia, że „główną podstawą działań w zagospodarowaniu przestrzennym jest rozwój zrównoważony” (1.1), oraz że w zagospodarowaniu przestrzennym „uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska przy-

rodniczego” (1.2.3). Z tych stwierdzeń ogólnych nie wyciągnięto jednak żadnych wniosków i nie podjęto próby ich konkretyzacji w odniesieniu do poszczególnych rodzajów dokumentów planistycznych.

Problematyka trwałego rozwoju i środowiska została w studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy potraktowana ogólnikowo. Ustawa stanowiła, że w studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze „stanu i funkcjonowania środowiska przyrodniczego” (6.4.3) oraz że w studium określa się w szczególności „lokalne wartości zasobów środowiska przyrodniczego” (6.5.2).

Podobnie przedstawiała się sprawa w odniesieniu do planów miejscowych. Problematykę środowiska ograniczono do stwierdzenia, że w planie miejscowym ustala się, w zależności od potrzeb, m.in. „zakaz zabudowy, wynikający z potrzeb ochrony środowiska” oraz „prawidłowego gospodarowania zasobami przyrody” (10.1.8).

Równie ogólnikowe stwierdzenia występowały w zakresie planu przestrzennego zagospodarowania województw. Plany te miały określać zasady struktury przestrzennej województwa, w tym „wymagania w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego” (54.b.2.3). Wreszcie polityka przestrzennego zagospodarowania kraju miała „określać zwłaszcza przyrodnicze (...) uwarunkowania i cele oraz kierunki tej polityki” (56.1). Jest interesujące, że sprawy środowiska zostały wymienione na pierwszym miejscu, przed tematyką kulturalną, społeczną i ekonomiczną.

W decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania (Rozdz. 4) zagadnienia środowiska zostały pominięte. Ustawa nie przewidywała określania żadnych wymagań w tej dziedzinie (42.1) ani nie nakładała obowiązku przeprowadzenia uzgodnień z organami ochrony środowiska (40.4).

W sumie, Ustawa 1994 zawierała słuszne hasła generalne dotyczące trwałego rozwoju i ochrony środowiska, które traktowała jako naczelną zasady planowania i zagospodarowania przestrzennego. Z tych generalnych stwierdzeń nie wyciągnięto jednak żadnych

konkretnych wniosków ukierunkowujących procesy planowania na różnych jego szczeblach oraz uwzględniających te przesłanki w podejmowaniu decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa 2003 zawiera w początku tekstu, podobnie jak Ustawa 1994, dwa słuszne sformułowania o charakterze hasłowym. Pierwsze z nich stwierdza, że podstawą działań w kształtowaniu polityki przestrzennej jest „ład przestrzenny i zrównoważony rozwój” (1.2). Sformułowanie ma charakter współczesny, a druga jego część (zrównoważony rozwój) wywodzi się z Konstytucji. Ustawa nie wyjaśnia jednak bezpośrednio, co pod tym drugim pojęciem jest rozumiane, lecz odsyła do art. 3. pkt. 50 ustawy Prawo ochrony środowiska z 27.04.2001 i 2002 roku (2.2). W ten sposób zrozumienie tego centralnego dla współczesnego planowania przestrzennego pojęcia wymaga poszukiwań w innej ustawie. Takie „określne” sformułowania są wprawdzie zgodne z praktyką prawniczą, ta odnosi je jednak zwykle do tej samej ustawy. Odniesienie do innej ustawy — i to podstawowego terminu — nie przyczynia się do czytelności tekstu. To jest trochę tak, jakby w ustawie o nieruchomościach wyjaśnienie, co rozumie się pod tym terminem odesłano do zupełnie innej ustawy.

Jak stwierdza się na początku ustawy, podstawą określonych w niej działań jest „ład przestrzenny i zrównoważony rozwój” (1.1.2). Mamy więc dwie podstawowe przesłanki (cele) ustawy ukierunkowujące działania w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Można by się zatem spodziewać, że obie będą w treści ustawy bliżej wyjaśnione i zinstrumentalizowane, co nie oznacza oczywiście, że równorzędnie. Tak jednak nie jest. W tekście ustawy trudno jest doszukać się ukonkretnienia pojęcia zrównoważonego rozwoju. Co więcej, nie ma tam nawet odesłania (pomijając „słowniczek”) do odpowiedniej ustawy, która tę sprawę instrumentalizuje.

Drugie wyjściowe sformułowanie stanowi, że „w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza „wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarki wodami, i ochrony gruntów rolnych i leśnych” (1.2.3). Co rozumiane jest pod pojęciem środowiska, z tekstu ustawy nie można się dowiedzieć. Znowu mamy tu

odesłanie czytelnika do innej ustawy — art. 3, pkt 39 ustawy Prawo ochrony środowiska z 27.04.2001. Druga część tego hasła jest bezkrytycznie przepisana z ustaw okresu realnego socjalizmu i nie odpowiada obecnym realiom i priorytetom. Ochronę *en gros* gruntów rolnych (nie wiadomo co się przez to rozumie: przed zabudową czy przed chemizacją, czy przed przejściem przez zagranicznych inwestorów?) trudno uznać za zasadniczą sprawę w sytuacji, gdy kilka milionów hektarów takich gruntów leży w Polsce odłogiem, a ich „odrolnianie” ma w praktyce charakter rutynowy. O innych, ważnych dzisiaj „w szczególności” dla planowania przestrzennego, aspektach ochrony środowiska (np. ochrona przed hałasem, gospodarka odpadami, oszczędność energii, ochrona ziemi przed zanieczyszczeniem, zapewnienie czystości powietrza, ochrona klimatu, ochrona ciągów przyrodniczych itp.) ani we wstępnej części ustawy, ani w jej dalszym tekście w ogóle się nie wspomina.

Współcześnie pojmowana gospodarka przestrzenna obejmuje równoległe (i we wzajemnych uwarunkowaniach) problematykę planowania przestrzennego i ochrony środowiska. Znalazło to wyraz w ustawie Prawo ochrony środowiska. Jest ona jedną z najczęściej zmienianych i uzupełnianych ustaw polskich, co wynika z postępującego stale rozpoznania tej problematyki na świecie, z jej stale rosnącej rangi oraz wymagań i regulacji Unii Europejskiej. Ustawa ta zawiera wiele ustaleń odnoszących się do planowania zagospodarowania przestrzennego, mających zarówno charakter generalny, jak i zasad i ustaleń szczegółowych. W jej tekście znajduje się już na początku (5) następujące sformułowanie: „Zrównoważony rozwój i ochrona środowiska stanowią istotny element polityki społeczno-gospodarczej oraz polityki zagospodarowania przestrzennego państwa”. Te dwie wyjściowe zasady „stanowią podstawę do sporządzania i aktualizacji: koncepcji polityki zagospodarowania przestrzennego kraju, planów zagospodarowania przestrzennego województw, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. W dalszym ciągu tekstu ustawa wprowadza kilka zasad odnoszących się do planowania przestrzennego na poziomie gmin (studium i plany miejscowe). W każdym niemal rozdziale

ustawy znajdują się wskazania szczegółowe odnoszące się do planowania, a jeden z nich poświęcony jest w całości sprawom tego planowania (Rozdz.6. Ochrona zieleni w miastach i wsiach).

W sytuacji komplementarności treściowej i metodycznej ustaleń Ustawy 2003 i ustawy Prawo ochrony środowiska, nie jest wystarczające ograniczanie się w do stwierdzeń, że w planowaniu „uwzględnia się zasady ochrony środowiska” przy braku wskazań, gdzie takie obowiązujące zasady można znaleźć. Nie wystarczy tu standardowe stwierdzenie o uwzględnianiu przepisów szczególnych, gdyż te nie są na ogół przedmiotem nauczania na wydziałach kształcących projektantów planów, a także rzadko są znane administracji planistycznej. Stąd też byłoby wskazane przywołanie na początku ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej zarówno równoległej i komplementarnej ustawy Prawo ochrony środowiska, jak i jej ogólnych ustaleń (nawet za cenę częściowych powtórzeń w tekście).

To samo dotyczy ustawy o ochronie przyrody, która określa „zasady i formy ochrony przyrody żywej i nieożywionej oraz krajobrazu” (1). Przewiduje ona tworzenie parków narodowych, uznawanie określonych obszarów za rezerваты przyrody, tworzenie parków krajobrazowych (i ich otulin), wyznaczanie obszarów chronionego krajobrazu. Obszary te tworzą w sumie krajowy system obszarów chronionych, połączonych korytarzami ekologicznymi. Ponadto, ustawa przewiduje wprowadzanie ochrony w drodze uznawania określonych obiektów (terenów) za pomniki przyrody, użytki ekologiczne, zespoły przyrodniczo–krajobrazowe i stanowiska dokumentacyjne. Dla pierwszej grupy tych obszarów (z wyjątkiem obszarów chronionego krajobrazu) „sporządza się i realizuje plany ochrony” (18.1), zawierające zasady zagospodarowania i użytkowania. Ustalenia zawarte w tych planach są wiążące dla planów zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminy oraz dla decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania. Ustanowienie planu ochrony zobowiązywało (w ustawie z 1991 r.) gminę do sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru objętego planem ochrony. Wyżej wspomniane obszary objęte ochroną mogą leżeć zarówno na terenach otwartych, jak i w granicach miast (w całości lub we frag-

mentach), przez co wpływają bezpośrednio na planowanie na różnych jego poziomach (wojewódzkie, studia gmin, plany miejscowe) oraz na konkretne zagospodarowanie terenu. Obszary te stanowią już obecnie znaczną część terytorium państw Unii Europejskiej (najwięcej w Austrii — 28,3% i w Niemczech — 27%; najmniej we Włoszech — 7,3% i w Grecji — 2,7%). Dla państw przystępujących do Unii odpowiednie wielkości wynoszą: Słowacja — 19,5%, Czechy — 15,8%, Polska — 9,6%, Węgry — 6,8%*. W odniesieniu do Polski jest to już obecnie obszar parokrotnie większy niż tereny zabudowane polskich miast, a należy się liczyć, że obszary chronione ulegną dalszemu powiększeniu do około 15% powierzchni kraju w efekcie realizacji zaleceń Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Wpływ tego typu obszarów na planowanie zagospodarowania będzie zatem istotny i wymaga właściwego uwzględnienia także w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W obecnej jej wersji brak nawet najogólniejszego nawiązania do ustawy o ochronie przyrody (2004).

Główny niedostatek Ustawy 2003 polega jednak nie na sformułowaniach wyjściowych, lecz na ich szczątkowym odzwierciedleniu w tekście ustawy oraz na pominięciu wielu wspomnianych wyżej istotnych elementów środowiska wpływających na planowanie przestrzenne. W studium uwarunkowań i kierunków rozwoju gminy oraz w planie miejscowym trudno znaleźć bliższą instrumentalizację dwóch przytoczonych wyżej ogólnych haseł. Co gorzej, do Ustawy 2003 wpisano ustalenia niezgodne z postanowieniami ustawy Prawo ochrony środowiska (2001). Ta ostatnia stanowi, że projekty wszystkich planów zagospodarowania przestrzennego wymagają oceny ich oddziaływania na środowisko przyrodnicze (40.1), przedstawienia rozwiązań alternatywnych do propozycji zawartych w projektach planu (41.2.8) oraz opracowania rozwiązań mających na celu zapobieganie, ograniczenie lub kompensację przyrodniczą negatywnych oddziaływań projektu na środowisko (41.2.7). W us-

* *Vision Planet. Strategies for integrated spatial development of the Central European, Danubian and Adriatic Area* (1998). Krajowe statystyki podają różne wielkości zależnie od przyjętej definicji.

tawie tej chodzi zatem o włączenie przesłanek (i specjalistów) od ochrony środowiska w proces intelektualny formułowania projektu planu, o czym w Ustawie 2003 nie ma mowy. Co gorzej, sprawa ta nie jest przedmiotem poważnego nauczania architektów, a w konsekwencji rzadko jest im znana.

Z tego współczesnego, europejsko pojmowanego postanowienia, wymagającego uwzględniania przesłanek ekologicznych już na etapie projektu planu zagospodarowania przestrzennego/studium, oraz zasady aktywnego wpływania tych przesłanek na ostateczny kształt projektu planu, w Ustawie 2003 nie pozostało prawie nic. Ustawa ogranicza się do wymogu uwzględnienia w studium uwarunkowań wynikających w szczególności ze „stanu środowiska (...) wielkości i jakości zasobów wodnych oraz wymogów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” (10.1.3). Ta ostatnia sprawa słusznie została dodana, szkoda jednak, że nie znalazła się ona na początku tekstu ustawy jako jedna z zasad planowania przestrzennego w ogóle. Ustawa wymaga dalej określenia w studium „obszarów oraz zasad ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego” (10.2.3) oraz „obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i osuwania się mas ziemnych” (10.2.11.). Te dwa ostatnie (wycinkowe) wymagania zostały prawdopodobnie wpisane w ramach uzgodnień do ustawy przez odpowiedzialny resort. Ustawa nie wymaga sporządzenia do projektu studium (ani do studium) strategicznej oceny oddziaływania przyjętych w projekcie rozwiązań na środowisko, ani nie wspomina o obowiązku uwzględniania gminnych programów ochrony środowiska (17.1) czy o zasadzie utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalnej gospodarki zasobami środowiska (72.1), jak tego wymaga ustawa Prawo ochrony środowiska. Brak takich ustaleń w Ustawie 2003 jest sprzeczny także z wymaganiami Komisji Europejskiej, która żąda przedstawienia dokumentów oceniających wpływ projektu na środowisko w zgłaszanych przez stronę polską wnioskach o współfinansowanie zamierzeń z funduszy unijnych.

Nie lepiej przedstawiają się ustalenia dotyczące planów miejscowych. Tekst ustawy nie konkretyzuje sprawy i ogranicza się do

powtórzenia ogólnych haseł o określaniu obowiązkowo „zasad ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” (15.3). Wymaga on natomiast (słusznie) sporządzenia prognozy oddziaływania projektu planu na środowisko, a także wyłożenia tego projektu wraz z prognozą do wglądu publicznego (17.10). Jak z tego wynika, prognoza taka jest sporządzana *ex post*, co sprowadza ją do roli biurokratycznego dokumentu nie mającego żadnego wpływu na formułowanie projektu planu i jego konsekwencje. W ten sposób z procesu formułowania projektu planu miejscowego wykluczono przesłanki (i specjalistów) ochrony środowiska. Trudno oprzeć się tu wrażeniu, że chodziło o to żeby „nie przeszkadzali” projektantom–architektom w procesie twórczym.

W procedurze dotyczącej uzgodnień projektu planu (dyskusja publiczna, wnoszenie uwag i ich rozpatrywanie itp.) nie wspomina się w ogóle o tej prognozie. Na tym tle nie jest jasne, po co w ogóle prognozę się robi, jeżeli nie jest wyjaśniony jej wpływ na projekt planu miejscowego ani jej rola w toku przeprowadzanych uzgodnień. Nie chodzi tu przecież o to, aby taki dokument był *ex post* w ogóle opracowany, lecz o to, aby wskazania prognozy sporządzonej we wczesnej fazie opracowywania projektu planu mogły być właściwie uwzględnione w planie miejscowym. Na tym polega bowiem realizacja wyjściowych haseł całej ustawy stwierdzających, że podstawą działań w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest zrównoważony rozwój oraz że w działaniach tych uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska. Niewiele pomoże tu zapowiedziane określenie w drodze rozporządzenia przez ministra właściwego do spraw środowiska szczegółowych warunków, jakim powinna odpowiadać prognoza oddziaływania na środowisko dotycząca projektów planów miejscowych (81), bowiem nie będzie ona z natury rzeczy dotyczyć metodyki planowania, ta bowiem powinna być sprecyzowana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Także w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ukonkretnienie wyżej wspomnianych dwóch generalnych haseł ma charakter śladowy. Ustawa wymaga określenia „w szczególności

systemu obszarów chronionych, w tym obszarów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego” (39.3.2) oraz „obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi” (39.3.6). Tu nasuwa się uwaga, że sprawa obszarów chronionych została niesłusznie pominięta w studium. Ustawa stanowi, że projekt planu sporządza się wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (41.1.4). Podobnie jak przy planie miejscowym, nie jest jasna rola tej prognozy w procesie planowania i uzgadniania projektu planu. Takie ustalenia w Ustawie 2003 dotyczące dokumentów planistycznych na szczeblu gminy (studium i planów miejscowych) nie tylko pomijają powojenną polską tradycję planowania przestrzennego, ale także nie są zgodne z istniejącym prawem krajowym (ustawa Prawo ochrony środowiska) oraz są sprzeczne z polityką Unii Europejskiej w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, a także z prawodawstwem i praktyką państw „starej” Unii.

W odniesieniu do koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, sporządzonej przez RCSS, ustawa wymaga uwzględnienia zasad zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze „uwarunkowania” (47.1.1). Ustawa stwierdza, że koncepcja określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, w szczególności „wymagania z zakresu ochrony środowiska (47.2.2), strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym” (47.2.4). Nie wiadomo, dlaczego wymiar międzynarodowy ochrony środowiska ograniczono tylko do zagadnień wodnych — ten wymiar jest nie mniej ważny w odniesieniu do ciągów przyrodniczych. Nie wiadomo także, w jaki sposób ustalenia koncepcji krajowej (jeżeli ma ona w ogóle cokolwiek ustalać, czego ustawa nie wyjaśnia) mają być przekładane do planów niższego rzędu (zwłaszcza wojewódzkich).

W zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego (Rozdz. 5) ustawa stanowi, że wniosek o ustalenia lokalizacji inwestycji zawiera „dane charakteryzujące jej wpływ na środowisko w przypadku braku obowiązku przeprowadzenia postępowania w sprawie oceny oddziaływania na środowisko” (52.2.2.c). Wynika z tego, że w stosunku do

określonych inwestycji taki obowiązek istnieje, nie wiadomo jednak w stosunku do jakich. Nie wiadomo także, jak takie dane miałyby wyglądać.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji określa warunki i szczegółowe zasady zagospodarowania terenu i jego zabudowy wpływające z przepisów odrębnych, w szczególności (m. in.) „ochrony środowiska i zdrowia ludzi” (54.2.b). Jest to słuszne stwierdzenie, nie wiadomo jednak skąd i w jakim trybie organ wydający taką decyzję ma uzyskać te warunki.

Wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji nie wymaga uzgodnienia z organami ochrony środowiska, a jedynie z dyrektorem parku narodowego (53.4.7) i wojewódzkim konserwatorem przyrody (53.4.8). Jest to bardzo restrykcyjny punkt widzenia; oznacza on m.in., że nie przewiduje się np. w ogóle uzgodnień dotyczących poziomu hałasu, co w przypadkach dróg ma istotne znaczenie.

Wreszcie ustawa stanowi (82), że w ustawie Prawo wodne dodaje się artykuł mówiący o obowiązku uzgodnienia z dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej: studium, planów miejscowych, planów zagospodarowania przestrzennego województw, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania. Tych postanowień nie ma w odpowiednich częściach ustawy dotyczących uzgodnień. Punkt ten został zresztą niesłusznie umieszczony w rozdziale dotyczącym obszarów morskich wód wewnętrznych i wyłącznej strefy ekonomicznej (Rozdz. 9), z czym nie ma on nic wspólnego. Z jedenastu artykułów tego rozdziału aż dziewięć dotyczy innych (różnych) spraw niż sugeruje to tytuł rozdziału.

Przedstawiony wyżej przegląd problematyki środowiska zawartej w ostatniej ustawie może prowadzić do wniosku, że autorzy jej projektu nie zdawali sobie sprawy, iż planowanie zagospodarowania przestrzennego praktykowane obecnie w Europie jest równoległe z planowaniem środowiska, a między tymi dwoma punktami widzenia istnieje wiele bezpośrednich sprzężeń zwrotnych. Świadczy o tym zarówno unikanie bezpośredniego wyjaśnienia podstawowych

pojęć zrównoważonego (trwałego) rozwoju i środowiska przyrodniczego, jak i całkowity brak wskazań metodycznych, merytorycznych i proceduralnych, jak czynnik „środowisko” powinien wpływać na procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego. Generalne, hasłowe stwierdzenia o przestrzeganiu zasady trwałego rozwoju i ochrony środowiska nie są w dalszych częściach ustawy w ogóle ukonkretnione. Te same ogólne hasła są powtarzane jako podstawy sporządzania studium, planów miejscowych, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a nawet koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (to ostatnie z niewielkim uzupełnieniem). Nie pokuszono się nawet o ogólne wskazanie, że zakres niezbędnych studiów i ustaleń dotyczących środowiska powinien być różny, w zależności od stanu istniejącego środowiska i przewidywanych zagrożeń oraz celów odnoszonych do konkretnych obszarów.

Jest to w sumie niewspółczesne ujęcie. Wynika z niego, że albo wiedza autorów ustawy o współzależności zagospodarowania i środowiska była ograniczona, albo świadomie zmarginalizowali oni sprawę środowiska dążąc do monopolizacji procesu projektowania planów przez architektów i wykluczenia z niego specjalistów z innych dziedzin. Pozostaje tajemnicą ustawodawcy, jak projektanci pracujący na różnych szczeblach planowania mogą uwzględniać problematykę trwałego rozwoju i ochrony środowiska, jeżeli ustawa tę problematykę praktycznie (nie hasłowo) pomija, a projektanci — wywodząc się głównie z wydziałów architektury — niezbędnej wiedzy dotyczącej tych dziedzin w toku studiów nie uzyskują.

W niemieckich przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego sprawę środowiska występują zarówno w ogólnoniemieckiej ustawie o porządku przestrzennym (BROG) i ustawach poszczególnych landów odnoszących się do planowania regionalnego, jak i w Kodeksie planowania gminnego (BauGB). Już w pierwszym artykule ustawy o porządku przestrzennym stwierdza się, że „strukturę obszaru Niemiec należy rozwijać uwzględniając warunki naturalne”, kierując się w tych działaniach czterema długofalowymi pryncypiami o charakterze merytorycznym oraz trzema pryncypiami mającymi charakter organizacyjny. Wśród czterech

pryncypiów merytorycznych na drugim miejscu wymienia się ochronę, dbałość (opiekę) i rozwój przyrodniczych podstaw życia (1.1.2). Wśród zawartych w dalszym ciągu tekstu ustawy 13 zasad tworzenia porządku przestrzennego, osobny punkt (2.1.8) jest poświęcony środowisku. Stanowi on, że należy troszczyć się o ochronę, opiekę i rozwój przyrody i krajobrazu, w szczególności gospodarowanie przyrodą, klimat, świat zwierzęcy i roślinny oraz lasy, ochronę ziemi i wód, utrzymanie czystości powietrza i zapewnienie zaopatrzenia w wodę, unikanie i usuwanie ścieków i odpadów oraz ochronę zbiorowości przed hałasem. W procesie tym należy uwzględniać występujące wzajemne zależności. Należy troszczyć się o oszczędne i zachowawcze wykorzystywanie dóbr przyrody, zwłaszcza wód, terenów i gleby.

Problematyka środowiska występuje ponadto w zawartych w ustawie szczegółowych zasadach gospodarki przestrzennej. W odniesieniu do kształtowania struktur przestrzennych aglomeracji miejskich (2.1.5) należy podejmować działania poprawiające ich strukturę w tych przypadkach, gdy występują na ich obszarach lub mogą wystąpić zjawiska zanieczyszczenia powietrza, hałasu, przeciążenia sieci transportu lub inne zjawiska zagrażające zdrowiu ludności. Należy zapewnić tereny otwarte dla wypoczynku i zachowania równowagi ekologicznej (2.1.5). Z kolei, użytkowanie terenów na obszarach wiejskich musi zapewniać utrzymanie przyrodniczych podstaw życia i krajobrazu kulturowego. Przy zmianie użytkowania należy dążyć do zachowania jego przyjaznego środowiska charakteru (2.1.7). Tereny wiejskie powinny spełniać funkcję bliskiego i świątecznego wypoczynku. Należy dbać o utrzymanie i wzmocnienie ekologicznych funkcji tych terenów (2.1.6).

Efektom uznania spraw zrównoważonego rozwoju za jedną z wiążących zasad gospodarowania przestrzenią jest stworzenie specjalnej procedury (*Raumordnungsverfahren*) dotyczącej wprowadzania wielkich zamierzeń do planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawa (BROG) wymienia 16 rodzajów takich zamierzeń ponadlokalnych, które podlegają tej procedurze ze względu na ich doniosłość dla porządku przestrzennego oraz znaczne oddziaływanie na środowisko (1).

Niemiecki Kodeks planowania gminnego (BauGB) zawiera na wstępie ogólne stwierdzenie dotyczące wszelkich planów gminnych. Brzmi ono: „Plany powinny (...) chronić i rozwijać przyrodnicze podstawy życia” (1.5). W szczególności należy przy tym uwzględniać „wymagania ochrony środowiska, ochrony przyrody i opiekę nad krajobrazem, a zwłaszcza gospodarowanie przyrodą, ochronę wód, powietrza i ziemi, klimat i występowanie surowców” (1.5.7). Sprawy te są bliżej skonkretyzowane w odniesieniu do planów użytkowania terenu (FNP). Treść tych planów może w szczególności zawierać „powierzchnie niezbędne dla zamierzeń mających na celu ochronę, opiekę i rozwój przyrody i krajobrazu (5.2.10) oraz „powierzchnie o ograniczonym użytkowaniu mające na celu ochronę przed szkodliwymi wpływami na środowisko” (5.2). Ponadto, ta część ustawy zawiera szereg szczegółowych wskazań związanych z ochroną środowiska.

W planach zabudowy (BBPlan), w ramach których można ustalać 29 różnych rodzajów użytkowania terenu, wymieniono także „tereny niezbędne dla ochrony, opieki i rozwoju przyrody i krajobrazu (9.1.20). Plany takie powinny także określać tereny, przy których zabudowie muszą być uwzględniane specjalne zasady budowlane mające na celu przeciwdziałanie wpływom i siłom przyrody (9.5.1).

Ustalenia istotne dla planowania i zagospodarowania przestrzennego są zawarte także w komplementarnej federalnej ustawie o ochronie przyrody i opiece nad krajobrazem (BNatSchG). Na poziomie planowania w landach (tj. planów landu i planów poszczególnych regionów^{*}) przewiduje ona sporządzanie — równolegle do opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego — programu przestrzennego środowiska dla obszaru całego landu oraz ramowego planu środowiska dla każdego regionu. Na poziomie planowania gminnego wymagane jest sporządzenie — równolegle z planem użytkowania terenu gminy — planu środowiska, a w odniesieniu do

* Niemcy federalne składają się z 16 landów. Landy są podzielone dla celów planowania zagospodarowania na łącznie 120 regionów.

planów miejscowych — planów zazielenienia. Ustalenia tych planów obowiązują albo bezpośrednio albo też poprzez wprowadzenie ich do odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego — sprawa jest różnie regulowana w poszczególnych landach, co jest rezultatem specyficznego niemieckiego federalnego ustroju państwa. Warto tu dodać, że wspomniane dokumenty mają charakter planów obowiązujących władze publiczne. Odróżnia to system niemiecki od ustaleń polskich, które nie przewidują sporządzania planów, a jedynie wykonywanie opracowań ekofizjograficznych mających charakter studiów, na podstawie których wymogi środowiska mogą być wprowadzane (lub nie) do odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego.

Wspomniana ustawa zawiera także trzy regulacje mające na celu zachowanie, w miarę możliwości, istniejącej przyrody, a w przypadkach, gdy zniszczenie przyrody jest nieuniknione — jej odpowiednie odtwarzanie. Pierwszą z nich jest ustawowy nakaz unikania ingerencji w przyrodę w procesie sporządzania planów gminnych. Określa ona szczegółowo, co rozumie się przez ingerencje oraz nakłada obowiązek sprawdzenia, czy założony cel planu gminnego nie może być osiągnięty ilościowo, jakościowo lub w innym miejscu przy mniejszej od zakładanej ingerencji w przyrodę i krajobraz.

Druga regulacja wymaga wyrównywania nieuniknionych naruszeń środowiska. Koszty takich działań ponosi inwestor. Gmina jest zobowiązana zbadać, na których terenach objętych planami gminnymi, jakie działania wyrównawcze mogą być przeprowadzone. Działania wyrównawcze mogą mieć miejsce na tym samym terenie objętym danym planem, na którym ingerencja ma miejsce, lub też na innym terenie, przy czym kompensacje mogą mieć różny charakter (także finansowy).

Wreszcie trzecia regulacja zobowiązuje gminy do opracowywania bilansów ingerencji i wyrównań w toku sporządzania planów środowiska i krajobrazu. Ustalenie to oznacza wprowadzenie do planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza gminnych, dodatkowych treści, często o bardzo szczegółowym charakterze.

Brak reperkusji powrotu Polski do Europy

Rozpoczęty w 1989 roku proces fundamentalnych zmian ustroju Polski wiązał się od początku z przeorientowaniem polskiej polityki na powrót do Europy. Wyraziło się to m.in. narastaniem coraz silniejszych związków z organizacjami europejskimi, zwłaszcza ze Wspólnotą Europejską, oraz przejmowaniem wyznawanych przez nie wartości, cech ustroju państwowego i systemu prawnego. W ramach tego procesu Polska przystąpiła do Rady Europy (1990), podpisała Traktat Stowarzyszeniowy z Unią Europejską (1991), a następnie podjęła intensywne negocjacje akcesyjne (1998), które doprowadziły do podpisania Traktatu Akcesyjnego (Ateny 2003) i przystąpienia do Unii Europejskiej jako jej pełnoprawny członek w dniu 1 maja 2004 roku.

Ten historyczny akt, likwidujący od strony politycznej skutki podziału jałtańskiego, stanie się niewątpliwie katalizatorem zmian przywracających Polskę do Europy w wielu dziedzinach życia, w szczególności obejmujących funkcjonowanie państwa i gospodarki, jak i wartości wyznawanych przez samo społeczeństwo. Dotyczyć on będzie zwłaszcza tych dziedzin, w których państwa członkowskie przekazały Unii Europejskiej swoje kompetencje. Jak można mieć nadzieję, wpływ wartości uznawanych przez państwa Unii i Unię jako taką rozciągnie się w Polsce również na szeroko rozumianą dziedzinę zagospodarowania przestrzennego.

Ład przestrzenny — element kultury europejskiej

Charakterystyczną cechą zagospodarowania przestrzennego Europy jest ład przestrzenny stanowiący element wartości i kultury europejskiej, odróżniający ją od innych kontynentów. Zagospodarowanie obszaru europejskiego było w zasadzie już od średniowiecza (a nawet wcześniej) przedmiotem świadomych — można by powiedzieć planowych — działań różnych aktorów (poczynając od cesarzy, królów i generałów, poprzez różnego kalibru kapitalistów, a na grupach idealistów kończąc), a nie efektem przypadkowych i sprzecznych decyzji poszczególnych, jakbyśmy powiedzieli dzisiaj, inwestorów. Mało kto zdaje sobie sprawę, że „zasób budowlany” miast

europęjskich (a także i wsi) nie jest wynikiem działania nieskrępowanej zasady *laisser-fairyzmu* — a tam, gdzie miał on w pewnym stopniu miejsce, w okresie rewolucji przemysłowej, ulega on obecnie zasadniczej planowej sanacji — lecz jest wynikiem świadomej planowej działalności. Podziwiany przez wszystkich XIX-wieczny Paryż powstał jako (brutalne) zamierzenie planowe i jego realizacja nie miała nic wspólnego z nieskrępowaną działalnością inwestorów.

Sterowanie rozwojem zagospodarowania przestrzennego w nowoczesnym sensie tego słowa pojawiło się w państwach Europy Zachodniej na ogół już przed I wojną światową, a więc znacznie wcześniej niż powstała Wspólnota Europejska. Sterowanie to stało się integralnym elementem zarządzania państwem po II wojnie światowej, co było wywołane zwłaszcza potrzebami odbudowy zniszczeń wojennych, silnymi procesami urbanizacji oraz naciskami społecznymi na podniesienie jakości życia i pracy. Stąd też, w państwach „starej” Unii Europejskiej istnieje rozbudowane prawo dotyczące zagospodarowania przestrzennego i różnorodne instrumenty jego planowej realizacji. Dotyczy to zwłaszcza Niemiec i Austrii, Holandii, Skandynawii, Francji, i W. Brytanii, w których rozwój przestrzenny odbywał się (i odbywa) jako działalność w pełni sterowana przez władze publiczne. Stosunkowo najsłabiej rozwój przestrzenny podlega sterowaniu i kontroli władz publicznych w tzw. państwach Club Med (tj. śródziemnomorskich), jest to jednak różnica dotycząca stopnia i skuteczności, a nie stosowanej zasady. W państwach „starej” Unii funkcjonują liczne pozarządowe instytucje związane z planowaniem przestrzennym, organizacje badawcze, stowarzyszenia fachowe planistów przestrzennych, obszerna i stale rosnąca literatura przedmiotu itp.

Akcesja Polski do Unii Europejskiej wiąże się, jak wspomniano wyżej, z przyjęciem wartości i pryncypiów stanowiących bazę ustrojową Unii. Trudno sobie wyobrazić — mimo występujących obecnie w kraju odwrotnych tendencji — aby w procesie tym nie nastąpił powrót Polski do wartości europejskich odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego, zakładając że nie zechce ona świadomie pozostać peryferiami Unii Europejskiej. Przyjmując, że polscy

politycy rozumieją tę sprawę i uzyska ona poparcie społeczne, w procesie powrotu do Europy w tej dziedzinie będzie można wykorzystać zarówno rozwiązania i doświadczenia państw-członków „starej” Unii, jak i — w szczególności — zalecenia, koncepcje, modele, polityki i programy dotyczące rozwoju zagospodarowania przestrzennego oddziałujące na jego treść i kształt, formułowane przez Unię Europejską oraz organizacje z nią związane (Rada Europy, Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju *).

Powrót do wartości europejskich w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego powinien mieć dwa główne kierunki. Pierwszy z nich, to nawiązanie do tradycji europejskiej obejmującej uporządkowany rozwój zagospodarowania i tworzenie ładu przestrzennego, poszanowanie dziedzictwa kulturowego i krajobrazu, oraz to, co potocznie określa się jako wysoką jakość życia, związaną ze stosowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Drugim kierunkiem, wynikającym z pierwszego, powinna być restytucja struktur instytucjonalnych, systemu planowania zagospodarowania oraz stworzenie instrumentów umożliwiających efektywne wprowadzanie w życie zarysowanych wyżej generalnych zasad.

Zakres i sposób działania Unii Europejskiej

Zanim spróbujemy przedstawić nieco bliżej sprawę powrotu do wartości europejskich w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, trzeba najpierw wyjaśnić, czym jest Unia Europejska i w jakich dziedzinach działa. Otóż jest to dobrowolna wspólnota suwerennych państw. Specyfika Unii polega na szczególnej kombinacji elementów narodowych i ponadnarodowych, oraz na tworzeniu ponadpaństwowej instytucji. Formułuje ona zasady współpracy między państwami członkowskimi oraz ustala podstawy, normy i wspólne po-

* Ta grupująca obecnie 30 państw organizacja publikuje potężny strumień opracowań dotyczących około 20 działów gospodarki, w tym także rozwoju miast, terenów wiejskich i regionów. W ramach tego działu na uwagę zasługują m.in.: *Cities for the 21 century* (1994), *Innovation policies for sustainable urban development: The ecological city* (1996).

lityki, których realizacja wspierana jest środkami finansowymi Unii, ale tylko w tych dziedzinach, które zostały jej *expressis verbis* przez państwa członkowskie przekazane. Nie ma ona *per se* uprawnień do przejmowania na siebie kompetencji bez zgody wszystkich państw członkowskich.

Kompetencje Wspólnoty Europejskiej ulegały stopniowemu rozszerzeniu, poczynając od wąsko zarysowanej współpracy ograniczonej do dziedziny węgla i stali aż do obecnego ich zakresu sprecyzowanego w Traktacie z Maastricht (1993). Obejmują obecnie następujące dziedziny: wolny obrót towarów, usług i kapitału, wspólna polityka rolna, wolność przemieszczania się, transport, regulacje dotyczące konkurencji, spraw podatkowych i harmonizacji przepisów prawnych, polityka gospodarcza i walutowa, wspólna polityka handlowa, polityka socjalna, wykształcenie ogólne i kształcenie zawodowe, wspieranie kultury niekomercyjnej, ochrona zdrowia, ochrona konsumentów, przemysł, transeuropejskie sieci transportu, kohezja gospodarcza i socjalna, nauka, badania i rozwój technologii, ochrona środowiska, bezpieczeństwo atomowe i ochrona przed katastrofami, oraz współpraca z państwami rozwijającymi się. We wszystkich tych dziedzinach, których zakres jest szczegółowo sprecyzowany, Unia Europejska ma prawo wydawania aktów prawnych mających moc obowiązującą wobec państw członkowskich. Akty te mają formę dyrektyw, rozporządzeń i decyzji oraz różnego typu zaleceń.

Nowością Traktatu z Maastricht było przyznanie Unii kompetencji w dwóch dziedzinach mających ścisły związek z problematyką zagospodarowania przestrzennego. Są to:

- dziedzina środowiska (XVI art. 130 r. do t.), gdzie określono generalne cele wspólnej polityki Unii, podstawowe zasady tej polityki, podejście i ogólny sposób działania,
- dziedzina transeuropejskich sieci transportu, energetyki i telekomunikacji (XII art. 129 b, c, d). Unia ustala tu dyrektywy i standardy techniczne, uwzględniając interesy państw członkowskich.

W obu tych dziedzinach Traktat nie ograniczył się do ustalenia ogólnych haseł i zasad oraz możliwości formułowania dyrektyw obowiązujących państwa członkowskie. Istotnym uzupełnieniem powyższych postanowień była decyzja utworzenia tzw. Funduszu Spójności (XIV art. 130 d), mającego na celu wspieranie określonych zamierzeń dotyczących polityki środowiska oraz transeuropejskich sieci.

Podobna sytuacja występuje w zakresie kilku innych kompetencji Unii Europejskiej, w których realizacja formułowanych przez nią polityk jest wspierana potężnymi środkami finansowymi stawianymi do dyspozycji państw członkowskich. Najważniejsze z nich to fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa.

Polityki Unii realizowane za pomocą wsparcia finansowego państw członkowskich ze wspomnianych funduszy mają z reguły odwzorowanie przestrzenne. Oznacza to, że powinny być one koordynowane przy pomocy odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego*. Jest rzeczą mało sensowną budowa — za pomocą środków unijnych — obwodnic drogowych, które mają ułatwiać przejazd przez miasta, jeżeli nie towarzyszą im jednocześnie plany zagospodarowania uniemożliwiające obudowę tych obwodnic.

Łączne rozmiary wsparcia finansowego stawiane przez Unię Europejską do dyspozycji Polski w okresie 2004–06 będą sięgać około 12,8 mld euro, przy wkładzie własnym sięgającym około 6,9 mld euro. Możliwości efektywnego wykorzystania tych środków przez stronę polską różnią się znacznie, zależnie od źródeł ich pochodzenia, tj. konkretnego funduszu unijnego. Uzyskanie dopłat bezpośrednich dla rolnictwa jest od strony administracyjnej proste (wy-

* W okresie przedakcesyjnym Polska korzystała z 3 mniejszych, przygotowawczych funduszy unijnych: PHARE, ISPA i SAPARD, nie były one jednak wykorzystywane przez stronę polską w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

maga jedynie funkcjonowania systemu ewidencji IACS), a środki są przekazywane do kraju na podstawie wniosków rolników niejako automatycznie. Natomiast uzyskanie środków o charakterze strukturalnym jest zasadniczo bardziej skomplikowane. Wymaga ono wyprzedzającego sporządzenia (w znacznej mierze przez samorządy terytorialne, a nie instytucje rządowe) projektów zgodnych z celami i politykami Unii, wykonanymi zgodnie z jej formalnymi wymaganiami. Konieczne jest również wniesienie wkładów własnych do poszczególnych projektów. Stąd, warunkiem wyjściowym wykorzystania tych środków jest istnienie w Polsce zarówno aparatu planowania i koordynacji zamierzeń na szczeblu całego państwa, co zostało wymuszone przez Unię Europejską w postaci sporządzenia Narodowego Planu Rozwoju (niestety tylko na okres 2004–06), jak i sprawnego aparatu sporządzania projektów i zarządzania nimi na różnych szczeblach administracji. Jak dotychczas, sprawa ta nie należy do silnej strony zarządzania państwem, na co Unia zwracała uwagę od lat — z niewielkim praktycznym skutkiem.

Ustalony traktatowo zakres kompetencji Unii Europejskiej nie obejmuje szeroko rozumianego zagospodarowania przestrzennego (ładu przestrzennego). Wynika to z faktu, że osią tworzącą Wspólnotę, a potem Unię, były od początku szeroko rozumiane zagadnienia gospodarcze. Jednocześnie, sprawy ładu przestrzennego, będące elementem uznawanych i praktykowanych wartości europejskich, były mocno zakorzenione we wszystkich państwach członkowskich i umacniane istniejącym prawem, sprawnie działającą administracją planowania i nadzoru budowlanego i istnieniem efektywnych narzędzi realizacji tego ładu. W tej sytuacji nie postrzegano potrzeby tworzenia wspólnej polityki w tej dziedzinie z kilku przyczyn. Pierwszą z nich jest fakt, że polityka planowego zagospodarowania krajów i ich części była prowadzona po II wojnie światowej przez wszystkie państwa Unii (nie znaczy to, że z jednakową intensywnością). Po drugie, cechą obszaru europejskiego jest jego różnorodność, którą uważa się za istotny czynnik rozwoju; stąd powinna ona być utrzymana przez zachowanie jej identyczności zarówno na poziomie regionalnym, jak i lokalnym, a polityka dotycząca układów przestrzennych nie powinna zmierzać do ujednolicania tej różnorodności.

Trzecim czynnikiem działającym przeciw tworzeniu wspólnej polityki zagospodarowania przestrzennego był fakt, że planowanie przestrzenne nie ma charakteru sektorowego. Natomiast wpływają na nie wszystkie zasady formułowane oraz działania i polityki podejmowane w różnych sektorach gospodarki, które mają odwzorowanie przestrzenne. Przez polityki sektorowe mające odwzorowanie przestrzenne rozumie się te, które zmieniając struktury państwowe, gospodarcze i społeczne, wpływają na użytkowanie terenu i kształtowanie krajobrazu *sensu largo*. Polityki takie mają trzy główne formy: finansową (np. regionalne polityki strukturalne, finansowanie programów badawczych itp.), prawną (np. przepisy ochrony środowiska, liberalizacja rynku itp.), oraz planistyczną (np. sieci transportowe czy energetyczne).

Wprawdzie Traktat z Maastricht wspomina sprawę porządku przestrzennego (art. 130 s, poz.2), ale nie oznacza to upoważnienia Unii Europejskiej do tworzenia i stosowania jednolitej polityki europejskiej w tej dziedzinie. W konsekwencji, nie powołano też w Brukseli odrębnego komisarza do spraw zagospodarowania przestrzennego, który mógłby wydawać dyrektywy, rozporządzenia czy decyzje wiążące bezpośrednio rządy państw członkowskich lub ich obywateli.

Tym niemniej, Unia Europejska formułuje od niemal dwudziestu lat ogólne deklaracje dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego, mające charakter zaleceń dla państw członkowskich. Jednocześnie, w ramach różnych prac Unii opracowano wiele konkretnych zasad i modeli dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Znalazły się one w dokumentach dotyczących innych sektorów, za które odpowiada Unia i w których prowadzi ona własne polityki wspierane środkami finansowymi. Mają one zarówno formę zaleceń, jak i obowiązujących dyrektyw. Są one formułowane przez poszczególne dyrektoriaty Komisji Europejskiej czy przez Parlament Europejski. W sumie, tworzą one liczne przesłanki ważne dla kształtowania zagospodarowania przestrzennego państw Unii. Odnoszą się one zarówno do zagadnień zagospodarowania występujących w bardzo ogólnych skalach (całej Unii lub poszczególnych państw), poszczególnych regionów czy struktur osadnictwa i ich

elementów. Fakt ten wskazuje na współczesne, szerokie rozumienie planowania i zagospodarowania przestrzennego, identyfikujące równoległe źródła czynników sprawczych tego zagospodarowania. Różni się ono zasadniczo od panującego w Polsce tradycyjnego ujęcia, pojmowanego głównie w kategoriach projektowania określanego mianem urbanistycznego.

Kierunki koncepcji rozwijanych przez Unię Europejską

Jak wskazano, Unia Europejska nie ma bezpośrednich kompetencji w dziedzinie kształtowania zagospodarowania przestrzennego w państwach członkowskich. Tym niemniej, prowadzi ona prace mające na celu formułowanie zasad, koncepcji teoretycznych, modeli, a także polityk w wielu dziedzinach mających bezpośredni wpływ na zagospodarowanie przestrzenne. Nie mają one wprawdzie atrybutu obowiązywalności, ale ilustrują ogólną filozofię Unii, która następnie ulega przekształceniu w konkretne jej polityki. Nie są to jedynie deklaracje — Unia dysponuje potężnymi środkami finansowymi, które — jak w każdej organizacji międzynarodowej — są przyznawane według jej zasad i priorytetów. Te z kolei są zmienne w czasie i zależą od problemów wymagających rozwiązania, które występują w danym okresie w państwach Unii.

Te zasady i modele są formułowane w ramach bardzo różnych dokumentów sporządzanych przez Unię. Pełny ich przegląd wymagałby odrębnego studium. W ramach niniejszych uwag można przykładowo przytoczyć następujące koncepcje o charakterze ogólnym. Wyjściowym dokumentem jest tu „Zielona księga dotycząca środowiska miejskiego” (1990), w której zidentyfikowano problemy i możliwe dziedziny interwencji Wspólnoty: od planowania do zarządzania wzrostem urbanizacji, gospodarki i przemysłu, racjonalizacji ruchu, polityki transportu, oszczędności energii i gospodarki odpadami, do utrzymania terenów zielonych i ochrony zabytków. Inne dokumenty o charakterze ogólnym to: „Urbanizacja i funkcje miast we Wspólnocie Europejskiej” (1992), „Miasta zdolne do przyjęcia przyszłości” (1996), „Drogi wykorzystania potencjału transportu publicznego w Europie” (1996), „Europa miast. Program

działań Wspólnoty w środowisku miejskim” (1997), „Ku miejskiej agendzie dla UE” (1997), „Miasto jutra” (1997), „Trwały rozwój miast w UE. Zarys działań” (1998), „Rozwój sieci obywatelskich” (1998), „Zarys współpracy Wspólnoty mający na celu zrównoważony rozwój miast” (1999), „Środowisko Europy. Jaki kierunek w przyszłości?” (2000) itp.

W końcu lat 80. Wspólnota Europejska podjęła prace nad analizami dotyczącymi rozwoju regionalnego i przestrzennego na obszarze 12 państw tworzących ówczesną Wspólnotę. Generalnym punktem wyjścia tych prac była prowadzona przez Wspólnotę polityka wyrównywania szans rozwoju poszczególnych regionów i sprzyjania powstawaniu w nich zbliżonych warunków życia. Efektem tych prac prowadzonych przez Komisję Europejską we współpracy z państwami członkowskimi było sformułowanie następujących dokumentów dotyczących perspektyw rozwoju przestrzennego Wspólnoty:

- Studium „Europa 2000+. Perspektywy rozwoju przestrzennego Wspólnoty”, przyjęte przez ministrów odpowiedzialnych za politykę regionalną i przestrzenną w państwach członkowskich w 1991 roku,
- Studium „Europa 2000+. Współpraca europejska w dziedzinie rozwoju przestrzennego”, przyjęte przez tychże ministrów w 1994 roku,
- Studia Komisji Europejskiej na temat rozwoju regionalnego subkontynentalnych makroregionów społeczno-ekonomicznych, opublikowane w latach 1995–96.

Wszystkie te studia dotyczyły, w najogólniejszym ujęciu, trzech zasadniczych spraw:

- transeuropejskich sieci komunikacyjnych i infrastrukturalnych,
- kształtowania wieloprzestrzennych układów środowiska przyrodniczego,
- systemu europejskiej sieci osadniczej (w tym europejskich ośrodków metropolitalnych).

Studia te nie miały w żadnym stopniu charakteru planów. Były to w zasadzie aktywne prognozy, względnie informacje o zamierzeniach współfinansowania strukturalnych inwestycji przez Unię, a także pogląd na prawdopodobny przyszły obraz poszczególnych części Europy.

Polityki Unii Europejskiej

Unia Europejska prowadzi aktywne polityki we wszystkich dziedzinach leżących w jej kompetencji. Trzy z nich mają bezpośrednie odniesienie do planowania zagospodarowania przestrzennego na różnych jego poziomach.

Pierwszą z nich jest polityka regionalna Unii. Jej ogólnym celem jest osiągnięcie spójności gospodarczej i społecznej całego obszaru Unii. Efekty tej polityki są mierzone tradycyjnymi wskaźnikami makroekonomicznymi odnoszącymi się do rozwoju gospodarki, poziomu życia ludności i istnienia szans rozwoju, a jej postęp oceniany w okresowych raportach w sprawie spójności gospodarczej i społecznej. W polityce tej chodzi, po pierwsze, o wyrównywanie różnic między starymi i nowymi państwami-członkami Unii, prowadzące w dłuższym okresie czasu do osiągnięcia większej kohezji gospodarczej, społecznej itp. całego obszaru poszerzonej Unii. Wszystkie województwa Polski spełniają obecnie kryterium wymagane do otrzymania pomocy, która jest przyznawana obszarom, gdzie PKB jest niższy od 75% średniego poziomu unijnego. Po drugie, przedmiotem polityki regionalnej jest wyrównywanie różnic i szans rozwoju między poszczególnymi regionami wewnątrz kraju. W Polsce dotyczy to w szczególności regionów o przestarzałych strukturach przemysłowych, obszarów o wysokim stopniu urbanizacji przeżywających regres ekonomiczny i trudności w adaptacji do nowych warunków, a także obszarów rolnych wymagających restrukturyzacji.

Polityka regionalna Unii wywiera wpływ na zmiany struktury gospodarki oraz na model przestrzennego zagospodarowania kraju i jego części składowych; jej ubocznym efektem jest pojawianie się

regionów transgranicznych. Realizacja tej szeroko zakrojonej polityki jest wspierana znacznymi środkami finansowymi, sięgającymi ponad 1/3 całego budżetu Unii w obecnym planie średniookresowym (2001–2006). Środki te są stawiane (jako uzupełniające tzw. wkład własny) do dyspozycji państw członkowskich według przyjętego klucza, a ich przyznanie zależy od przygotowania odpowiednich projektów zgodnych z celami, zasadami i procedurami unijnymi. Projekty te, które muszą mieć z założenia charakter długoterminowy i zintegrowany, dotyczą w znacznej mierze miast i ich zespołów. Nie mogą one być przyznane bez odniesienia przestrzennego, w szczególności zgodności z planami zagospodarowania przestrzennego (co oznacza, że takie plany muszą być wyprzedzająco sporządzone) oraz zgodności z zasadami ochrony środowiska (musi zatem istnieć zrozumienie tej problematyki).

Drugim celem polityk Unii Europejskiej jest stworzenie transeuropejskiego systemu transportu, telekomunikacji i zaopatrzenia w energię. Program Komisji Europejskiej noszący nazwę TEN (*Trans-european Networks*) został przyjęty w 1996 roku. W szczególności zamierzenia w dziedzinie transportu wywierają silny wpływ na zagospodarowanie przestrzenne. Ich ogólnym celem jest stworzenie dobrze funkcjonującego i trwałego (tj. zgodnego z generalnymi zasadami zrównoważonego rozwoju) systemu transportu. Program realizacji zamierzeń w tej dziedzinie nazywa się TEN-T (*Trans-european Transport Networks*). Obejmuje on drogi, koleje, śródlądowe drogi wodne, lotniska, porty morskie i rzeczne, terminale intermedialne oraz systemy zarządzania transportem w skali całej Unii. Koszt jego realizacji oszacowano na ponad 500 mld euro, a pożądany termin realizacji na rok 2010. Dotychczas wykonano nieco powyżej 20% programu. W związku z rozszerzeniem Unii Europejskiej na Wschód, przygotowano również w 1999 roku raport TINA (*Transport Infrastructure Need Assessment*), mający na celu skoordynowanie zamierzeń Unii z 11 państwami przystępującymi do niej. Program ten uległ ostatnio pewnym modyfikacjom.

Również zamierzenia w dziedzinie energii wywierają wpływ na zagospodarowanie przestrzenne. Dotyczy to nie tylko kształtowania

sieci osadniczej, lecz także zasad projektowania budynków, a w ujęciu bardziej ogólnym — nawet pożądanym zmian zachowania konsumpcyjnego mieszkańców.

Głównym unijnym źródłem finansowania zamierzeń w dziedzinie sieci transeuropejskich jest Fundusz Spójności. Zapewnia on współfinansowanie zamierzeń inwestycyjnych, zwłaszcza w zakresie sieci transportowych (budowy, przebudowy, modernizacji) oraz zamierzeń dotyczących ochrony środowiska, w szczególności ogólnoeuropejskich układów przyrodniczych.

Trzecią dziedziną polityki unijnej, mającą silny wpływ na kształtowanie zagospodarowania przestrzennego w różnych jego skalach, jest polityka środowiska. Sprawa ta wymaga nieco szerszego przedstawienia, gdyż jest ona w Polsce nadal mało znana, a jej wpływ na wiele dziedzin działania i życia jest słabo uświadamiany. Dotyczy to zarówno polityków różnych szczebli, jak i administracji krajowej, zakrzepłych w tradycyjnych, autonomicznych podziałach resortowych. Zdają oni sobie w niewielkim stopniu sprawę z przełomu, jaki dokonał się w Europie na przestrzeni ostatnich 40 lat w dziedzinie pojmowania pojęcia środowiska i jego roli.

Zakres polityki środowiska prowadzonej przez Unię Europejską odbiega zasadniczo od tradycyjnego ujęcia ograniczonego do spraw ochrony przyrody i gospodarki wodnej. Zakres ten jest rozumiany bardzo szeroko i obejmuje ochronę zasobów naturalnych, ochronę ziemi, ochronę klimatu, utrzymanie czystości powietrza, utrzymanie różnorodności gatunkowej, zachowanie krajobrazu, gospodarowanie odpadami, transport, ochronę przed hałasami i drganiami, oszczędność energii i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, ochronę przed substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia, ochronę przed promieniowaniem itp. Ogólnymi celami działań Unii w tej dziedzinie, ustalonymi w Traktacie z Maastricht, są:

- utrzymanie środowiska *sensu largo* i poprawa jego jakości, w tym ochrona terenów cennych przyrodniczo i krajobrazowo,
- ochrona zdrowia ludności,

- rozsądne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych,
- wspieranie działań na poziomie międzynarodowym, zmierzających do rozwiązywania regionalnych i globalnych problemów środowiska.

Wspomniany Traktat stanowi także, że wymagania ochrony środowiska muszą być uwzględniane przy formułowaniu i realizacji wszystkich innych polityk i działań Unii Europejskiej. W efekcie, unijna polityka środowiska ma charakter nie sektorowy, lecz tzw. przekrojowy. Oznacza to, że Unia wydaje zharmonizowane dyrektywy i normy w dziedzinie środowiska dotyczące różnych sektorów gospodarki.

Generalną podstawę intelektualną unijnej polityki środowiska stanowi zasada zrównoważonego rozwoju. Jej ogólnym wyznacznikiem ma stać się wskaźnik trwałości rozwoju (SDI — *sustainable development indicator*) charakteryzujący — obok wskaźnika wielkości produktu krajowego brutto (PKB) — najbardziej ogólnie poziom rozwoju danego państwa.

Punktem wyjścia polityki środowiska są trzy podstawowe zasady: zasada wyprzedzającego (ochronnego) zapobiegania, zasada zwalczania naruszeń środowiska, przede wszystkim, u źródła oraz stosowanie zasady sprawcy. Dwie pierwsze zasady wiążą się z problematyką zagospodarowania przestrzennego.

Unia Europejska tworzy zasady, koncepcje, modele, strategie itp. dotyczące środowiska, które stara się wprowadzać w życie w ramach prowadzonej przez nią polityki w tej dziedzinie. Dotyczą one ochrony klimatu globalnego, wielkoobszarowych ekologicznych systemów europejskich, środowiska na terenach zurbanizowanych i na terenach wiejskich oraz na wybrzeżach morskich. Ich generalnym punktem wyjścia stał się dokument zatytułowany „Stan środowiska w Europie. Ocena z Dobris” (1994). Powstał on w wyniku ustaleń konferencji ministrów środowiska na zamku w Dobris koło Pragi (1991). Jego celem było dokonanie identyfikacji głównych problemów środowiska i priorytetów w dziedzinie naprawy szkód, przeciwdziałania

grożącym problemom, zarysowanie podstaw dla wdrażania polityk środowiska oraz stworzenie narzędzia informacji obywateli i budzenia ich świadomości w dziedzinie ochrony środowiska. Dokument ten stał się podstawą dla formułowania długofalowych europejskich programów ochrony środowiska, a także podstawą ustalania krótkoterminowych programów akcji dla Europy Centralnej i Wschodniej. Obejmował on około 40 tematów, poczynając od czystości powietrza i wód, poprzez hałas aż do ryzyka związanego z użytkowaniem chemikaliów. Zawierał on także rozdziały odnoszące się do planowania i zagospodarowania przestrzennego. Był on już dwukrotnie (1998 i 2003) modyfikowany od strony metodycznej oraz aktualizowany na podstawie rozszerzonej bazy danych przez powstałą w 1993 roku European Environmental Agency.

Wspólnota Europejska formułuje także liczne dyrektywy obowiązujące państwa członkowskie. W skali wielkoobszarowej trzeba tu wymienić przede wszystkim dyrektywę dotyczącą stworzenia zintegrowanego, ogólnoeuropejskiego, ciągłego systemu biotopów NATURA 2000, na który to cel przeznaczają się w „starej” Unii 10–20% obszarów poszczególnych państw. Zbliżoną rolę odgrywa dyrektywa dotycząca utrzymania naturalnych habitatów dziko żyjących zwierząt i roślin (1992) oraz dyrektywa ochrony dziko żyjących ptaków (1979). W wielkiej skali istotną rolę odgrywają ustalenia dotyczące ochrony globalnego klimatu, mające bezpośrednie reperkusje w skali lokalnej. W zakresie środowiska zurbanizowanego polityka Unii jest nakierowana na kompleksową jego poprawę, mającą na celu polepszenie jakości życia, ochronę zdrowia mieszkańców, utrzymanie i rozszerzanie lokalnych i regionalnych układów ekologicznych, redukcję negatywnych oddziaływań miasta na środowisko („śladów ekologicznych”) itp. Wyraża się to promowaniem modeli osadnictwa ograniczających zużycie terenu, szanujących zasoby i przeciwdziałających rozpraszaniu zabudowy, tworzeniem terenów zielonych w miastach, popieraniem rozwoju transportu publicznego i ekologicznie trwałych systemów transportu (m.in. „Zielona księga” w sprawie oddziaływania transportu na środowisko, 1992), oddziaływaniem na redukcję hałasu (m.in. Zielona księga w sprawie polityki zwalczania hałasu, 1996), poprawą jakości powietrza w mias-

tach przez ograniczanie emisji gazów i powstawania ozonu oraz generalnie ochroną (lub poprawą) klimatu miast, ochroną wód powierzchniowych i podziemnych oraz poprawą ich jakości i pewności zaopatrzenia ludności (w tym oczyszczanie ścieków), redukcją powstawania odpadów i śmieci oraz ich utylizacją, popieraniem efektywnego zarządzania zużyciem energii w różnych dziedzinach oraz rozwojem odnawialnych źródeł energii, zmniejszaniem zagrożenia katastrofami naturalnymi, zarysowywaniem kompleksowych koncepcji zarządzania środowiskiem zurbanizowanym itp. Unia Europejska rozwija również koncepcje ochrony środowiska na terenach wiejskich oraz formułuje strategie zintegrowanego zarządzania wybrzeżami morskimi.

Zasady i modele odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego oraz wynikające z nich zalecenia dla państw członkowskich można znaleźć również w innych politykach sektorowych leżących w kompetencji Unii Europejskiej. Dotyczy to w szczególności polityki w dziedzinie badań, technologii i rozwoju. „Piąty ramowy program” tego sektora objął w rozdziale „Energia, środowisko i zrównoważony rozwój” prace nad tematem mającym silne odniesienie do planowania zagospodarowania, noszącym tytuł „Miasto przyszłości i dziedzictwo kulturowe”. Temat ten objął m.in. wypracowanie nowych modeli zrównoważonego rozwoju i scenariusze ich realizacji w odniesieniu do miast i aglomeracji (w tym zagospodarowania i architektury, integracji społecznej, racjonalnego użytkowania i oszczędności energii, zwłaszcza w transporcie miejskim i budynkach), rozwój sieci internetowych („miasta cyfrowe”), opracowanie i wymianę technologii dla oceny ochrony, sanacji i trwałego użytkowania dziedzictwa kulturowego, technologie dla ekonomicznego, przyjaznego środowisku, wydajnego i trwałego utrzymania kompleksów dużych budynków, wreszcie porównawcze oceny i oszczędną realizację strategii tworzenia zrównoważonych systemów transportu w miastach. W ramach tego tematu prowadzono też prace nad pozyskiwaniem energii ze źródeł odnawialnych (m.in. „Zielona księga w sprawie strategii Wspólnoty w dziedzinie energii dla przyszłości”, 1996). Prowadzone badania objęły także zasady trwałego gospodarowania w rolnictwie i leśnictwie itp.

Drugą dziedziną działania Unii, mającą odniesienie do planowania zagospodarowania przestrzennego, jest polityka rolna. Jest ona nadal jeszcze ukierunkowana na intensyfikację produkcji, jej koncentrację i specjalizację, czego ubocznym zjawiskiem jest niszczenie środowiska i krajobrazu oraz zanieczyszczania wód podziemnych. Dla przeciwdziałania tym zjawiskom Wspólnota wprowadziła wsparcie finansowe rolników w zamian za rezygnację z uprawy części areału. W ramach polityki przekształceń zatrudnienia w rolnictwie, Wspólnota sformułowała także wiele szczegółowych celów mających związek z ochroną środowiska; wiele z tych celów ma również odwzorowanie przestrzenne.

Pewne odniesienia do zagospodarowania przestrzennego można znaleźć także w pracach Unii dotyczących polityki wolnej konkurencji. Polityka ta wpływa na rozkład działalności gospodarczej i sieci handlowych w przestrzeni europejskiej, uprzywilejowując te regiony, które oferują najlepsze warunki lokalizacji. Również polityka Unii dopuszczająca w niektórych nielicznych dziedzinach pomoc państwa dla przedsiębiorstw w regionach dotkniętych kryzysem wpływa na kształtowanie się struktur przestrzennych zagospodarowania.

Wskazane powyżej koncepcje, zasady, modele itp. ukierunkowują politykę środowiska Unii, która przejawia się w trzech głównych formach. Pierwszą z nich są regulacje prawne (zwłaszcza dyrektywy), przy czym sieć tych regulacji jest gęsta i obszerna. Spośród ponad 200 dyrektyw unijnych wiele odnosi się bezpośrednio lub pośrednio do problematyki zagospodarowania przestrzennego, mimo że z reguły nie występują one pod takim tytułem.

Drugim instrumentem realizacji unijnej polityki środowiska jest ocena wniosków z państw członkowskich o wsparcie finansowe konkretnych projektów. Są one zatwierdzane, o ile są one zgodne z celami polityki Unii w dziedzinie środowiska. Dotyczy to zarówno projektów z dziedziny środowiska *sensu stricto*, jak i projektów z innych dziedzin gospodarki. Przykładem tego drugiego typu mogą być projekty odnoszące się do przekształceń zatrudnienia w rolnictwie, gdzie spośród około 15 szczegółowych celów, po-

nad 1/3 ma związek ze środowiskiem, a więcej niż połowa odwzorowanie przestrzenne.

Wreszcie trzecim instrumentem wdrażania polityki środowiska Unii Europejskiej jest nałożony dyrektywą na państwa członkowskie obowiązek przeprowadzania ocen zamierzeń i projektów z punktu widzenia ich skutków dla środowiska; oceny te traktowane są jako istotna przesłanka podejmowania decyzji. Ważne są tu dwie dyrektywy, wymagające sporządzania: prognozy oddziaływania zamierzenia na środowisko (ang. *EIA*) oraz opracowania strategicznej, tj. wyprzedzającej podjęcie sporządzenia planu lub projektu, oceny skutków dla środowiska (ang. *SEA*). Ta ostatnia ocena, ważniejsza z punktu widzenia metodyki sporządzania planów, została w Ustawie 2003 całkowicie pominięta. Podjęcie inwestycji mimo jej negatywnych skutków dla przyrody, może łączyć się z koniecznością jej odtworzenia w innym miejscu w odpowiednich formach. Do tej grupy instrumentów można również zaliczyć przeprowadzanie ekoaudytu, mającego na celu poprawę ekologicznego bilansu działania przedsiębiorstw i instytucji sektora prywatnego i publicznego.

Realizacja polityki środowiska Unii Europejskiej jest wspierana znacznymi środkami finansowymi stawianymi do dyspozycji państw członkowskich. Na ten cel jest przeznaczana połowa Funduszu Spójności, a także część Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Punkt ciężkości polityki środowiska prowadzonej przez Unię Europejską leży — obok formułowania konkretnych celów i zasad obowiązujących państwa członkowskie oraz różnego typu zaleceń — na ich realizacji. Odróżnia to zasadniczo politykę unijną od sytuacji w Polsce, gdzie cechą charakterystyczną krajowej polityki było dotychczas tworzenie koncepcji i programów, a nie zintegrowane działania realizacyjne. Takie podejście Unii zmienia zasadniczo wagę problematyki środowiska w systemie gospodarki krajowej oraz powinno wywrzeć istotny wpływ na planowanie przestrzenne i formułowanie instrumentów jego realizacji, bowiem koncepcje i działania z zakresu środowiska mają w większości przypadków swoje

odbicie w przestrzeni. Oznacza to — w ograniczonym ujęciu — konieczność posiadania aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności na poziomie regionów i gmin. W ujęciu rozszerzonym mogłoby ono prowadzić do zmiany dotychczasowego paradygmatu planowania przestrzennego, polegającego na dominującej roli czynnika „budowlanego”, na paradygmat dający priorytet zachowaniu i poprawie środowiska przyrodniczego. Oznaczałoby to w praktyce przede wszystkim tworzenie powiązanych systemów przyrodniczych, wśród których jedynie „pozostałe” tereny byłyby przeznaczane na cele budowlane.

Inicjatywy Wspólnoty

Realizacja celów polityki strukturalnej Unii jest wspierana m.in. przez dwie tzw. inicjatywy Wspólnoty: URBAN i INTERREG.

Inicjatywa Wspólnoty nosząca nazwę URBAN (rozpoczęta w 1994 roku) odzwierciedla zmianę merytorycznych priorytetów w dziedzinie zagospodarowania państw Unii. Ponieważ ich urbanizacja i związane z tym zagospodarowywanie nowych obszarów zostały w zasadzie zakończone w początkach lat 80., punkt ciężkości zainteresowań władz publicznych przesunął się na rehabilitację i modernizację istniejącej zabudowy. Stąd inicjatywa URBAN dotyczy miast oraz dzielnic, które znalazły się w stanie kryzysu w wyniku zmiany struktur społeczno-ekonomicznych. Wyraziło się to przede wszystkim w utracie miejsc pracy oraz tendencji do segregacji gospodarczej, społecznej i przestrzennej, dotykającej często śródmieść. Celem inicjatywy jest stworzenie i zastosowanie innowacyjnych strategii przeciwdziałających zjawiskom kryzysowym na tych obszarach oraz wymiana uzyskanych doświadczeń. Mają one formę zintegrowanych programów rozwoju wspieranych koncentracją środków, wpasowanych w całościowe koncepcje rozwoju miast, przy współdziałaniu wszystkich relewantnych aktorów. Programy te odnoszą się do walki z bezrobociem, tworzenia infrastruktury socjalnej, poprawy warunków środowiska, zwalczania przestępczości itp. URBAN II obejmuje okres 2000–2006. Dotyczy on 70 dzielnic w miastach różnych państw Unii i jest wspierany środkami finansowymi przekraczającymi 700 mln euro.

W okresie 2004–2006 Polska nie przystąpiła do inicjatywy URBAN II, wprowadzając jedynie jej elementy do Zintegrowanego Programu Rozwoju Regionalnego. Natomiast na okres 2007–2013 przewiduje się bardzo znaczny wzrost środków unijnych na działania typu URBAN; wobec czego wiele polskich miast przygotowuje programy rewitalizacji.

Inicjatywa Wspólnoty INTERREG rozpoczęta została w 1990 roku. Objęła ona dotychczas trzy etapy: I — 1990–93; II — 1994–99; III — 2000–06. Jej ogólnym celem jest wspieranie integracji gospodarczej i społecznej Unii przez rozwijanie współpracy przekraczającej granice, tak aby dzięki przewyższaniu problemów strukturalnych uzyskać zrównoważony rozwój. Inicjatywa INTERREG III (2000–2006), finansowana z funduszu strukturalnego Unii, dysponuje ogólną kwotą 4,8 mld euro. Składa się ona z trzech części:

- III A. Przekraczająca granice współpraca sąsiadujących regionów (euroregion), koncentrująca się na formułowaniu wspólnych strategii rozwoju oraz tworzeniu gospodarczych i społecznych biegunów wzrostu;
- III B. Współpraca transnarodowa władz narodowych, regionalnych i lokalnych dotycząca w szczególności formułowania strategii rozwoju obszarów transnarodowych. Chodzi tu o m.in. o strategię rozwoju przestrzennego, w tym współpracę między miastami i terenami wiejskimi w celu popierania trwałego rozwoju, tworzenie wydajnych i trwałych systemów transportu oraz lepszego dostępu do społeczeństwa informacyjnego, trwały rozwój środowiska i zasobów naturalnych, utrzymanie dziedzictwa kulturowego, trwałe gospodarowanie wodą i zapobieganie ryzyku. W ramach tej inicjatywy wyróżniono 13 obszarów podlegających wspieraniu przez Wspólnotę, m.in. obszar Alpejski, obszar Zachodniego Morza Śródziemnego, obszar Centralnego Adriatyku, Dunaju i Północno-Wsch. Europy — tzw. CADSES, Obszar Morza Bałtyckiego (do tych dwóch ostatnich wchodzi także Polska) itp.
- III C. Współpraca interregionalna między regionami nie mającymi wspólnej granicy, w zakresie tematów ustalanych przez

Komisję Europejską. Dotyczy to nie tylko państw Unii, lecz także państw trzecich i obejmuje współpracę regionów, władz i instytucji. Chodzi tu w szczególności o wymianę doświadczeń i informacji w dziedzinie doskonalenia polityk rozwoju, osiągania większej spójności i instrumentów temu służących, efektywnych procedur itp. Interesującą instytucją jest tu *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON), utworzony w 2002 roku, złożony z krajowych instytutów planowania przestrzennego, mający na celu obserwację i analizowanie tendencji rozwoju przestrzennego w państwach Unii.

Konwencje i zalecenia Rady Europy

Ogólnym celem działania Rady jest promowanie wśród państw członkowskich świadomości dotyczącej tożsamości europejskiej opartej na wspólnych wartościach i przenikaniu się różnych kultur oraz dostarczanie państwom członkowskim, zwłaszcza postkomunistycznym, niezbędnej wiedzy, w szczególności w dziedzinie praw człowieka, lokalnych demokracji, edukacji, środowiska, kultury i sportu. Rada prowadzi studia i dokonuje ocen sytuacji w poszczególnych państwach oraz formułuje dokumenty o różnych nazwach i różnym stopniu obowiązywalności. W ten sposób oddziałuje ona na formułowanie polityk w tych dziedzinach w państwach członkowskich. Niektóre z formułowanych przez Radę zasad i zaleceń mają wpływ na szeroko rozumianą dziedzinę zagospodarowania przestrzennego.

Powstała w 1949 roku Rada Europy liczy obecnie 45 państw–członków; Polska przystąpiła do niej w 1990 roku. W ramach Rady funkcjonują dwie instytucje szczególnie ważne z punktu widzenia problematyki zagospodarowania przestrzennego:

- CLRAE (*Congress of Local and Regional Authorities of Europe*) będący ciałem doradczym. Składa się on z 4 stałych Komisji: Instytucjonalnej; Kultury i edukacji (media, młodzież, sport, komunikacja); Zrównoważonego rozwoju (środowisko, rozwój przestrzenny w skali regionalnej i gminnej); oraz Spój-

ności społecznej (zatrudnienie, migracja, stosunki między społecznościami, solidarność),

- CEMAT (*European Conference of Ministers responsible for Regional Planning*) działającej od 1970 roku. Opracowuje ona projekty konwencji, które po ich ratyfikacji przez państwa członkowskie Rady, stają się dla nich obowiązujące. Konferencja jest zwoływana co 2–3 lata i zajmuje stanowisko w ważnych sprawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Formułuje ona także znaczną liczbę zaleceń dotyczących zagadnień leżących w jej kompetencji.

Do najważniejszych przygotowanych przez Radę Europy dokumentów można zaliczyć:

- Konwencję w sprawie ochrony dziko żyjącej fauny europejskiej i środowiska naturalnego (1979),
- Konwencję europejską w sprawie ochrony dziedzictwa archeologicznego (1992),
- Konwencję europejską w sprawie ochrony krajobrazu (2000),
- Europejską Kartę Samorządu Lokalnego (1985, obecnie nowelizowana),
- Europejską Kartę w sprawie Urbanizacji (1992),
- Europejską Kartę w sprawie Regionów Górskich (w przygotowaniu),
- Europejską Kartę Samorządu Regionalnego (w przygotowaniu),
- Wskazania w sprawie zarządzania miastami (mieszkalnictwo, rozwój przestrzenny, transport, energia, sport, wypoczynek, zanieczyszczenia, bezpieczeństwo),
- Rekomendacje w sprawie nowych projektów planowania regionalnego/przestrzennego w Europie Centralnej (1998).

Konferencja Ministrów (CEMAT) formułuje wspólne zalecenia odnoszące się zwłaszcza do rozwoju regionalnego, przyjmowane na okresowo zwoływanych konferencjach. Dotychczas odbyło się 13 takich konferencji. Do najważniejszych przyjętych dokumentów można zaliczyć:

- Deklarację z Terremolinos — Europejską Kartę Planowania Przestrzennego (1983),
- Rezolucję w sprawie instrumentów racjonalnego użytkowania terenu (1991),
- Rezolucję w sprawie nowych projektów planowania regionalnego/przestrzennego na poziomie europejskim (1991),
- Rezolucję w sprawie strategii zrównoważonego rozwoju w zurbanizowanych regionach Europy (1994),
- Perspektywy zrównoważonego rozwoju i jego realizacji w Europie po roku 2000 (1994),
- Wytyczne w sprawie zrównoważonego rozwoju przestrzennego na Kontynencie Europejskim (2000).

Jednym z najważniejszych dokumentów, przygotowanych przez CEMAT we współpracy z Komisją Europejską jest Europejska Koncepcja Rozwoju Przestrzennego (ESDP^{*}). Jej projekt, zainicjowany pierwotnie przez Belgię w 1993 roku, został po długich dyskusjach przyjęty na 12 spotkaniu CEMAT w Poczdamie (1999). Zawiera on *sui generis* wizję przyszłego zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej, uwzględniającą różnorodność warunków wyjściowych występujących na obszarze Unii. Jego punktem wyjścia jest stwierdzenie, że działania rozwojowe poszczególnych państw, regionów i władz lokalnych oraz polityki sektorowe podejmowane przez Unię uzupełniają się najlepiej wówczas, gdy są zorientowane na realizację ustalonych celów dotyczących rozwoju przestrzennego. W szczególności tworzone w izolacji polityki sektorowe Unii Europejskiej nie prowadzą automatycznie do powstawania zrównoważonego rozwoju obszaru Unii. Stąd potrzebne są działania mające na celu osiągnięcie podstawowego celu Wspólnoty: integracji przez trwałą i wyważony rozwój — one właśnie zostały sformułowane w ESDP w formie ogólnoeuropejskich modeli przestrzennych i towarzyszących im opcji politycznych. ESDP nie jest obowiązujący dla państw członkowskich w sensie prawnym; ma on jedynie charakter zaleceń. Równocześnie jednak służy jako jedna z podstaw odniesienia przy przyznawaniu

* Ang. *European Spatial Development Perspective*.

środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Jest on adresowany do rządów państw członkowskich Unii, regionalnych i lokalnych władz samorządowych, a także do organizacji prywatnych. Określa on jedynie ramy dla lepszej koordynacji przestrzennej polityk sektorowych mających odwzorowanie przestrzenne oraz ściślejszej współpracy między państwami członkowskimi, ich regionami i miastami. Ogólnym politycznym celem ESDP jest uzyskanie przestrzennie wyważonego i trwałego rozwoju obszaru Unii, w szczególności przez wzmocnienie jej spójności gospodarczej i społecznej. Chodzi tu nie tylko o szanujący środowisko rozwój gospodarczy i społeczny, zachowujący zasoby dla przyszłych pokoleń, lecz także o wyważony rozwój przestrzenny wyrażający się w strukturach osadnictwa i ładzie przestrzennym. Obowiązują tu trzy zasady sformułowane w 1994 roku:

- kształtowanie wyważonego, policentrycznego systemu miast oraz nowego stosunku między obszarami miejskimi i wiejskimi;
- zapewnienie równego dostępu do infrastruktury i wiedzy;
- uzyskanie trwałego rozwoju, inteligentne zarządzanie i ochrona środowiska naturalnego i dziedzictwa kulturowego.

Dokument ESDP zawiera także rozdział odnoszący się do zamierzonego rozszerzenia Unii Europejskiej na Wschód, zatytułowany „Dodatkowe wyzwanie dla europejskiej polityki rozwoju przestrzennego”. Konceptyjne przedłużenie ESDP stanowią „Wiodące zasady rozwoju przestrzennego kontynentu europejskiego” sformułowane na 13. spotkaniu CEMAT w Hanowerze (2000), następnie przyjęte przez Radę Europy (2002) i prezentowane na *UN World Summit on Sustainable Development* w Johannesburgu (2002).

Ewolucja problemów zagospodarowania przestrzennego w państwach Unii Europejskiej

Prowadzone przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie polityki dotyczące zagospodarowania przestrzennego i związane z nimi regulacje prawne nie mają charakteru stałego. Ulegają one

modyfikacjom w zależności od pojawiających się problemów rzucających na to zagospodarowanie i formułowanych celów planowania zagospodarowania.

W pierwszym okresie po II wojnie światowej w tych państwach, w których spowodowała ona znaczne zniszczenia miast i infrastruktury (zwłaszcza w Niemczech, Holandii, Wielkiej Brytanii i Francji), głównym problemem stała się odbudowa zniszczeń. W konsekwencji, stosowane przepisy były stosunkowo proste i ukierunkowane na możliwe szybkie działania. W następnym okresie, gdy zarówno w państwach dotkniętych dużymi zniszczeniami wojennymi, jak i w pozostałych (np. w Skandynawii) podjęto realizację wielkich programów budownictwa mieszkaniowego (m.in. w postaci budowy nowych miast), zakres regulacji dotyczących tych działań podlegał rozszerzaniu. Wówczas uległy uporządkowaniu i rozbudowie przepisy istniejące wcześniej we wszystkich państwach Unii, co prowadziło do przyjęcia ustaw dotyczących zagospodarowania przestrzennego w szerszym rozumieniu tego słowa. Te gwałtowne procesy urbanizacyjne poczęły wygasać w większości państw Unii w latach 70. Wówczas punkt ciężkości polityki zagospodarowania przestrzennego począł przesuwać się na sprawy rehabilitacji starych fragmentów istniejących miast, a następnie na przeciwdziałanie konsekwencjom zmian struktur gospodarczych, których wyrazem był, z jednej strony, upadek tradycyjnych przemysłów i rozwój sektora usług, a z drugiej, tendencje do powstawania nowych obiektów (zwłaszcza handlowych) na „zielonej łące”. Te zarysowane wyżej skrótowo zjawiska, przed jakimi stawiała polityka zagospodarowania przestrzennego, były stale monitorowane przez administrację publiczną odpowiedzialną za gospodarkę przestrzenną, a także przez organizacje o charakterze naukowym. Wynikiem tych obserwacji były zarówno liczne nowelizacje istniejących ustaw, jak i formułowanie i przyjmowanie nowych.

Dobrym przykładem tych ewolucji są Niemcy, szczególnie silnie dotknięte zniszczeniami wojennymi. W pierwszym okresie po II wojnie głównym zadaniem była możliwie szybka odbudowa zniszczonych miast, co wiązało się z masowym wyburzeniem ruin; w procesie tym usuwano także masowo — co dziś oceniane jest krytycznie

— zniszczone zabytkowe fragmenty miast. Podstawą tych działań były stworzone w różnych landach ustawy o odbudowie (*Aufbaugesetz*), które następnie zostały skonsolidowane w formie ustawy budowlanej dla RFN (*Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, 1950). Następnym etapem było podjęcie wielkich programów budownictwa mieszkaniowego (w znacznej części socjalnego), realizowanych z natury rzeczy na peryferiach aglomeracji i miast, na terenach poprzednio wiejskich, a także w postaci stosunkowo nielicznych nowych elementów systemu osadniczego (nowych miast). Przebudowa funkcjonalna miast znajdowała się wówczas na początkowym etapie.

Te bardzo szeroko zakrojone, sterowane przez władze publiczne, działania odbywały się na podstawie ujednoczonej i obowiązującej w całym państwie federalnym ustawy o planowaniu gminnym (*Bundesbaugesetz* 1960). Jej najogólniejszym materialnym celem było tworzenie zdrowych warunków zamieszkania i pracy, który to cel pojawił się już na początku powstania przepisów budowlanych na terenie Niemiec w końcu XIX wieku.

Te wielkie zamierzenia inwestycyjne poczęły stopniowo wygasać w ciągu lat 70. W tym też okresie punkt ciężkości polityki zagospodarowania przestrzennego począł przesuwać się — w wyniku stagnacji demograficznej państwa — na przebudowę i rehabilitację istniejących starych fragmentów miast i odnowę ich centrów, a następnie na zagadnienia ochrony zasobów przyrodniczych i poprawę środowiska na obszarach miejskich (ekologia miasta); problemem stały się również zmiany w strukturze gospodarki przejawiające się rosnącymi rozmiarami „odłogów” przemysłowych, będących skutkiem upadku tradycyjnych gałęzi przemysłu i górnictwa. Te nowe problemy wywołały konieczność wprowadzenia kilku nowelizacji ustawy o planowaniu gminnym (1976, 1979) oraz stworzenia osobnej wówczas ustawy o popieraniu budowy miast (*Städtebauförderungsgesetz*, 1971), umożliwiającej władzom publicznym bezpośrednio podejmowanie i wspieranie finansowe działań rehabilitacyjnych na obszarach miast (zwłaszcza ich dzielnic centralnych). Ustawa ta była następnie znowelizowana (1984).

Równoległe sformułowano ustawę o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz*, 1965), ustalającą generalne materialne cele planowania zagospodarowania w skalach miejscowych i regionalnych oraz kładącą nacisk na koordynację i ukierunkowanie planów resortowych i publicznych w ramach regionalnej polityki strukturalnej państwa. Ustawa ta została znowelizowana w 1989 roku, kiedy to uwzględniono w znacznie silniejszym niż poprzednio stopniu sprawy środowiska przyrodniczego i polityki w stosunku do obszarów wiejskich.

Przesunięcie punktów ciężkości polityki zagospodarowania przestrzennego na sprawy ochrony środowiska i rehabilitacji obszarów centralnych miast doprowadziło do połączenia oddzielnych dotychczas ustaw w Kodeks planowania gminnego (*Baugesetzbuch*, 1986), który objął ustawę o planowaniu gminnym oraz ustawę o popieraniu rozwoju miast. W 1990 roku dokonano częściowej nowelizacji tego Kodeksu, która dotyczyła w szczególności trzech zarządzeń wykonawczych: zarządzenia w sprawie ustalania wartości terenów, zarządzenia w sprawie użytkowania budowlanego terenów oraz zarządzenia w sprawie oznaczeń graficznych w planach. Jednocześnie, wobec silnie rosnącego od połowy lat 80. zapotrzebowania na nowe budownictwo mieszkaniowe, przyjęta została ustawa w sprawie środków realizacyjnych do Kodeksu planowania gminnego (*Maßnahmengesetz zum BauGB*, 1990).

Zjednoczenie Niemiec wywołało potrzebę ujednoczenia przepisów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. W Traktacie Państwowym w sprawie unii monetarnej, gospodarczej i społecznej (18.05.1990) zawartym między RFN i NRD, ta ostatnia zobowiązała się „stworzyć podstawy prawne mające na celu możliwie szybkie wprowadzenie pewności planowania i inwestycji budowlanych, odpowiadającej Kodeksowi planowania gminnego i ustawie o porządku przestrzennym”. W Traktacie Zjednoczeniowym (31.08.1990) sprawa ta znalazła swoje miejsce, wprowadzono jednak czasowo ograniczone (do 1997 roku) regulacje specjalne. Dla zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych oraz uproszczenia procedur planowania wprowadzono w 1993 roku ustawę o ułatwieniu inwestycji i budownictwa

mieszkaniowego (*Investitionserleichterung- und Wohnungsbaugesetz*), działającą jedynie do 1997 roku. Po tym terminie, na obszarze byłego NRD obowiązują jednolicie zachodniemieckie regulacje ustawowe odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego.

Zmiany problemów zagospodarowania przestrzennego wynikające ze zmian demograficznych, gospodarczych, poziomu życia, aspiracji społecznych i wprowadzanych nowych czy udoskonalonych technologii były przedmiotem stałych obserwacji we wszystkich państwach Unii, które stanowiły podstawę do podejmowania odpowiednich działań legislacyjnych. Sytuacja taka nie charakteryzuje Polski w okresie transformacji. Jest nawet odwrotnie. Prowadzony w pierwszych latach fragmentaryczny monitoring zmian w determinantach zagospodarowania uległ stopniowej likwidacji i obecnie nie ma żadnej jednostki administracyjnej czy naukowej, do której rutynowych obowiązków należałaby taka tematyka. Jeżeli jest ona podejmowana przez indywidualnych zainteresowanych autorów, to jest to wynik ich własnych studiów, z natury rzeczy rzadko mających kompleksowy charakter i nieczęsto znanych administracji czy politykom. Pozostają one też bez wpływu na działania legislatury i egzekutywy. W efekcie, podejmowane próby nowelizacji prawa są wykładnią fragmentarycznej zwykle i nie zawsze aktualnej wiedzy autorów projektów zmian ustawowych, a nie systematycznej i uporządkowanej oceny obecnych i przyszłych problemów oraz wynikających z nich konsekwencji dla regulacji ustawowej dziedziny zagospodarowania przestrzennego w Polsce. W oficjalnych dokumentach trudno doszukać się uporządkowanej i gruntownej analizy obecnych i przewidywalnych problemów oraz zestawu tez wskazujących niedostatki funkcjonowania istniejących przepisów i kierunki niezbędnych zmian. Dzieje się tak, mimo że środowisko fachowe związane z planowaniem i realizacją zagospodarowania przestrzennego (Towarzystwo Urbanistów Polskich) na ten „systemowy” brak podejmowanych nowelizacji wskazuje od lat. Sprawy nie ułatwia rosnąca awersja polityków i administracji do doradców, zwłaszcza tych z zagranicy.

Problemy zagospodarowania przestrzennego, przed jakimi obecnie stoi Polska, odbiegają w znacznej mierze od występujących dzisiaj w państwach „starej” Unii Europejskiej. Wynika to z zasadniczo róż-

nego etapu rozwoju polskiej urbanizacji, opóźnionej co najmniej o pół wieku w porównaniu z Europą Zachodnią, odmiennych procesów demograficznych i gospodarczych, wielkich braków w dziedzinie szeroko pojętej infrastruktury technicznej i społecznej, wiekowych zaniedbań w zakresie ochrony środowiska itp. W tej sytuacji jest tym bardziej niezbędne sformułowanie diagnozy stanu polskiej gospodarki przestrzennej i występujących w niej problemów, jako niezbędnej podstawy intelektualnej dla formułowania regulacji ustawowych. W formułowaniu tych regulacji, zwłaszcza instrumentów sterowania rozwojem zagospodarowania, należałoby nawiązywać do wcześniejszych rozwiązań, które sprawdziły się w państwach Unii, gdy występujące w nich problemy zagospodarowania były zbliżone do obecnej sytuacji w Polsce.

Poglądy Komisji Europejskiej na problemy zagospodarowania przestrzennego w Polsce

W tej sytuacji, warto przytoczyć opinie Komisji Europejskiej dotyczące stanu miast i problemów zagospodarowania przestrzennego w postkomunistycznych państwach kandydujących do Unii, w tym Polski. Interesujące są przy tym poglądy w odniesieniu do okresu przed rozpoczęciem transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej, tj. jak gdyby w ujęciu „bilansu otwarcia”. Poglądy te, formułowane — jak można sądzić — z perspektywy idealistycznej, dadzą się sprowadzić do następujących punktów wskazujących na szereg pozytywnych, zdaniem Komisji *, cech rozwoju tych miast:

- intensywne wykorzystanie środków transportu zbiorowego,
- dobrze utrzymane historyczne centra miast,
- niskie czynsze i opłaty za usługi socjalne,
- wysoki poziom zatrudnienia,
- stosunkowo niewielka segregacja społeczna,
- niski poziom przestępczości,
- niedostateczna sprawność administracji komunalnej.

* *Mitteilung der Kommission „Nachhaltige Städtentwicklung in der EU: ein Aktionsrahmen”, Anhang s. 1, 2000.*

Wszystkie pozytywne cechy stanu miast w państwach postkomunistycznych zostały w toku transformacji zagrożone lub uległy likwidacji, a sprawność administracji nie uległa poprawie. Jednocześnie, niektóre zjawiska poprzednio występujące, ale lekceważone lub ignorowane, pojawiły się jako problemy wymagające rozwiązania. Do grupy tej zaliczyć można problematykę ochrony środowiska *sensu largo*, nadmierne zużycie energii, nadmierny hałas, drastyczne braki w poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, braki w wyposażeniu miast oraz zła jakość ich funkcjonowania.

Ponadto, jako efekt transformacji pojawiły się nowe, nieznane poprzednio problemy, wynikające ze zmian struktury gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska wymienia 6 takich problemów:

- upadek starych obszarów przemysłowych, wynikający z deindustrializacji wywołanej otwarciem gospodarki na konkurencję zagranicy. Otwarcie to ujawniło niekonkurencyjność znacznej części przemysłów powstałych w okresie realnego socjalizmu (wydobywanie węgla, hutnictwo, ciężka chemia, przemysł tekstylny, stoczniowy, zbrojeniowy). Rezultatem tego otwarcia stały się drastyczne redukcje poziomu zatrudnienia oraz upadek starych obszarów przemysłowych i ich przekształcanie się w „odłogi” przemysłowe. Zagospodarowanie tych obszarów jest trudne, bowiem nowe zakłady unikają lokalizacji na takich terenach, preferując budowę na „otwartym polu”,
- nadmierne zużycie pierwotnej energii, wywołujące wysokie koszty działania przedsiębiorstw, transportu, eksploatacji mieszkań i innych budynków (brak izolacji termicznej) itp. oraz powodujące nadmierną emisję szkodliwych gazów do atmosfery,
- zniszczenia i zagrożenia środowiska wynikające przede wszystkim z działalności górniczej i przemysłowej oraz transportu, a także zabudowy terenów otwartych w miastach i poza nimi, a nawet fragmentów obszarów chronionych. Efektem tych zjawisk jest zagrożenie czystości źródeł wody, wysoki poziom za-

nieczyszczenia powietrza oraz hałasu powodowany głównie przez transport drogowy i lotniczy itp.,

- rosnące rozpraszanie zabudowy (niem. *Zersiedlung*) dotyczące głównie budownictwa mieszkaniowego, a także lokalizacji miejsc pracy i ośrodków handlowych. Zjawiska te prowadzą do niszczenia wartości ekologicznych znacznych obszarów, zajmowania nadmiernych terenów, trudności w ich wyposażeniu w infrastrukturę techniczną i usługową, rosnące dojazdy do pracy i rosnąca zależność od samochodu indywidualnego,
- braki w wyposażeniu miast i niska jakość ich funkcjonowania,
- brak sterowanej przez władze publiczne polityki zagospodarowania przestrzennego.

Do tych sześciu wymienionych przez Komisję Europejską głównych problemów zagospodarowania przestrzennego postkomunistycznych państw kandydujących do Unii należy dodać, w odniesieniu do Polski, jeszcze kilka innych. Wynikają one z transformacji ustroju, w szczególności z wprowadzenia reguł rynkowych, prowadzących do przebudowy struktur gospodarczych mających zasadnicze konsekwencje dla struktur zatrudnienia i rynku pracy oraz wpływających na wartość i użytkowanie nieruchomości. Do najważniejszych z nich można zaliczyć:

- eksplozję sektora usług różnego typu (handel detaliczny i hurtowy, finanse i ubezpieczenia, wydawnictwa, pośrednictwo różnego typu, usługi rzemieślnicze itp.) Zjawisko to ma silne odwzorowanie przestrzenne w postaci pojawiania się w polskich miastach całych obszarów użytkowanych przez ten sektor, a także w postaci przejmowania mieszkań na cele biurowe. Dotyczy to w znacznie mniejszym stopniu przekształcania starych obiektów przemysłowych na cele biurowe czy usługowe;
- rozwój sektora nauki. W Polsce powstało ponad 250 prywatnych uczelni w tym 1/5 w Warszawie. Wzrosła też zasadniczo liczba kształcących się na uczelniach państwowych (zwłaszcza na studiach wieczorowych). Oba te zjawiska nie znalazły jednak dotychczas wyrazu w postaci masowego

powstawania nowych obiektów nauki. Sytuacja ta będzie jednak musiała ulec zmianie;

- eksplozję motoryzacji. Jest to jedyna dziedzina, której faktyczny rozwój jest zbliżony do prognoz formułowanych przez środowiska fachowe w okresie PRL. Jest ona powszechnie uważana w Polsce za synonim postępu, podczas gdy w państwach Unii poszukuje się dróg przeciwdziałania lub ograniczania negatywnych skutków tego typu „rozwoju”. Jego negatywnymi konsekwencjami są nadmierne zużycie energii, emisja spalin, hałas, „zakorkowanie” miast, wypadki drogowe itp. Problemem pozostaje zwłaszcza całkowity brak w Polsce dróg dla ciężkiego transportu (o standardzie unijnym 11,5 ton/oś), braki w trasach tranzytowych W–Z i N–S, niedostatki w efektywnych połączeniach regionalnych i objazdach miast oraz generalnie katastrofalny stan jakościowy całej sieci dróg w miastach i poza nimi;
- drastyczne braki w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych;
- brak efektywnego systemu usuwania i utylizacji trwałych odpadów, których ilość, rodzaj i szkodliwość gwałtownie wzrasta w wyniku zmiany modelu konsumpcji. Stopień wtórnego zużywania odpadów pozostaje na poziomie śladowym (poniżej 5%), a wysypiska śmieci stanowią zagrożenie dla środowiska i ludności;
- tendencje do segregacji socjalnej będące efektem ubocznym wprowadzenia gospodarki rynkowej, w niewielkim stopniu moderowanej przez pomoc państwa dla warstw najuboższych;
- zagrożenie bezpieczeństwa publicznego;
- niedostosowanie komunalnych struktur zarządzania do nowej sytuacji, w szczególności niedostateczne wyposażenie finansowe samorządów terytorialnych.

Przedstawione wyżej obserwacje nie wyczerpują oczywiście listy zjawisk i problemów polskiej gospodarki przestrzennej. Pełne ich przedstawienie, połączone z diagnozą sytuacji, nawiązujące do poglądów Unii Europejskiej, powinno stać się punktem wyjścia formułowania regulacji ustawowych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego w Polsce.

Brak nawiązania do dorobku i praktyki Unii Europejskiej w polskich regulacjach ustawowych zagospodarowania przestrzennego

Fundamentalna zmiana ustroju i przeorientowanie polityki polskiej na powrót do Europy — w tym podpisanie Traktatu Stowarzyszeniowego z Unią Europejską (1991) i podjęcie z nią negocjacji akcesyjnych (1998) — wywołały z natury rzeczy konieczność powrotu do wartości europejskich i związanych z nimi regulacji ustawowych. Dotyczyło to tych wszystkich dziedzin, w których Unia Europejska wykonuje własne kompetencje. Obejmują one przede wszystkim dziedzinę gospodarki *sensu largo*, a także dotyczą wielu innych dziedzin życia współczesnego społeczeństwa, w których państwa członkowskie przekazały Unii swoje kompetencje. Odpowiednie unijne regulacje prawne obejmują ponad 80 000 stron. Ich wprowadzenie do prawodawstwa krajowego było warunkiem przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

To przejście wartości i zasad działania państw Unii powinno — jak można się było spodziewać — objąć także dziedzinę gospodarki przestrzennej. Jednakże w polskich ustawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego uchwalonych przez Parlament po 1989 roku trudno doszukać się pozytywnych elementów, które znajdują się w przepisach państw Unii, mających na celu efektywne prowadzenie gospodarki przestrzennej jako części polityki nowoczesnego państwa europejskiego. Brak takich elementów w ustawie z 1994 roku można w pewnym stopniu zrozumieć, bowiem sama idea integracji Polski z Unią Europejską (wówczas jeszcze Wspólnotą) mogła wydawać się egzotyczna, poglądy społeczeństwa o roli Unii były nadal jeszcze kształtowane w znacznym stopniu przez artykuły w „Trybunie Ludu”, a przepływ informacji z Unią był ograniczony. W sporządzanych wówczas pracach mówiono o „standardach gospodarki przestrzennej”; nie bardzo zdając sobie prawdopodobnie sprawę z tego, że dziedzina formalnej gospodarki przestrzennej nie leży w ogóle w formalnej kompetencji działania Wspólnoty Europejskiej.

Trzeba tu przypomnieć, że przez okres 40 lat realnego socjalizmu Unia Europejska była postrzegana przez państwo polskie i jego monopolistyczne media jako wroga siła zagrażająca niezależności (zakładając teoretycznie, że taka istniała) i bezpieczeństwu państwa. Podobna sytuacja występowała w innych państwach „obozu socjalistycznego”, w których wiodącą zasadą polityczną była negacja, a nie współpraca z państwami Wspólnoty Europejskiej. Nawet w podzielonym przez środek żywym organizmie Berlina sugestie koordynacji rozwoju przestrzennego miasta nie znalazły akceptacji władz NRD.

Ta zasada negacji współpracy międzynarodowej w dziedzinie planowania zagospodarowania przestrzennego dotyczyła zresztą także samych państw „obozu socjalistycznego”. W ramach RWPG koordynowano wprawdzie politykę gospodarczą, ale nie znalazło to żadnego odbicia w tworzeniu transgranicznych koncepcji zagospodarowania, nawet w dziedzinie transportu, w żadnym z państw socjalistycznych. Praktyka budowy i utrzymywania zasieków, płotów i zatoranych stref granicznych skutecznie odstraszała od podejmowania prób takiego myślenia. Tym niemniej, już w początkowych latach okresu transformacji podejmowano próby nawiązania do dorobku i praktyki państw Unii Europejskiej w dziedzinie planowania zagospodarowania przestrzennego. Już w 1990 roku, z inicjatywy ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, opracowano w Instytucie Kształtowania Środowiska przegląd stosowanych rozwiązań i ich przydatności oraz sformułowano generalną ocenę projektu nowej ustawy*. Ocena ta dotyczyła zarówno przejęcia w projekcie generalnych „założeń filozoficznych” gospodarki przestrzennej uznawanych przez Radę Europy (Europejska Karta Planowania Regionalnego i Przestrzennego z Terremolinos, Karta Ochrony Środowiska Naturalnego, Rezolucja o Ochronie Zabytków Architektury i Dziedzictwa Kulturowego), jak i bardziej konkretnych rozwiązań ustawowych zbliżających je (lub nie) do rozwiązań stosowanych przez państwa Europy Zachodniej (Holandia, Francja,

* Z. Niewiadomski, *Projektowane polskie rozwiązania prawne na tle rozwiązań zachodnioeuropejskich*, IKŚ, Warszawa 1990.

RFN, Anglia). Ocenę tę warto w skrócie przytoczyć, gdyż reperkusje niektórych ówczesnych (wątpliwych) pomysłów, mających charakter „trzeciej drogi”, można jeszcze dziś odnaleźć w najnowszej ustawie z 2003 roku.

Pozytywnie oceniono następujące elementy projektu ustawy:

- przyjęcie podstawowych wyjściowych wartości ustrojowych, określających koncepcję projektu ustawy, obejmujących gospodarkę rynkową, samorządność terytorialną, ochronę prawa własności i zdecentralizowany system zarządzania,
- sformułowanie ogólnych celów gospodarki przestrzennej nawiązujące do „filozofii” Rady Europy. Były one wprawdzie nieco inaczej sformułowane, obejmowały jednak trzy główne zasady: zapewnienie zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego we wszystkich regionach, poprawę jakości życia oraz odpowiedzialne gospodarowanie zasobami przyrody i ochronę środowiska,
- uznanie władczości planowania przestrzennego jako atrybutu konstytucyjnego samorządu gminnego,
- uznanie, że plany miejscowe mają w zasadzie charakter normatywny (nie indykatywny), przy czym im plan jest wyższego szczebla, tym mniejszy jest jego zakres normatywności. Planem w pełni normatywnym był tylko szczegółowy plan miejscowy mający moc powszechnie obowiązującą, wiążący zarówno podmioty publiczne, jak i osoby fizyczne. Plan wyższego rzędu wiązał jedynie podmioty publiczne. Ta generalna zasada została jednak złamana w konkretnych propozycjach projektu ustawy,
- przyjęcie procedur sporządzania planów miejscowych zbliżonych do praktyki państw zachodnioeuropejskich trybu sporządzania i uchwalania planów miejscowych,
- udział społeczności lokalnych w planowaniu miejscowym poprzez wprowadzenie podobnych do zachodnioeuropejskich konsultacji społecznych, powszechnego dostępu do treści planów oraz możliwości skarżenia do sądu uchwał samorządu gminnego.

Jednocześnie wskazano na wiele wadliwych rozwiązań zawartych w projekcie ustawy, zaliczając do najważniejszych następujące:

- ograniczenie — w odróżnieniu od praktyki państw Unii Europejskiej — sterującej roli państwa (interwencji) i prowadzenia przez centralną władzę publiczną polityki zagospodarowania przestrzennego. To ograniczenie sterującej roli państwa w gospodarce przestrzennej znalazło wyraz w dwóch głównych ustaleniach ustawowych:
 - zniesieniu zasady hierarchicznej struktury planów, gwarantującej obowiązkowe wprowadzanie do planów niższego rzędu (gminnych) zadań publicznych oraz zastąpienie tej zasady procesem „negocjacji” z gminami. Ponieważ jednak istniały prawdopodobnie (i słusznie) wątpliwości co do skuteczności takich negocjacji, w projekcie ustawy pozostawiono swoiste „instrumenty ratunkowe” w postaci możliwości wprowadzania do planu gminy zadań publicznych w drodze uchwały Rady Ministrów, ustawy lub zastępczego sporządzenia planu przez wojewodę, jeżeli wymagałyby tego potrzeby publiczne. W ten sposób stworzono alternatywny, nieprzejrzysty system, grożący dezintegracją gospodarki przestrzennej;
 - rezygnacji z planów regionalnych jako planów nadrzędnych w stosunku do gmin, planów będących uszczegółowieniem polityki przestrzennej państwa. Plany regionalne w proponowanym „nowatorskim” ujęciu sprowadzały się *de facto* do fragmentarycznej rejestracji informacji o przedsięwzięciach rządowych, zestawianych *ex post* po przeprowadzeniu negocjacji z gminami;
- brak stwierdzenia współzależności (integracji) planowania przestrzennego i gospodarczego oraz wyciągnięcia z tego praktycznych wniosków w projekcie ustawy. •ródłem tego stanowiska był prawdopodobnie stosowany w PRL rozdział planowania przestrzennego (prowadzonego przez centralny organ tego planowania) od planowania społeczno-gospodarczego (prowadzonego przez odrębny centralny organ o charakterze nadrzędnym — PKPG, później CUP). Jak można się do-

myślać, nie zdawano sobie dostatecznie sprawy z faktu, że likwidacja centralnego planowania (i dyspozycji środkami) gospodarczego jest związana ze zmianą funkcji planowania przestrzennego na *sui generis* koordynatora zamierzeń gospodarczych — fakt znany z praktyki państw zachodnioeuropejskich, który miał tam swoje konsekwencje w postaci tworzenia zwykle jednego organu centralnego (nie dwóch) odpowiedzialnego za przestrzenno-gospodarczy rozwój państwa, jego regionów i gmin;

- niedostatek ekonomicznych instrumentów oddziaływania na gospodarkę przestrzenną, niezbędnych w ramach jej dostosowywania do warunków gospodarki rynkowej, brak ponadlokalnego wymiaru planowania zagospodarowania. Dotyczyło to zarówno planów w skali ponadpaństwowej (europejskich), jak i rezygnacji z opracowywania planu krajowego (niezależnie od rozumienia jego charakteru i roli);
- rezygnacja z normatywnego (nawet częściowo) charakteru planów wojewódzkich i ograniczenie ich roli do informacji i deklaracji;
- brak obligatoryjności sporządzania planów miejscowych oraz przyjęcie zasady fakultatywności;
- absolutyzacja władczości planowania gmin idąca znacznie dalej niż w praktyce państw zachodnioeuropejskich. Efektem tego podejścia była rezygnacja *de facto* z kształtującej roli planowania ponadlokalnego i sektorowego, co utrudniało zasadniczo (jeżeli nie uniemożliwiało w ogóle) planowanie i realizację strukturalnych układów regionalnych, krajowych i europejskich. To ujęcie wyłączało gminy z polityki zagospodarowania przestrzennego państwa, zakładając oczywiście, że polityka taka miała być w ogóle realizowana;
- odejście od praktyki zachodnioeuropejskiej tworzenia systemu planów, co wyraziło się w braku planów regionalnych, planów struktury, sektorowych itp.;
- zaniechanie powszechnie stosowanego w państwach zachodnioeuropejskich dwuszczeblowego planowania miejscowego, obejmującego plan ogólny (w zasadzie dla całej gminy), mający charakter przygotowawczy, oraz plany szczegółowe (uży-

kowania terenu) mające charakter ostateczny i powszechnie obowiązujący. Projekt ustawy wprowadził tylko jeden, powszechnie obowiązujący plan miejscowy (przepis gminny) stanowiący podstawę do wydawania dwóch decyzji administracyjnych: decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę;

- pominięcie realności realizacji ustaleń projektu ustawy z punktu widzenia przygotowania kadr fachowych. Wynikało to prawdopodobnie z idealizacji samorządu gminnego, który w rzeczywistości nie miał w odrodzonym kształcie ani wiedzy w dziedzinie planowania zagospodarowania, ani środków finansowych czy organizacyjnych, ani kadry, a także — nierzadko — woli politycznej do prowadzenia polityki dyktowanej dobrem wspólnym;
- brak fachowych organów doradczych na wszystkich szczeblach planowania.

Przedstawiona wyżej skrótowo próba oceny i wskazania słabości przez środowiska fachowe wczesnego (1991) projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, z punktu widzenia jej zgodności z zasadami wyznawanymi przez Wspólnotę Europejską oraz z rozwiązaniami stosowanymi w państwach tej Wspólnoty, nie znalazła wyrazu w procesie legislacyjnym. Uchwalona po pięciu latach prac i w czasie kadencji dwóch rządów ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (1994), pomijała zarówno liczne istniejące już wówczas zalecenia (a także dyrektywy) Wspólnoty, jak i doświadczenia i praktyki jej państw członkowskich, próbując znaleźć rozwiązania, które można by określić jako „trzecią drogę”. Wyjątek stanowią dwa najbardziej generalne hasła europejskie: rozwój zrównoważony jako podstawa działań objętych ustawą (1.1) oraz uwzględnianie wymagań ochrony środowiska (1.2.3). Ale nawet te ogólne hasła nie znalazły w ustawie ukonkretnienia ani instrumentalizacji. Ustawa 1994 nie wzmiankuje w ogóle o istnieniu Unii Europejskiej i potrzebie współpracy z nią, nawet w tekście dotyczącym polityki przestrzennej państwa (rozdz. 6).

Te europejskie tendencje kontynuuje Ustawa 2003. Dość trudno to zrozumieć, bowiem w okresie mozolnych i wieloletnich prac nad

tą ustawą, strona polska była aktywnie zaangażowana w intensywne negocjacje akcesyjne z Unią Europejską, polski parlament zajmował się w znacznej mierze przystosowywaniem prawa polskiego do wymagań unijnych, sprawa przystąpienia Polski do Unii była uznana przez kolejne rządy za strategiczny element polskiej polityki zagranicznej oraz funkcjonował już Komitet Integracji Europejskiej, a także (nierzadko) odpowiednie departamenty w resortach zajmujące się problematyką integracji.

Ustawa 2003 powtarza wprawdzie generalne hasło, że zrównoważony rozwój jest podstawą działań objętych ustawą (1.2) oraz że w planowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza wymagania ochrony środowiska (1.2.3), ale nie wyciąga z tego prawie żadnych merytorycznych wniosków. Jedynym wyjątkiem jest wymóg sporządzania prognoz oddziaływania na środowisko planów miejscowych i planów zagospodarowania przestrzennego województw, ale skutki tych prognoz dla tychże planów pozostają niewyjaśnione. W odniesieniu do planowania na szczeblu krajowym wpisano do tekstu stwierdzenie o współpracy zagranicznej (46 i 47.1), ale nie wskazano w tym zakresie żadnych merytorycznych konkretów. Umożliwia to wprawdzie odpowiedniemu ministrowi wyjazdy na konferencje zagraniczne, ale nie jest jasne, jakie konkretne zadania współpracy jego urząd (o ile będzie w ogóle istnieć) miałby realizować.

Konsekwencje przystąpienia do Unii, w ich szerokim aspekcie, nie zostały przez autorów projektów regulacji ustawowych dotyczących zagospodarowania przestrzennego i parlamentarzystów je uchwalających w ogóle dostrzeżone. Jednym z nielicznych wyjątków jest oficjalny dokument „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” (1999). Zawiera on wprawdzie wiele słusznych tez, lecz jest pozbawiony instrumentalizacji i przełożenia na ustalenia ustawowe, a ponadto pozostaje całkowicie nieznany w kręgach, w których podejmowane są decyzje.

Jak wspomniano wcześniej, Unia Europejska i Rada Europy tworzą nie tylko zasady, koncepcje teoretyczne czy modele ujmowane w for-

mie zaleceń dla państw członkowskich, lecz także formułują dokumenty mające charakter formalno–prawny (dyrektywy, konwencje itp.), odnoszące się pośrednio lub bezpośrednio do rozwoju zagospodarowania przestrzennego. Realizacja decyzji i znacznej części zaleceń jest wspierana potężnymi środkami finansowymi przyznawanymi państwom członkowskim w ramach różnych funduszy, w szczególności funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Warunkiem uzyskania tego wsparcia jest jednak zgodność zamierzeń gminnych z polityką Unii, także w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Trudno jest znaleźć w tekście nowej ustawy reperkusje merytorycznych koncepcji Unii, mimo że Polska stała się jej pełnoprawnym członkiem od 1 maja 2004 roku.

Ustawa pomija też sprawę planowania zagospodarowania w skali europejskiej, zupełnie tak, jakby Polska była państwem zamkniętym. Wprawdzie dowiadujemy się z tekstu, że RCSS „także prowadzi współpracę zagraniczną” (47.1), ale nie wynika z tego obowiązek współpracy z Unią Europejską w takich dziedzinach oddziałujących bezpośrednio na zagospodarowanie przestrzenne, jak planowanie transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych oraz europejskich układów przyrodniczych.

Ustawa traktuje marginesowo sprawę ochrony środowiska, która jest pojmowana w Unii Europejskiej bardzo szeroko (i „przekrojowo”, tzn. dotyczy wszystkich dziedzin gospodarki i życia) i będzie miała znacznie większy wpływ na planowanie zagospodarowania przestrzennego, jego realizację i koszty inwestycji niż jest to obecnie w Polsce uświadamiane. Spośród przeszło 200 dyrektyw Unii dotyczących środowiska, część odnosi się (bezpośrednio lub pośrednio) do zagospodarowania przestrzennego. Obejmują one całą gamę zagadnień, poczynając od propagowania trwałych systemów transportu, oszczędności energii przez racjonalne zagospodarowanie przestrzenne, redukcję hałasu, przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy, ograniczanie zużycia terenów aż do poprawy warunków klimatycznych, jakości powietrza i wody, tworzenia terenów zielonych w miastach itp. W tekście ustawy te kierunki myślenia o zagospodarowaniu w ogóle nie występują.

Ustawa ignoruje wreszcie praktyczną stronę uzyskiwania z Unii Europejskiej przez Polskę środków wspierających inwestycje w ramach funduszy unijnych. Komisja Europejska nie jest zgromadzeniem intelektualistów, lecz pragmatyków zarządzania. Ich wiedza i doświadczenie wywodzą się z instytucji Europy Zachodniej. Stąd odchodzenie od znanych im określeń i terminów wywołuje nieporozumienia. Dotyczy to m.in. wprowadzonego w ustawie pojęcia studium, które nie daje przetłumaczyć się sensownie na języki europejskie i odbiega od stosowanej tam jasnej zasady planu struktury/użytkowania terenu dla całej gminy (lub zespołu gmin), obowiązującego władze publiczne, oraz planu lokalnego dla części gmin, posiadającego atrybut prawa miejscowego. Takich też dokumentów spodziewa się Komisja przy rozpatrywaniu wniosków o dofinansowanie inwestycji i w takich układach oczekuje monitoringu ich realizacji, efektywności i skutków oddziaływania.

Brak tej zgodności z pojęciami europejskimi spowodował już zawirowania. Unia wymaga, aby każdy wniosek o dofinansowanie z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności zawierał ocenę wpływu zamierzonej inwestycji na środowisko oraz jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania (por. wzór wniosku przetłumaczony przez Ministerstwo Gospodarki). Nie chodzi tu oczywiście o żaden plan miejscowy w polskim sensie tego słowa, lecz o plan całej gminy — lub zespołu gmin, w ramach którego poddaje się ocenie stopień integracji i kompleksowości zamierzenia, a więc o owo trudno zrozumiałe studium. W ten sposób już na wstępie pertraktacji o poważne środki finansowe mamy nieporozumienia.

Przyczyny nieuwzględniania rozwiązań unijnych w polskich regulacjach zagospodarowania przestrzennego

Powrót Polski do Europy nie znalazł zatem praktycznie żadnego wyrazu w ustawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Warto zastanowić się nad przyczynami tego zjawiska aeuropejskości obu ustaw dotyczących tych dziedzin, uchwalonych w okresie transformacji. Pierwszą z nich, jak się wydaje, jest ogólny klimat polityczno-intelektualny tego okresu, wyrażający się ros-

nącym wpływem poglądów neoliberalnych. Dotyczy to elit politycznych działających zarówno na szczeblu centralnym i samorządowym, jak i znacznej części teoretyków procesu transformacji. Poglądy te kształtowane w znacznym stopniu pod wpływem wyobrażeń dotyczących gospodarki USA, wynikały z neofickiej i naiwnej wiary, że również europejska gospodarka rynkowa ma jakoby charakter liberalny i podlega jedynie w minimalnym stopniu regulowaniu przez państwo. Poglądy te nie mają wiele wspólnego z rzeczywistością Unii Europejskiej, w której sterująca rola Unii oraz centralnych władz publicznych w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo silna. W wielu z nich zakres ingerencji państwa można zresztą uznać za nadmierny (np. w Niemczech). Nie oznacza to jednak — w odniesieniu do obecnej sytuacji administracji w kraju — że polskie państwo należy „odchudzić”. Jest nawet odwrotnie, bowiem w obecnym jego kształcie nie funkcjonuje ono (lub niedostatecznie) w wielu dziedzinach należących w Europie do standardowych funkcji nowoczesnej władzy publicznej. Przekonują się o tym przedstawiciele strony polskiej niemal na każdym spotkaniu w Komisji Europejskiej.

Tę neoliberalną wiarę przeniesiono w kraju również na dziedzinę gospodarki przestrzennej. Powoływano się przy tym w sposób wybiórczy na rzekome przykłady z państw unijnych, zwykle bez znajomości i zrozumienia systemów gospodarki przestrzennej w nich istniejących, zasadniczo innego niż w Polsce stadium ich urbanizacji i poziomu osiągniętego zagospodarowania przestrzennego oraz bez znajomości polityki i działań Unii Europejskiej w tej dziedzinie. Populistyczne hasła wskazujące, że uproszczenie (i tak stosunkowo niewielkich) wymagań ustawowych wywoła przyspieszenie inwestycji (por. tzw. ustawa Głapińskiego) okazały się złudzeniem. Rzeczywiste przyczyny opóźnień procesów inwestycyjnych tkwią bowiem w bardzo szerokim ustaleniu prawa właścicieli nieruchomości do wnoszenia skarg i przeciwwów.

Tym poglądom i praktyce transformacji ustrojowej towarzyszy gwałtowna presja obywateli i grup interesu na „odreagowanie” 40 lat negacji praw własności i swobody działania przez rządy okre-

su realnego socjalizmu. Presja ta wyraża się w absolutyzacji prawa własności, zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości, i wynikających z tego nacisków na całkowitą swobodę ich użytkowania i zmian zagospodarowania, nie podlegających żadnym ograniczeniom z tytułu niezbędności poszanowania dobra wspólnego. To ostatnie pojęcie stało się zresztą dość egzotyczne, zwłaszcza że występuje ono śladowo w Konstytucji RP. A w odniesieniu do gospodarki przestrzennej nie podjęto dotychczas próby jego ustawowej konkretyzacji, mimo że jest to dla działań w tym zakresie pojęcie centralne.

Jednym z głównych skutków pojawienia się tych nowych wartości społeczno-politycznych okresu transformacji stał się proces wycofywania się państwa ze sterowania gospodarką przestrzenną i przetrzucania całej niemal odpowiedzialności za tworzenie i realizację polityki w tej dziedzinie na samorzady terytorialne, zwłaszcza gminne. Temu kierunkowi myślenia sprzyjała jedna z pierwszych ustaw ustrojowych dotycząca samorządu gminnego (1990), która ustalała jako podstawowe zadanie własne tego samorządu zapewnianie ładu przestrzennego, prowadzenie gospodarki terenami i ochronę środowiska (7.1.1). Ustalenie to zbiegło się — paradoksalnie — z procesami likwidowania istniejącego wcześniej w miastach i gminach aparatu planowania zagospodarowania przestrzennego, bowiem nowo powstałe samorzady, nie mające żadnej wiedzy ani doświadczenia praktycznego w kierowaniu rozwojem gmin, uznały ten aparat za rzekomo zbędny w ustroju gospodarki rynkowej. W konsekwencji przyjętej zasady wycofywania się państwa ze sterowania gospodarką przestrzenną nie zrealizowano wczesnych (1991) propozycji restrukturyzacji resortu odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne i budownictwo, a sam resort uległ w dalszych latach stopniowemu uwiądowi, a za kadencji rządów SLD/UP (tj. od 2002 roku) całkowitej likwidacji.

Unia Europejska wspiera finansowo w zasadzie tylko kompleksowe i zintegrowane zamierzenia o długim horyzoncie czasowym (15–25 lat) i spodziewanej wysokiej efektywności. Muszą być one sporządzane zgodnie z celami i kryteriami Unii, do których należy m.in. zgodność zamierzenia z uporządkowanym rozwojem przestrzennym

(co wymaga istnienia aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego gmin i ich zespołów, a także regionów) oraz zgodność z zasadami zrównoważonego rozwoju, zwłaszcza w jego aspektach ekologicznych. Stosunkowo najszersza fachowa wiedza, zasób informacji i zrozumienie zasad kompleksowości rozwoju, ułatwiające formułowanie takich zintegrowanych projektów posiadał (i posiada) aparat planowania przestrzennego na szczeblach lokalnych i regionalnych. Aparat ten mógłby — przy pewnym wsparciu fachowym i doksztalceniu w dziedzinie materialnych celów oraz procedur (wnioskowanie, kryteria oceny, precyzowanie warunków realizacji, nadzór i monitorowanie) stosowanych w funduszach unijnych — formułować stosunkowo sprawnie koncepcje projektów wymagających finansowego wsparcia unijnego.

Tak jednak się nie stało. Zamiast wykorzystać zaplecze kadrowe istniejące jeszcze na różnych szczeblach aparatu planowania zagospodarowania przestrzennego, poczęto tworzyć nowe jednostki organizacyjne (pod różnymi nazwami) odpowiadające za współpracę z Unią Europejską. Oczywiście „zaletą” takiego rozwiązania organizacyjnego była możliwość obsadzania kierowniczych stanowisk przez osoby związane z akuratem rządzącym układem politycznym. Wadą — konieczność uczenia się wszystkiego od początku oraz brak zaplecza fachowych kadr ze względu na powszechne występowanie ograniczeń etatowych, zwłaszcza na szczeblach centralnych. Na ten niezadowolający stan rzeczy Unia zwracała uwagę wielokrotnie, wskazując na brak wykwalifikowanych kadr w instytucjach zajmujących się przygotowaniem i wdrażaniem programów i projektów oraz słabe wspieranie instytucjonalne i nadzór ze strony resortów odpowiedzialnych za realizację projektów. Krytycznie oceniano praktykę przerzucania zadań na samorządy terytorialne bez równoczesnego ich wsparcia fachowego, organizacyjnego i finansowego.

Tej koncepcji organizacyjnej towarzyszyło rozproszenie kompetencji w dziedzinie gospodarki przestrzennej na poziomie centralnym na trzy resorty: RCSS, Ministerstwo Gospodarki i Ministerstwo Infrastruktury. Główna rola w tym układzie przypadła Ministerstwu Gospodarki, które — pod wpływem żądań ze strony Unii Europej-

skiej — zostało zmuszone do sporządzenia tzw. Narodowego Planu Rozwoju, będącego *de facto* próbą sformułowania krajowej koncepcji wykorzystania środków unijnych. Prace nad nim zostały podjęte o kilkanaście lat za późno, zupełnie tak, jakby przystąpienie Polski do Unii Europejskiej nastąpiło niespodziewanie i nagle, a zasady i procedury współpracy z nią nie były nigdy znane. Obecna wersja tego planu jest ograniczona do lat 2004–2006, co jest oczywistym zaprzeczeniem jego — wymaganego przez Unię — strukturalnego charakteru i z natury rzeczy jest on zbiorem różnorodnych zamierzeń o różnych horyzontach czasowych. Został on przyjęty przez Unię, jak można się domyślać, na zasadzie taryfy ulgowej. Można wątpić, czy taka taryfa będzie stosowana w przyszłości (2007–2013), gdy toczyć się będą gwałtowne spory o wielkość funduszy unijnych i ich repartycji na poszczególne państwa członkowskie.

Samo umieszczenie funkcji tworzenia merytorycznych koncepcji współpracy z Unią Europejską w zakresie wykorzystania funduszy wspierających w Ministerstwie Gospodarki może nasuwać zresztą wątpliwości. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Fundusz Spójności nie mają bowiem na celu wspierania przedsiębiorstw (co jest główną dziedziną działania tego ministerstwa), lecz budowę, rozbudowę i modernizację infrastruktury technicznej oraz ochronę środowiska. Sensowne inwestycje w tych dziedzinach nie są możliwe bez posiadania aktualnych planów zagospodarowania przestrzennego, gminnych i regionalnych, o długim horyzoncie czasowym.

Trudno się też dziwić, że w tej sytuacji atrofii i dezintegracji aparatu gospodarki przestrzennej, poczucie potrzeby pozyskiwania wiedzy dotyczącej zakresu i sposobów działania Unii Europejskiej oraz formułowanych przez nią dyrektyw, zaleceń czy modeli dotyczących gospodarki przestrzennej uległo marginalizacji, a zainteresowanie praktyką działania jej państw członkowskich w tym zakresie — zanikowi. Zjawiskom tym sprzyjała generalnie słaba dostępność i dyseminacja w kraju informacji dotyczących Unii Europejskiej, zakresu i sposobu jej działania oraz formułowanych przez nią polityk i zasad w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zwłaszcza okresu, gdy była przygotowywana Usta-

wa 1994, bowiem spływ dokumentów z Unii był fragmentaryczny, nie istniał wówczas praktycznie dostęp do Internetu, a wiedza dotycząca działań Unii, a także legislacji planistycznej w jej państwach członkowskich opierała się głównie na poglądach przebywających w Polsce ekspertów zagranicznych. Sytuacja ta uległa poprawie w późniejszym okresie, ale nie jest jasne, jak dalece wykorzystali to autorzy następnych wersji projektów ustaw czy uchwalający je parlamentarzyści. Do tzw. szerokiej publiczności tematyka unijna dotarła praktycznie dopiero w ostatnich trzech miesiącach przed referendum unijnym (7–8.06.2003), gdy sprawa integracji stała się wiodącym tematem medialnym, przyczyniając się zapewne do wzrostu świadomości społecznej. Ale w tym czasie Ustawa 2003 była już przyjęta przez polski parlament.

W kraju nie stworzono dotychczas mechanizmu prowadzenia systematycznego przeglądu dokumentów unijnych odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego oraz przekazywania pozyskanej wiedzy do administracji państwowej i samorządowej czy polityków. Trudno jest znaleźć tłumaczenia na język polski europejskich ustaw dotyczących zagospodarowania przestrzennego wraz z wyjaśnieniem ich osadzenia w ustroju państw Unii i skomentowaniem poszczególnych ustaleń dotyczących zakresu, struktury i instrumentów z punktu widzenia ich przydatności w obecnej sytuacji polskiej. Dokonany przed kilku laty przegląd systemów planowania przestrzennego w niektórych państwach Unii * próbuje wypełnić tę lukę. Jednakże opiera się on na materiałach wtórnych, a nie na oryginalnych aktach prawnych i ich autorskich komentarzach, które powinny uwzględniać m.in. fakt, że problemy zagospodarowania przestrzennego tych państw nie są identyczne z problemami występującymi obecnie w Polsce. Nie jest również jasne, czy materiał ten był znany i przyswojony przez zmieniające się zespoły opracowujące kolejne wersje projektów ustawy i przez członków odpowiedniej komisji sejmowej.

* Z. Dembowska, *Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej*, IGPiK, Warszawa 1999.

Nie ma też systemu przekazywania dokumentów unijnych (lub choćby wniosków z nich wynikających) do krajowego aparatu planowania zagospodarowania. Bardzo nieliczne są poradniki, informatory itp. opracowywane masowo w każdym państwie Unii Europejskiej przez resorty odpowiedzialne za sprawy zagospodarowania przestrzennego.

Podejmowane w tym zakresie przez IGPiK i niektóre samorządy terytorialne (np. przez Fundację Przestrzeni Górnego Śląska) cenne prace mają z natury rzeczy ograniczony zasięg i nie mogą zastąpić skoordynowanej akcji. W tej sytuacji, uznawane przez Unię i praktykowane w wielu jej państwach cele i zasady planowania przestrzennego i różnorodne jej zalecenia, a zwłaszcza praktyczne rozwiązania, nie są w ogóle (lub przypadkowo) znane praktykom, nie mówiąc o politykach samorządowych czy personelu zarządów. Dotyczy to zarówno bardzo ogólnych pojęć i ich konkretyzacji, takich jak np. trwałość czy zrównoważony rozwój, jak i praktyki planistycznej, jak np. uspokajanie ruchu, miasto kompaktne, czy osiedla bezsamochodowe. Nie stworzono również dotychczas mechanizmów stałej wymiany doświadczeń z państwami Unii i dysseminacji uzyskiwanych informacji do fachowych ośrodków krajowych. Realizacja powtarzanych stale słusznych haseł o informatyzacji administracji pozostaje w dziedzinie gospodarki przestrzennej w sferze życzeń. Co gorzej, przedstawiciele elit politycznych (zwłaszcza szczebla samorządowego) i aparatu zarządzania gospodarką przestrzenną rzadko biorą udział w licznych seminariach, forach, warsztatach itp. organizowanych przez Unię Europejską, m.in. ze względu na słabą znajomość języków obcych, a czytanie i przyswajanie treści materiałów dotyczących tej tematyki należy do rzadkości.

Ta słabość dopływu i odbioru informacji w czasie trwania wieloletnich prac nad projektami obu ustaw zbiegła się z faktem, że poglądy dotyczące projektów tych ustaw były generowane głównie przez środowisko architektów. Środowisko to charakteryzowało z natury rzeczy pojmowanie problemów, rzeczywistych celów i zakresu gospodarki przestrzennej przez pryzmat architektury, traktując zagadnienia zintegrowanego rozwoju i planowania regionalnego, na

których leży punkt ciężkości polityk i działań Unii Europejskiej, jako problematykę o charakterze niepriorytetowym, która w gruncie rzeczy leży poza kręgiem zainteresowania środowiska architektonicznego. Z kolei kręgi regionalistów, wywodzących się w znacznej części spośród geografów, były (i są nadal) nastawione przede wszystkim naukowo, wykazując niewielką skłonność do zarysowywania propozycji regulacji ustawowych.

Dominacja środowiska architektów w pracach nad regulacjami prawnymi dotyczyła zwłaszcza Ustawy 2003. W ustawie tej pojęcie planowania przestrzennego zostało *de facto* przyrównane do projektowania (określanego jako „urbanistyczne”), pojmowanego jako kształtowanie budynków i przestrzeni między nimi. W konsekwencji, cała złożona problematyka planowania przestrzennego we współczesnym, europejskim sensie tego określenia, obejmująca wieloaspektowy i zintegrowany rozwój osadnictwa i instrumenty jego realizacji, nie leżała z natury rzeczy w zakresie zainteresowań zawodowych, a w efekcie i wiedzy środowiska architektów. Stąd też Ustawa 2003 stała się w rzeczywistości ustawą o projektowaniu zabudowy oraz procedurach sporządzania projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. Ma ona niewiele wspólnego ze współczesnymi ustawami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego w państwach „starej” Europy. W ustawie tej nie dostrzeżono w ogóle reperkusji akcesji Polski do Unii Europejskiej w dziedzinie gospodarki przestrzennej, ani w sensie jej oddziaływania na koncepcje intelektualne, ani w sensie potrzeb operacyjnych wynikających z konieczności formułowania zintegrowanych projektów współfinansowanych przez Unię. Przy nastawionym na projektowanie punkcie widzenia problematyki gospodarki przestrzennej, autorzy projektów ustawy nie byli zainteresowani ani „przekrojowym” charakterem czynników sprawczych tej gospodarki (co oznacza, że jej podstawy i zasady są generowane przez różne resorty), ani przeprowadzeniem analizy aktualnych i przewidywanych problemów zagospodarowania przestrzennego w kraju jako niezbędnej podstawy wyjściowej umożliwiającej w ogóle sensowne formułowanie ustawy, ani reperkusjami, jakie dla gospodarki przestrzennej niesie przystąpienie Polski do Unii Europejskiej.

W ramach przystosowywania polskich przepisów do prawodawstwa unijnego, Komitet Integracji Europejskiej (KIE) opiniował projekty ustaw z punktu widzenia ich zgodności z prawem Unii. Odnosi się to także do przepisów dotyczących planowania zagospodarowania przestrzennego. Problem polega tu na tym, że wszelkie opinie KIE biorą pod uwagę tylko dyrektywy Wspólnoty i Rady oraz rozporządzenia Rady, tj. tylko te dokumenty Unii, które mają walor obojętności dla państw członkowskich/kandydujących. Ponieważ wśród tych dyrektyw i rozporządzeń nie ma ani jednego z tytułem „zagospodarowanie przestrzenne”, pozwala to KIE na stwierdzenie, że każdy projekt ustawy w tej dziedzinie — nawet likwidujący samo planowanie przestrzenne — jest zgodny z postanowieniami Unii. Takie formalistyczne widzenie sprawy prowadzi do trzech podstawowych błędów: pomijane są wszystkie (bardzo liczne) ustalenia Unii dotyczące zagospodarowania przestrzennego nie mające charakteru ściśle normatywnego; z pola widzenia uciekają wszystkie (także normatywne) ustalenia odnoszące się do zagospodarowania przestrzennego zawarte w dyrektywach i rozporządzeniach sektorowych (a nie mające z natury *rzeczy* tytułu „zagospodarowanie przestrzenne”; wreszcie pomijana jest całkowicie praktyka stosowana w państwach członkowskich Unii w dziedzinie polityki i zarządzania rozwojem zagospodarowania przestrzennego.

Zagadnienia wpływu akcesji do Unii Europejskiej na problematykę ustawodawstwa dotyczącego zagospodarowania przestrzennego były słabo postrzegane w komisji sejmowej zajmującej się sprawami samorządu. Wynika to z faktu sektorowego działania parlamentu, w którym sprawy integracji europejskiej były skupione w Komisji Europejskiej, w rzeczywistości interesują mało posłów innych komisji. Także wiedza o problemach planowania przestrzennego i ich kształtowaniu w państwach Unii Europejskiej pozostaje na rudym poziomie. Przewodniczącym komisji sejmowej zajmującej się sprawami zagospodarowania przestrzennego i rozwoju regionalnego (Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej) był w obecnej kadencji czołowy przedstawiciel PSL z natury *rzeczy* zainteresowany głównie rolnictwem, a zwłaszcza unijnymi dopłatami bezpośrednimi dla rolników. Gdyby zapytać na-

szych parlamentarzystów narodowych (a także i samorządowych), to okazałoby się, że — tak naprawdę — 90% z nich niewiele wie o planowaniu zagospodarowania przestrzennego we współczesnym rozumieniu tego pojęcia, a 5% jest mu ideologicznie przeciwne. Są oni bowiem misjonarzami neoliberalizmu, tj. zwolennikami poglądu, że rynek sam najlepiej wszystko załatwia, mimo że w Jeruzalem takich poglądów — USA — obserwuje się masowy interwencjonizm państwa w gospodarkę, a oddziaływanie na zagospodarowanie przestrzenne nigdy temu państwu nie było w pełni obce. Jest nawet odwrotnie — to właśnie z USA wywodzą się podstawowe instrumenty kontroli rozwoju zagospodarowania przestrzennego (mają one postać *city codes*, w których skład wchodzi takie instrumenty, jak np. *zoning ordinances*, wyznaczanie zasięgu terenów miejskich, ustalanie pasów zielonych itp.) i są one tam nadal powszechnie stosowane (nie znaczy to, że w pełni skutecznie).

Poziom wiedzy polityków z natury rzeczy nie może być zasadniczo lepszy niż poziom społeczeństwa, które reprezentują. Jak wynika z badań socjologicznych, około 70% Polaków stanowią funkcjonalni analfabeci. Kolejne fale antyinteligencji w okresie realnego socjalizmu wykarczowały Polskę z inteligencji, która w każdym społeczeństwie europejskim pełni rolę opiniotwórczą. Do najboleśniejszych strat stanu wojennego należy, obok ofiar, fakt wygnania z Polski około miliona inteligentów (nie należy mylić warstwy inteligencji z posiadaczami wyższego wykształcenia) i osób z inicjatywą, czego nie odrobi się przez dziesięciolecia. Jesteśmy w porównaniu do państw piętnastki państwem pozbawionym inteligencji, w szczególności wielopokoleniowej.

Na zjawiska te nałożył się upadek czytelnictwa w polskim społeczeństwie, połączony z rosnącym lenistwem intelektualnym. Książka czy dokument drukowany przestały być medium komunikacji społecznej, zastąpione — no właśnie, niestety niczym (nie należy łudzić się, że przez komputer). Podczas gdy w Niemczech nie można znaleźć wolnego miejsca w publicznych bibliotekach (nie mówiąc o uczelnianych) i ich sieć jest nadal rozbudowywana, w Polsce następuje ich masowa likwidacja nie tylko z braku środków finanso-

wych, ale także z braku zapotrzebowania. Na corocznych Targach Książki we Frankfurcie pojawia się 60–80 tys. nowych tytułów, które znajdują indywidualnego, płacącego odbiorcę — sytuacja w Polsce obecnie w ogóle niewyobrażalna. Jeżeli ta cecha ma stanowić m.in. o polskiej, szeroko ostatnio podnoszonej, tożsamości, to sprawa wygląda groźnie.

Jak wykazało międzynarodowe porównawcze studium PISA, polscy uczniowie plasują się w ostatniej dziesiątce (na 30 badanych krajów). Zamiast zastanowić się nad przyczynami tego stanu rzeczy i zaproponować merytoryczne rozwiązania, rozwijana jest argumentacja samouspokojenia i negowania problemu. Zapomina się przy tym, że wyniki uczniów z innych państw postkomunistycznych (Węgry, Czechy) są zasadniczo lepsze.

Przy takim poziomie wiedzy społeczeństwa, także i młodzieży, oraz nieistnieniu w polskich mediach tematyki dotyczącej ładu przestrzennego jako istotnej wartości kultury i cywilizacji europejskiej, brak jest z natury rzeczy nacisków społecznych na tworzenie tego ładu oraz oddziaływania na elity polityczne w kierunku tworzenia odpowiedniej, europejskiej legislacji i sprawnych systemów zarządzania.

Interesy grupowe w procesie tworzenia ustaw

W 2003 roku rozgorzała w Polsce publiczna dyskusja nad lobbingiem związanym z formułowaniem i uchwalaniem ustaw w Sejmie. Osią tej dyskusji stały się wypaczenia lobbingu zewnętrznego, przez co rozumie się budzące wątpliwości sposoby wywierania wpływu na legislatorów przez osoby/institucje stojące poza aparatem ustawodawczym i wykonawczym państwa. Podjęto już nawet próby uporządkowania tego oddziaływania na tworzenie prawa przez zarysowanie projektu odpowiedniej ustawy. Sprawa ta znajduje się zatem na drodze (zapewne długiej i krętej) do pewnego uporządkowania.

Gorzej przedstawia się rzecz ze zjawiskiem, które można by określić jako lobbing wewnętrzny. Chodzi tu o tworzenie wewnątrz aparatu

rządowego projektów ustaw przez osoby będące częścią tego aparatu (lub przez ten aparat dokooptowane), a jednocześnie będące członkami silnych grup interesów. Przykładem takiej sytuacji jest właśnie Ustawa 2003, której projekty były przygotowywane przez architektów (z wewnątrz i z zewnątrz aparatu rządowego), często prominentnych, i reprezentuje — niemal otwarcie — interesy tego środowiska, dotkniętego problemami braku zatrudnienia po likwidacji rozbudowanego systemu państwowych biur projektowych i dramatycznym spadku działalności inwestycyjnej w Polsce. Środowisko to uważa się jednocześnie za reprezentanta zaufania publicznego w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, mimo że obecne wykształcenie architektów nie stwarza do tego podstaw merytorycznych. Efektem tej sytuacji był specyficzny sposób prowadzenia prac nad projektami Ustawy 2003 oraz wąskie, nieeuropejskie pojmowanie gospodarki przestrzennej jako procesu projektowania typu architektonicznego. W konsekwencji, ustawa ogranicza się do spraw proceduralnych, nie identyfikuje merytorycznych problemów polskiej przestrzeni i nie podejmuje próby ich rozwiązania, pomija reperkusje integracji z Unią Europejską w dziedzinie gospodarki przestrzennej, a także zawiera szereg innych wad przedstawionych w poszczególnych rozdziałach niniejszej książki.

Prace nad kolejnymi wersjami projektu Ustawy 2003 były prowadzone przez małą grupę (złożoną głównie z architektów), powołaną przez resort odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną w kraju, reprezentującą z natury rzeczy fragmentaryczne poglądy oraz interesy grupowe i ambicje środowiska architektów. Typowe dla podobnych prac w państwach Unii Europejskiej włączenie środowiska fachowego reprezentowanego przez wielodyscyplinarne Towarzystwo Urbanistów Polskich nie miało miejsca. TUP był wprowadzany do opinii, ale poglądy tego środowiska nie były brane pod uwagę. Dotyczyło to metodyki prowadzenia prac nad ustawą, gdzie TUP wskazywał na konieczność ograniczenia się do częściowej nowelizacji ustawy, póki nie zostanie opracowana rzeczowa ocena stanu gospodarki przestrzennej i jej problemów w Polsce, istniejącego systemu legislacyjnego i organizacyjnego oraz rozwiązań ustawowych stosowanych w państwach Unii Europejskiej. Dotyczyło to także sła-

bego wykorzystania szerokiej wiedzy praktycznej środowiska TUP, zgromadzonej i prezentowanej ze znanstwem przedmiotu i polskich realiów na spotkaniach środowiskowych. Dotyczyło to również marginalnego uwzględnienia wyników merytorycznych opracowań o charakterze naukowym przygotowanych przez Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (IGPiK), a także wykorzystania poglądów niezależnych ekspertów. Wreszcie nie jest jasne, czy w pracach nad projektami ustawy dokonano analizy wyroków NSA, z których pewne (odnoszące się do Ustawy 1994) prowadziły do zakwestionowania możliwości planowania zagospodarowania przestrzennego w ogóle*. Próby choćby częściowej „europeizacji” projektów ustawy podejmowane przez przedstawicieli TUP — w tych rzadkich przypadkach, gdy byli oni dopuszczani do grona autorskiego — były w następnej wersji projektu cofane. Szeroka dyskusja środowiskowa nad ostatecznym projektem nie miała właściwie miejsca.

Decydenci resortu okazali się w praktyce „nieprzemakalni” na poglądy i sugestie środowiska fachowego. Słuszny w wielu przypadkach argument administracji, że prowadzenie szerokich konsultacji prowadzi do „rozgadania” i opóźnienia prac nie okazał się słuszny — prace nad ustawą prowadzone w wąskim gronie trwały ponad 5 lat i objęły dwie kadencje Sejmu.

Uzasadnienia do kolejnych wersji projektów ustawy nie odnoszą się w ogóle do problemów gospodarki przestrzennej w Polsce, które ustawa powinna rozwiązać. Ograniczają się one do spraw proceduralnych i zapewnienia — w efekcie zmian niektórych ustaleń — formalnego monopolu architektów na projektowanie (we wszystkich skalach) oraz sporządzanie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji i warunków zabudowy, a także obowiązku uzyskiwania opinii komisji urbanistyczno–architektonicznych. Ustawa 2003 zdaje się sugerować — nie całkiem zgodnie ze stanem faktycznym — że dotychczasowe dokumenty planistyczne (studium, plany miejscowe

* Por. np. wyrok NSA z 14.10.1999 zakazujący gminom stosowania w planach ustaleń wykluczających możliwość podziału działek budowlanych.

i projekty decyzji), a także projekty realizacyjno–budowlane oraz decyzje je zatwierdzające nie były wykonywane przez architektów.

Trudno zrozumieć, jak takie ograniczone widzenie problemów polskiej przestrzeni mogło stać się punktem wyjścia (i ogniskową) całej Ustawy 2003. Zawarty *implicite* w tekście ustawy pogląd, że ustawowe zapewnienie dominującej pozycji architektom w projektowaniu zagospodarowania przestrzennego rozwiąże problemy polskiej przestrzeni należy uznać za brak zrozumienia mechanizmów rządzących rozwojem zagospodarowania, jeżeli nie za daleko posunięty idealizm. Jeżeli ma to być jedyny środek zaradczy na rosnący chaos przestrzenny w Polsce, to Ustawa 2003 rozmija się z realiami, a przyszły rozwój sytuacji trudno jest widzieć w jasnych kolorach.

W ustawie trudno jest znaleźć reperkusje powrotu Polski do Europy. Trzeba tu przypomnieć, że wyjściowa decyzja Unii Europejskiej o jej rozszerzeniu o nowe państwa, w tym Polskę, została podjęta już w 1992 roku i od tego czasu rozpoczął się (powolny) proces dostosowywania prawa polskiego do przepisów Unii. Od początków 1998 roku Polska rozpoczęła negocjacje akcesyjne z Unią, co łączy się z wprowadzaniem konkretnych ustaleń do zakresu i sposobów działania administracji. Akcesja Polski do Unii Europejskiej (01.05.2004) oznacza możliwość korzystania z funduszy unijnych, których znaczna część ma skutki dla planowania i zagospodarowania przestrzennego. Równolegle, działania Rady Europy doprowadziły do sformułowania wielu ustaleń dotyczących planowania zagospodarowania (ostatnio: Europejskiej Konwencji w sprawie Krajobrazu), które Polska — po ratyfikacji — będzie musiała stosować. Wreszcie poszczególne państwa „starej” Unii Europejskiej prowadzą aktywną politykę w dziedzinie gospodarki przestrzennej, z którą strona polska styka się bezpośrednio m.in. w euroregionach, koncepcjach tworzenia wielkoprzestrzennych ciągów ekologicznych, czy projektach transeuropejskich układów komunikacyjnych. Polska nie może być tu aeuropejskim wyjątkiem, jeżeli integracja europejska ma być traktowana poważnie. Niestety, wszystkie te sprawy pozostały poza horyzontem projektodawców Ustawy 2003; przysłonił je architektoniczny punkt widzenia.

Każda ustawa jest mniej lub bardziej silnym odbiciem interesów grupowych środowisk, których ona dotyczy. Istota sprawy polega na tym, aby te interesy nie dominowały w treści ustawy ze szkodą dla dobra wspólnego oraz aby — w przypadku gdy dana ustawa dotyczy środowisk zawodowych — środowiska te miały odpowiednie kwalifikacje zawodowe do spełniania przyznanych im zadań. W Ustawie 1994 te dwie podstawowe zasady zostały zachowane. Natomiast Ustawa 2003 została zdominowana przez interesy środowiska architektów, co może przynieść podwójne szkody: proponowanie błędnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego na różnych szczeblach planowania i realizacji (zwłaszcza na szczeblu regionalnym i krajowym) wynikających z braku niezbędnych kwalifikacji fachowych architektów oraz dalsze odwleczenie w czasie stworzenia programów studiów w dziedzinie planowania przestrzennego odpowiadających europejskim standardom w tej dziedzinie.

Zabezpieczenie interesów środowiska architektów manifestuje się w Ustawie 2003 w następujących ustaleniach:

- stwierdzeniu, że opracowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego, i to wszystkich szczebli: planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jest projektowaniem w rozumieniu odpowiedniej ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów (art. 5). Ten wiodący dla całej ustawy artykuł oznacza, że wszystkie te trzy rodzaje projektów planów/studium mogą być sporządzane tylko przez członków samorządów zawodowych: Izby Architektów oraz Izby Urbanistów;
- obowiązku powierzania sporządzania projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów (50.4);
- obowiązku powierzania sporządzania projektów decyzji o ustaleniu warunków zabudowy osobie wpisanej na listę izby samorządu zawodowego urbanistów lub architektów (60.4);

- wprowadzeniu obowiązku powołania komisji urbanistyczno–architektonicznych na wszystkich szczeblach administracji gospodarki przestrzennej (ministra; marszałków województw; wójtów, burmistrzów i prezydentów; oraz ew. starostów — art. 8.2–5), jako organów doradczych. Rada Ministrów może także powołać Państwową Radę Gospodarki Przestrzennej jako organ doradczy (47.5). Jednocześnie komisje te są organami opiniotwórczymi w toku sporządzania projektów studium (11.5), projektów planów miejscowych (17.6) oraz projektów planów zagospodarowania przestrzennego województw;
- wprowadzeniu kwalifikacji zawodowych wymaganych od urbanistów różnych szczebli samorządu terytorialnego (dot. projektu rozporządzenia ministra z 15.12.1999 w sprawie określania wymogów kwalifikacyjnych, które powinni spełniać urbaniści województw, urbaniści miast i urbaniści gmin).

Ustawa 2003 nie zawiera — po kilkudziesięciu latach jego istnienia — obowiązku posiadania „uprawnień urbanistycznych” przez projektantów planów różnych szczebli. Pod tym wymaganiami rozumiano uprzednio formalnie potwierdzone przez właściwe władze administracyjne kwalifikacje zawodowe do przygotowywania projektów planów gminnych i regionalnych (Ustawy z 1961 i 1984), a w Ustawie 1994 — do przygotowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planów miejscowych, a także do opracowywania projektów warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Brak obowiązku posiadania „uprawnień urbanistycznych” może oznaczać w praktyce otwarcie możliwości wykonywania projektów wszelkich planów zagospodarowania (i studium) dla wszystkich architektów — członków Izby Architektów, niezależnie od ich przygotowania i doświadczenia zawodowego, w skrajnych przypadkach także przez przysłówiowych projektantów wnętrz czy mebli. Mamy zatem do czynienia z klasycznym przykładem załatwiania w ustawie interesów grupowych środowiska architektów. Na podstawie Ustawy 2003 — jeżeli nie zostanie wprowadzona inna interpretacja — każdy architekt wpisany na listę Izby może uzyskiwać zlecenia na przygotowanie projektów planów gminnych, wojewódzkich oraz projektów dokumentów planistycz-

nych związanych z realizacją inwestycji, a również zasiadać (także jako urbanista) w komisjach urbanistyczno–architektonicznych.

W efekcie Ustawy 2003, po 42 latach obowiązywania w Polsce posiadania odrębnych kwalifikacji w dziedzinie projektowania planów zagospodarowania przestrzennego i sporządzania projektów dokumentów związanych z ich realizacją, wymóg ten uległ zniesieniu.

Głównym zapisem otwierającym możliwość działania w dziedzinie gospodarki przestrzennej wszystkim architektom — członkom Izby Architektów jest jeden z pierwszych, zasadniczych artykułów Ustawy 2003 (5), stwierdzający, że „opracowanie projektów planów zagospodarowania przestrzennego województw, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej, w rozumieniu ustawy z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów”. Artykuł ten ma zasadnicze znaczenie dla całej ustawy, gdyż określa (*implicite*), co rozumie się pod pojęciem planowania i zagospodarowania przestrzennego, oraz stwarza swoisty monopol na zatrudnienie w gospodarce przestrzennej dla określonej grupy zawodowej.

Podstawą wspomnianej wyżej ustawy o samorządach zawodowych jest Konstytucja III RP z 1997 roku. Stwierdza ona (17.1), że „w drodze ustawy można tworzyć samorzady zawodowe, reprezentujące osoby wykonujące zawody zaufania publicznego i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony”. Istotą tego artykułu jest zatem wykonywanie zawodu zaufania publicznego w imię interesu publicznego. Artykuł ten nie określa jednak ani o jakie zawody chodzi, ani jakie wymagania muszą spełnić ich członkowie. Pozostało zatem szerokie pole do interpretacji tego zapisu, no i aktywnego lobbingu.

W ramach realizacji tego zapisu Konstytucji powołano do życia w 2002 roku trzy samorzady zawodowe: Izbę Urbanistów i Izbę Ar-

chitektów oraz Izbę Inżynierów Budownictwa. Ta pierwsza powstała z inicjatywy Towarzystwa Urbanistów Polskich i postawiła sobie za podstawowy cel „realizację części zadań publicznych państwa dotyczących zagospodarowania przestrzennego i służących podniesieniu jakości przestrzeni” (11.1). Jednocześnie statut Izby wskazuje, że wykonywanie zawodu urbanisty polega na „projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej” (2), przy czym określa bardzo obszernie, co pod tym terminem należy rozumieć. Tak więc, Izba Urbanistów skupia osoby „odpowiedzialne za kształt przestrzeni polskiej”. Mogą do niej należeć osoby, które posiadają „uprawnienia urbanistyczne oraz dyplom ukończenia studiów o kierunkach architektura, urbanistyka lub gospodarka przestrzenna, oraz doświadczenie zawodowe zdobyte w czasie dwuletniej pracy związanej z gospodarką przestrzenną”, a także osoby o innych szczegółowo określonych kwalifikacjach (20). Izba Urbanistów nawiązuje zatem do stosowanej przez dziesięciolecia zasady wymagania specjalnych kwalifikacji od osób zajmujących się projektowaniem zagospodarowania przestrzennego. Główna różnica polega na tym, że poprzednio stwierdzanie niezbędnych kwalifikacji było czynnością administracji państwowej, a obecnie — samorządu zawodowego. Statut stwierdza również jednoznacznie, że „prawo do samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej (...) przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków Izby Urbanistów” (2.2). I tu otwiera się pole konfliktu z Izbą Architektów.

Równoległe powstał bowiem drugi samorząd zawodowy — Izba Architektów, której „celem nadrzędnym jest ochrona przestrzeni i architektury jako dobra wspólnego” (6). Cel ten realizuje Izba przez „zapewnienie właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie przez swoich członków” (7). Izba dba o kształcenie zawodowe „odpowiadające międzynarodowym standardom Międzynarodowej Unii Architektów” (7). Jak wynika z tych statutowych ustaleń, członkowie Izby reprezentują wiedzę techniczno-budowlaną i architektoniczną w klasycznym rozumieniu tego słowa. W statucie Izby nie ma mowy o wiedzy „urbanistycznej”, czy szerzej — dotyczącej gospodarki przestrzennej.

Mimo faktu, że cele i działania Izby Architektów zostały jednoznacznie ukierunkowane na architekturę w klasycznym tego słowa znaczeniu, Ustawa 2003 otworzyła — jak się wydaje — wszystkim członkom tej Izby możliwość działania w dziedzinie gospodarki przestrzennej: jako projektantów wszystkich rodzajów planów i decyzji o zagospodarowaniu oraz jako członków komisji urbanistyczno–architektonicznych. Stworzono zatem sytuację, w której architektom — członkom Izby Architektów nie jest potrzebne posiadanie żadnych „uprawnień urbanistycznych”, ponieważ mogą oni podejmować pracę w gospodarce przestrzennej (zwłaszcza w projektowaniu, sporządzaniu decyzji i opiniowaniu) na podstawie Ustawy 2003 bez posiadania takich uprawnień. Jeśli ta obserwacja jest prawidłowa, oznaczałoby to w praktyce „obejście” kwalifikacji zawodowych wymaganych przez Izbę Urbanistów. Powstałaby zatem sytuacja dwoistości wymagań kwalifikacyjnych dotyczących projektowania zagospodarowania przestrzennego: jedna Izba ich wymaga, druga nie. Niejasność w tej sprawie stała się już przyczyną zadrażnień (por. Urbanista Nr 6 i 9, 2003), a grożące spory mogą prowadzić do tarć w funkcjonowaniu obu Izb w dziedzinie gospodarki przestrzennej. Co ważniejsze jednak, brak wymagania odpowiednich kwalifikacji może odbić się niekorzystnie na jakości prac prowadzonych w tej dziedzinie, a w konsekwencji na dalej rosnącym chaosie polskiej przestrzeni.

Lektura fragmentów Ustawy 2003, dotyczących uprawnień architektów do działania w omówionych wyżej dziedzinach, nasuwa skojarzenia z niedawno szeroko dyskutowanymi w prasie ustawami o radiofonii i telewizji czy o biopaliwach. Podobnie jak w tamtych dwóch ustawach, w Ustawie 2003 pojawiają się dwa słowa zmieniające zasadniczo sens całej ustawy („lub architektki”). Jest to oczywiście skojarzenie nieuprawnione, bowiem sprawa otwarcia rynku w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego dla architektów była otwarcie postawiona już w uzasadnieniu projektu ustawy (z 11.01.2000). Uzasadnienie to ograniczało cele opracowanej ustawy do spraw proceduralnych, na których końcu pojawiła się nagle sprawa zniesienia obowiązujących uprawnień urbanistycznych i przyznania prawa do pracy w dziedzinie projektowania pla-

nów i opracowywania projektów decyzji wszystkim architektom (2.8); sprawie tej poświęcono niemal 30% całej objętości uzasadnienia ustawy. Sprawa ta zniknęła z uzasadnienia następnej wersji projektu ustawy (z 27.03.2000), tym niemniej w jej tekście pozostały wszystkie ustalenia dotyczące nowych uprawnień dla architektów.

Wracając do sprawy zaufania publicznego trzeba postawić pytanie, jakie atrybuty muszą posiadać osoby chcące cieszyć się tym zaufaniem. W największym skrócie można wyróżnić trzy takie atrybuty:

- ugruntowana, wszechstronna wiedza poparta doświadczeniem w danym zawodzie. Trudno sobie wyobrazić, aby osoba nie posiadająca odpowiednich kompetencji merytorycznych mogła być osobą zaufania publicznego (pomijamy tu ze względów oczywistych tzw. elity polityczne). Musi też istnieć możliwość weryfikowania kompetencji fachowych oraz oceniania skutków działania osób zaufania publicznego przez sądy. Przy okazji nasuwa się tu wątpliwość, czy mogą w ogóle istnieć zawody zaufania publicznego *in toto*; wydaje się, że może to raczej dotyczyć niektórych osób wykonujących określone zawody, spełniających niezbędne kryteria;
- wysoki poziom etyki zawodowej reprezentowany przez członków danej grupy zawodowej;
- pełniona funkcja przez osobę, która ma być uznana za osobę zaufania publicznego: czy jest to działalność „na rynku”, która z reguły realizuje cele prywatne a nie publiczne, czy też działalność w imieniu władz publicznych, mająca na celu dbanie o dobro (interes) wspólne.

Na tle powyższych stwierdzeń powstaje pytanie, w jakiej dziedzinie wynikającej z ich wykształcenia i doświadczenia architektki (dokładniej — członkowie Izby Architektów) mogą być uznani za osoby zaufania publicznego. Nasuwająca się w pierwszej chwili odpowiedź, że jest to dziedzina architektury, nie wydaje się być zasadna. Bo wiem dziedzina ta, zdaniem samych architektów, jest twórczością. A twórczość z definicji nie podlega obiektywnym kryteriom i poddaje się z trudem przepisom czy ocenie sądowej. Przepisy niektórych

państw (m.in. niemieckie) próbują wprowadzić ustalać quasi-kryteria mające charakter obiektywny (np. obowiązek wpisywania się projektowanego obiektu w otoczenie), ale zmniejsza to w stosunkowo niewielkim stopniu pole do interpretacji i sporów. W Ustawie 2003, mimo że była ona formułowana głównie przez architektów, nie podjęto próby stworzenia podstaw prawnych podejmowania decyzji dotyczących architektury. Zabrakło w niej nawet stwierdzenia o ochronie i popieraniu architektury regionalnej.

Pozostaje zatem pytanie, w jakiej dziedzinie architekci mogą być uważani za osoby zaufania publicznego. Można by tu odwołać się do powstałego w 1 wieku przed narodzeniem Chrystusa dzieła Witruwiusza zatytułowanego *De architectura*, w którym określił on zadania (a więc i odpowiedzialność publiczną) architekta. Obejmują one następujące stwierdzenia: „Obiekty budowlane muszą być tak wznoszone, aby była zapewniona ich stabilność (*firmitas*), użyteczność (*utilitas*) i piękno (*venustas*)”. Od tego czasu istota sprawy nie uległa zmianie — do tych zadań ogranicza się wiedza i odpowiedzialność architekta. Sięgając bliżej w historię, można spróbować odwołać się do przepisów państw zachodnich, konkretnie do ich prawa budowlanego. Stanowi ono często, że obiekt budowlany musi odpowiadać dwóm podstawowym warunkom: być bezpieczny dla jego użytkowników oraz zapewniać zdrowie jego mieszkańców/użytkowników. Ponieważ twórcą projektu obiektu budowlanego lub osobą nadzorującą jego wykonanie jest zwykle architekt, w tych dwóch sprawach może on być uznany za osobę zaufania publicznego. Te dwa warunki: bezpieczeństwo i zdrowie mają podstawowy pozytywny aspekt — dadzą się one obiektywnie (i sądownie) weryfikować. Zaś studia architektoniczne zapewniają w tych dwóch dziedzinach niezbędną wiedzę.

Pozostaje do wyjaśnienia sprawa, czy architekt może być osobą zaufania publicznego w dwóch zasadniczych dziedzinach przyznanych mu przez Ustawę 2003:

- projektowaniu wszelkich planów (i studium) zagospodarowania przestrzennego, opracowywaniu projektów lokalizacji in-

westycji celu publicznego (50.4) i opracowywaniu projektów decyzji o warunkach zabudowy (60.4),

- udziału architektów, i przez to zwiększenie ich wpływu na procesy planowania przestrzennego, w gigantycznym systemie komisji urbanistyczno–architektonicznych, które mają być utworzone — według wymagań ustawy — we wszystkich gminach (powiatach) i województwach.

Odpowiedzi na to pytanie trzeba szukać w ustaleniu, w jakim stopniu dotychczasowe i obecne studia architektoniczne dostarczają wiedzy w zakresie współcześnie rozumianej działalności w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa 2003 nie stwierdza wprawdzie bezpośrednio, jakie kwalifikacje fachowe są do tego niezbędne, ale wymienia — i to już w art. 1 — jakie dziedziny wiedzy (lub umiejętności) przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego muszą być uwzględniane. Porządkując nieco ten dość niezborny redakcyjnie artykuł, obejmujący ustalenia konstytucyjne dla każdej ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej, otrzymamy następującą listę dziedzin (i ich odniesień przestrzennych), które planista przestrzenny (urbanista) musi znać:

1. ład przestrzenny (rozumiany w ustawie jako tworzony przez urbanistykę pojmowaną jako techniczne projektowanie, oraz przez architekturę),
2. krajobraz,
3. zrównoważony rozwój,
4. ochrona środowiska, w tym gospodarka wodna oraz ochrona gruntów rolnych i leśnych (komentarz: jest to bardzo fragmentaryczne i niewspółczesne pojmowanie tego pojęcia),
5. ochrona dziedzictwa kulturowego oraz zabytków, a także dóbr kultury współczesnej (w tym ostatnim punkcie nie wiadomo o co chodzi — ustawa nie dotyczy przecież dóbr ruchomych tego typu),
6. ochrona zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób niepełnosprawnych,

7. walory ekonomiczne przestrzeni,
8. obronność i bezpieczeństwo państwa,
9. interes publiczny,
10. prawo własności.

Pomijając kilka innych spraw, które znalazły się w dalszych artykułach ustawy (obiekty handlowe, pomniki pamięci narodowej, ścieżki rowerowe) otrzymujemy zatem listę 10 dziedzin, które właściwie wykształcony planista przestrzenny musi znać. Jest to przy tym lista niepełna, nie obejmuje bowiem wielu dziedzin ważnych we współczesnej gospodarce przestrzennej, jak np. ochrona przyrody, ochrona klimatu, redukcja emisji, ochrona przed hałasem, kształtowanie trwałych układów komunikacyjnych, ochrona zasobów naturalnych, zarządzanie gospodarką przestrzenną, prawo dotyczące zagospodarowania przestrzennego, instrumenty umożliwiające przygotowanie terenu pod planowaną zabudowę i realizację planów itp. Wszystkie te sprawy powinny być znane planiście przestrzennemu jako niezbędne punkty wyjścia do działalności projektowej, planistycznej i realizacyjnej. Ale nawet z tej pierwotnej fragmentarycznej listy 10 dziedzin zawartej w ustawie, tylko trzy (1, 2 i 5) są przedmiotem nauczania na wydziałach architektury. O pozostałych siedmiu student dowiaduje się wycinkowo lub wcale. Stąd też nasuwa się podstawowy wniosek, że absolwenci tych wydziałów nie są — poza nielicznymi wyjątkami — przygotowani do pracy w gospodarce przestrzennej. To samo dotyczy architektów działających od lat na rynku, z wyjątkiem tych, którzy „doksztalili” się w toku długoletniej pracy w administracji planowania przestrzennego. Nie znaczy to oczywiście, że architekci — absolwenci urbanistyki nie wnoszą ważnych dla gospodarki przestrzennej umiejętności, ale są to umiejętności niewystarczające. Z tej perspektywy powszechne w Polsce mniemanie, że architekt jest specjalistą w dziedzinie gospodarki przestrzennej należy zaliczyć do zřęcznie podtrzymywanych mitów. Jest to przy tym mit groźny, bowiem petryfikuje niedostatek kwalifikacji w chwili, gdy Polska przystępuje do Unii Europejskiej.

Trzeba tu wskazać, że dokumenty Unii Europejskiej i zalecenia profesjonalnych organizacji grupujących europejskich planistów prze-

strzennych nie odnoszą się do projektowania (urbanistycznego) rozumianego jako czynność kompozycyjno–rysunkowa, lecz do całej szerokiej gamy zagadnień i problemów, które tworzą podstawy tego projektowania. W tej sytuacji, główną umiejętnością planisty przestrzennego (urbanisty) staje się zdolność koordynacji i mediacji oraz wyważania poszczególnych elementów (racji) — trudno to sensownie robić przy braku znajomości merytorycznych zagadnień i problemów oraz instrumentów realizacji planów.

Wyjaśnić tu trzeba, że (szacunkowo) około 90% architektów nie ma przygotowania zawodowego do pełnienia tak różnych funkcji planisty przestrzennego. W dążeniu do zapewnienia zatrudnienia architektom autorzy projektu Ustawy 2003 zapomnieli najwidoczniej, że w ustroju gospodarki rynkowej ma miejsce rozdział między planistą przestrzennym (w uproszczeniu nazywanym urbanistą) a klasycznym architektem. Są to „w kapitalizmie” dwa odrębne zawody i od każdego z nich wymaga się innych kwalifikacji. Istnieją też odrębne stowarzyszenia zawodowe grupujące planistów i architektów (krajowe i międzynarodowe), instytucje naukowe, wreszcie oddzielne dziedziny prawa i aparaty administracji. Poza znaną praktyką występującą w państwach Unii Europejskiej, tę rozdzielność kwalifikacji można m.in. wyczytać w Nowej Karcie Ateńskiej (1998), zarówno w jej tekście podstawowym, jak i w dwóch załącznikach (A. Przedmiot i natura zawodu planisty przestrzennego oraz B. Wykształcenie i doksztalcanie). Zawarte w tych dokumentach wymagania kwalifikacyjne obejmują zarówno wiedzę merytoryczną niezbędną do planowania przestrzennego (rozwój gospodarczy, planowanie społeczne, mieszkalnictwo, transport, energia, komunikacja, krajobraz, ochrona środowiska, rekreacja i turystyka, rewitalizacja, aspekty prawne), jak i podejście metodyczne niezbędne w tym planowaniu (interdyscyplinarnie integrujące elementy fizyczne, ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe, techniczne i polityczne; obejmujące analizę i syntezę, formułowanie prognoz i programów, kreatywne projektowanie, umiejętności menedżerskie i administracyjne). Jak widać z tego przeglądu, projektowanie wymaga znajomości wielu dziedzin wchodzących w skład współcześnie rozumianego planowania przestrzennego i stanowi ono tylko jeden z elementów podejścia metodycznego.

Jest to perspektywa całkowicie różna od kwalifikacji wymaganych Ustawą 2003 od uprawnionych do działania w gospodarce przestrzennej. Zostały one sprowadzone w tej ustawie do projektowania rozumianego jako działalność techniczna, przy czym uznano, że kwalifikacje do tego projektowania ma automatycznie każdy członek stowarzyszenia zawodowego architektów (Izby Architektów), urbanistów (Izby Urbanistów) i inżynierów lądowych (art. 5).

Umiejętność projektowania, którą posiadają architekci, dotyczy głównie skal szczegółowych (planów miejscowych i dokumentów realizacyjnych), a w znacznie mniejszym stopniu skali gmin i ich zespołów. Poza zasięgiem ich wiedzy pozostaje na ogół planowanie regionalne, które wymaga rozległej wiedzy merytorycznej i metodycznej. Treść planu regionalnego nie sprowadza się bowiem do schematu graficznego — jest on produktem uzupełniającym, którego sporządzenie nie wymaga wcale umiejętności architektonicznych. Podobnie przedstawia się sprawa planowania przestrzennego na szczeblu krajowym i ponadkrajowym (europejskim). Wprowadzenie przez Ustawę 2003 monopolu dla architektów na projektowanie planów zagospodarowania przestrzennego regionów (województw) wydaje się w tej sytuacji nieporozumieniem.

Natomiast powierzanie sporządzania projektów dokumentów związanych z realizacją planu zagospodarowania (projektów decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o ustaleniu warunków zabudowy) nie tylko urbanistom, ale także architektom, jest propozycją do przyjęcia, pod warunkiem, że ci ostatni mają dostatecznie wszechstronną wiedzę wykraczającą poza umiejętności tworzenia kompozycji przestrzennych. Takie (szersze) umiejętności posiadają z założenia architekci — członkowie Izby Urbanistów, a nie architekci — członkowie Izby Architektów. Stąd też „otwarcie” możliwości działania dla członków tej ostatniej Izby nie znajduje merytorycznego uzasadnienia, w czego konsekwencji z ustawy należałoby usunąć wstawkę „lub architektów” (50.4 i 60.4).

Sporządzanie projektów tych dokumentów ustawodawca połączył jednak z wprowadzeniem nowej fazy w procedurze realizacji planów.

Faza ta stała się główną częścią całej Ustawy 2003, stanowiąc niemal 30% jej objętości (pomijając przepisy końcowe). Musi dziwić, że niezależni opiniodawcy (jeżeli tacy byli) tego nie zauważyli, a parlamentarzyści rozpatrujący projekt ustawy to „wzbogacenie” procedury akceptowali i uchwalili. Istota sprawy polega na tym, że większość tej nowej fazy jest zupełnie zbędna i mogłaby być zintegrowana ze sporządzaniem planów miejscowych, jak to ma miejsce np. w systemie planowania w Niemczech. Byłoby to rzeczywiste uproszczenie procedur. W tym przypadku jednak odpadałaby konieczność zatrudniania architektów do sporządzania dokumentu projektu i decyzji o warunkach zabudowy.

Dokument ten będzie w praktyce także powodem konfliktów i sporów przedłużających procedury. Wynika to z faktu, że architekci nie są przygotowani do formułowania tych dokumentów w sposób ścisły, prawnie jednoznaczny, obowiązujący (a takie muszą one być) i nie podlegający ustnej interpretacji, ani do ujmowania ich postanowień w formie wytycznych a nie konkretnych rozwiązań projektowych. Nastawienie na projektowanie będzie prowadzić do zarysowywania koncepcji projektów architektonicznych, czego warunki zabudowy nie powinny precyzować, i które będą z reguły konfliktowe wobec poglądów architektów–projektantów inwestora. Konflikt jest tu zatem zaprogramowany, a w konsekwencji i spory (także ambicyjne) przedłużające procedury.

Przewidziane Ustawą 2003 utworzenie gigantycznego systemu „komisji urbanistyczno–architektonicznych” na wszystkich szczeblach zarządzania (w każdej gminie, ewentualnie powiecie oraz w województwach) zaspokaja niewątpliwie zawodowe „ambicje partycypacji” środowiska architektonicznego, grozi jednak obsadzeniem tych komisji przez osoby nie posiadające odpowiedniego przygotowania zawodowego do odpowiedzialnego i konstruktywnego wypowiedania się o projektach planów. Dotyczy to zwłaszcza studium gminy i planów województw. Oznacza to także wprowadzenie dodatkowej fazy do procedury uzgadniania planów.

Ten kierunek zapewniania zatrudnienia dla środowiska architektów został doprowadzony do absurdu w zakresie wymogów kwalifikacyj-

nych w projekcie rozporządzenia wykonawczego z 15.12.1999 roku. W projekcie tym wymagano od urbanisty wojewódzkiego (czyli osoby zajmującej się planowaniem rozwoju regionalnego i nadzorem nad nim) „uprawnień budowlanych bez ograniczeń” — czyli kwalifikacji, które są do planowania regionalnego w ogóle zbędne. Natomiast — o dziwo — uprawnień budowlanych nie wymagano od urbanisty miasta i gminy (tu byłyby przydatne) ani od urbanisty powiatowego. Tak sformułowane warunki kwalifikacji zawodowych muszą nasuwać wrażenie, że chodziło tu o (niemal otwarte) zabezpieczenie posad dla określonych osób. W rozporządzeniu tym występowało dodatkowo pomylenie pojęć, czym jest planowanie przestrzenne/nadzór urbanistyczny, a czym jest nadzór budowlany, gdzie kwalifikacje architektoniczno–budowlane są warunkiem niezbędnym.

Spełnianie funkcji zaufania publicznego (lub nie) zależy również od charakteru działalności zawodowej. Działający na rynku architekt zajmujący się projektowaniem budynków (lub ich zespołów) dla inwestora (zwykle prywatnego) reprezentuje z założenia interesy tego ostatniego, gdyż jest po to przez inwestora zaangażowany. Stąd architekta w tej roli można by nazwać osobą zaufania prywatnego. Celem działania inwestora jest zwykle osiągnięcie maksymalnych zysków z podejmowanej inwestycji, rzadziej zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańcom czy użytkownikom. Ten punkt widzenia bywa z reguły sprzeczny z dobrem wspólnym, którego wyrazem jest (powinien być) dany plan zagospodarowania przestrzennego.

W tej sytuacji trudno uznać architekta za osobę zaufania publicznego. Jego sytuacja ulega jednak zmianie z chwilą, gdy podejmuje pracę w aparacie administracji budowlanej czy planowania przestrzennego. Stojąc na straży respektowania odpowiednich przepisów staje się on bowiem niejako z urzędu osobą zaufania publicznego. To zróżnicowanie sytuacji zawodowej znalazło m.in. wyraz w niemieckich Izbach Architektów, które wprowadziły podział na członków zwyczajnych (działających samodzielnie na rynku) i członków nadzwyczajnych (działających w imieniu władz publicznych). Trzeba tu dodać, że Izby te nie są uważane za reprezentantów zaufania pu-

blicznego, a jedynie za organizacje spełniające część przekazanych im publicznych zadań nadzoru.

Powyższy skrótowy przegląd nasuwa nieodparte wrażenie, że zawarte w Ustawie 2003 ustalenia dotyczące zakresu działań architektów w gospodarce przestrzennej są „nadinterpretacją” zapisu Konstytucji o powoływaniu samorządów reprezentujących osoby wykonujące zawód zaufania publicznego. Podstawowym warunkiem posiadania atrybutu zaufania publicznego jest bowiem posiadanie kompleksowej wiedzy fachowej. A ta, we współczesnym rozumieniu planowania i zagospodarowania przestrzennego, jest dotychczas tylko fragmentarycznie przedmiotem nauczania na wydziałach architektury.

Elementy ustaw okresu transformacji

Materialne cele zagospodarowania przestrzennego

Ustawy uchwalone w okresie transformacji ustrojowej mają, podobnie jak ustawy dotyczące gospodarki przestrzennej stosowane w Polsce w okresie realnego socjalizmu, charakter niemal wyłącznie proceduralny. Nie ustalają one żadnych (prawie) celów materialnych, do realizacji których powinny zmierzać samorzady terytorialne i państwo jako całość. O ile takie podejście było zrozumiałe w ustawach okresu realnego socjalizmu, gdy ideologia zuniformowanego społeczeństwa dyktująca wszelkie działania nie wymagała precyzowania, o tyle okres transformacji ustrojowej wymaga jasnego ustalenia, jakie wartości i dobro wspólne chce realizować zróżnicowane społeczeństwo.

Ograniczanie treści ustaw dotyczących zagospodarowania przestrzennego do ustaleń organizacyjnych i proceduralnych cechuje wczesne regulacje europejskie dotyczące tej dziedziny. Uważano wówczas, że ustalanie jednoznacznych zasad merytorycznych dla planowania zagospodarowania jest trudne (poza sprawami ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pożarowego), a jednocześnie zbędne z punktu widzenia prawnego. Taka sytuacja cechowała prawodawstwo zagospodarowania wprowadzane zaraz po II wojnie światowej. Ulegała ona jednak stopniowej zmianie w kierunku wprowadzania do ustawodawstwa merytorycznych celów planowania. Było to wynikiem zarówno rozszerzania się wiedzy i powszechnie akceptowanych zasad w tej dziedzinie, jak i potrzeby stworzenia podstaw dla ferowania wyroków przez sądy w sprawach spornych między aktorami procesu planowania czy zagospodarowania przestrzennego.

W Polsce pogląd mówiący o zbędności wprowadzenia do prawodawstwa merytorycznych celów planowania zagospodarowania przestrzennego utrzymał się do dzisiaj, jak to można zauważyć zarówno

w Ustawie 1994, jak i we wszystkich późniejszych projektach nowelizacji czy nowych ustaw (11.02.2000, 27.03.2002). Wśród środowisk fachowych reprezentowały go i reprezentują nadal dwie główne grupy zawodowe wywierające istotny wpływ na kształt projektowanego ustawodawstwa. Z jednej strony, środowisko architektoniczne wysuwa argumenty, że planowanie przestrzenne jest działalnością twórczą, dla której nie da się ustalić (a może raczej nie chce lub nie umie) ogólnie obowiązujących celów materialnych. Z drugiej strony, środowiska reprezentujące inne zawody działające w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego uważały często, że merytoryczne cele sensownego planowania są tak oczywiste, że włączenie ich do ustawy miałyby charakter podręcznikowy. Jest to złudzenie, bowiem rzeczy oczywiste dla bardzo wąskiego grona fachowców nie są w żadnym stopniu oczywiste dla polityków czy administracji, nie mówiąc o tzw. szerokim społeczeństwie. W konsekwencji, poczynając od pierwszej powojennej ustawy o planowaniu przestrzennym (1961) aż do ostatnich projektów nowelizacji czy nowej ustawy (2003), pomija się świadomie określenie merytorycznych celów, które planowanie przestrzenne powinno realizować i ogranicza się treść ustaw do spraw proceduralnych. Może tu powstać wrażenie, że ustawodawca bał się (lub nie umiał) powiedzieć, po co w ogóle uchwała się ustawy. W tej sytuacji może nasuwać się wniosek, że rzeczywistym celem Ustawy 2003 stało się wydawanie lokalizacji inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy innych inwestycji (rozdz. 5/2003). Trudno to jednak uznać za materialny cel podejmowanych działań, jest to bowiem jedynie instrument umożliwiający osiągnięcie celów. Niestety z ustaw nie wynika jakich.

Nie oznacza to jednak, że sprawa celów materialnych podejmowania całej procedury planowania zniknęła całkowicie z treści powojennych ustaw. Została ona jednak ograniczona do określania najbardziej generalnego, można by powiedzieć „filozoficznego” celu prowadzenia gospodarki przestrzennej. W procesie tym pominięto całkowicie ustalanie bardziej konkretnych materialnych celów, jakie powinny spełniać podejmowane działania ujęte w regulacjach ustawowych.

Warto poświęcić kilka słów ewolucji treści generalnego celu planowania przestrzennego. Już w Ustawie 1961, wzorcowo odróżniającej cel od zadań planowania przestrzennego (co zniknęło zupełnie w następnych ustawach), ten generalny cel został wskazany, a jego niektóre elementy pozostały do dzisiaj aktualne. Cel ten został nieco zmodyfikowany w Ustawie 1984, co odzwierciedlało ewolucję poglądów, jaka nastąpiła w związku z pewnym otwarciem Polski na świat po roku 1970. Brzmiał on następująco: „Celem planowania przestrzennego jest kompleksowe kształtowanie zagospodarowania przestrzennego kraju, regionów, miast i wsi w sposób zapewniający warunki poprawy jakości życia społeczeństwa, zachowania równowagi przyrodniczej, ochrony dóbr kultury, zwiększenia efektywności procesów gospodarczych i podnoszenia zdolności obronnej państwa” (1).

Ten generalny cel uległ modyfikacji w ustawach okresu transformacji. W miejsce wyżej przytoczonego celu zawierającego wiele elementów, wprowadzono w Ustawie 1994 cel „jednoczłonowy” brzmiący: ustawa „przyjmuje rozwój zrównoważony jako podstawę (...) przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania” (1.1). Wprowadzenie tego celu (zwanego w ustawie „podstawą”) było wyrazem nawiązania do nowej „filozofii” rozwoju sformułowanej w latach 1970–90 przez organizacje międzynarodowe (zwłaszcza ONZ), przyjętej przez szefów państw i rządów na Konferencji ONZ „Środowisko a rozwój” w Rio de Janeiro (1992). Takie sformułowanie generalnego celu w Ustawie 1994 oznaczało znacznie silniejsze niż poprzednio uznanie zasad ekologicznych jako czynnika planowania. Jednakże ustawa nie wyjaśniała ani samego pojęcia, ani nie zawierała jego operacjonalizacji.

Ustawa 2003 rozszerza ten generalny cel planowania zagospodarowania (określany nadal jako „podstawa działania”) nadając mu formę dwuczłonową: „ład przestrzenny i zrównoważony rozwój” (1.1.2). Mamy więc do czynienia (słusznie) z ukierunkowaniem generalnego celu podejmowanych działań ustawowych na zapewnienie ładu przestrzennego. Wprawdzie ustawa zawiera definicję tego centralnego dla gospodarki przestrzennej pojęcia (2.1), ma ona jed-

nak bardzo ogólny charakter; nie jest też ona ukonkretniona i zinstrumentalizowana w treści ustawy. Co gorzej, niektóre jej ustalenia stoją w sprzeczności z celem tworzenia ładu przestrzennego.

W obu ustawach okresu transformacji ustrojowej trudno jest znaleźć bardziej konkretne cele (a także zadania) planowania zagospodarowania przestrzennego. W ich miejsce pojawia się natomiast — jako *sui generis* paliatyw wskazania materialnych celów — próba określenia ogólnych czynników („wymagań”), które należy uwzględnić w planowaniu przestrzennym. Przybrała ona formę sformułowania: „w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza” (1.2 oraz 1.1 i 1.2). Ustawa 1994 wyznacza te czynniki zgrupowane w sześciu punktach. Zostały one powtórzone z drobnymi modyfikacjami w Ustawie 2003. Zasady te można poklasyfikować w następujący sposób:

- kształt przyszłego zagospodarowania: ład przestrzenny,
- dyscypliny wiedzy: urbanistyka i architektura,
- cechy fizyczne przestrzeni: walory architektoniczne i krajo-brazowe,
- cechy prawne przestrzeni: prawo własności,
- cechy ekonomiczne przestrzeni: walory ekonomiczne (tj. wartość),
- regulacje innych resortów:
 - ochrona środowiska, w tym gospodarka wodna i ochrona gruntów rolnych i leśnych,
 - zdrowie,
 - potrzeby osób niepełnosprawnych,
 - bezpieczeństwo ludzi i mienia,
 - ochrona dorobku kulturalnego i dóbr kultury,
 - potrzeby obrony i bezpieczeństwa państwa,
- wartości społeczne: potrzeby interesu publicznego.

Mamy zatem w Ustawie 2003 — zamiast jednoznacznego ustalenia merytorycznych celów planowania i zagospodarowania — dość wycinkowy (żeby nie powiedzieć przypadkowy) katalog dziedzin, które powinny być brane pod uwagę w procesach kształtowania zago-

spodarowania przestrzennego. Z listy tej nie wiadomo, co i w jakim kształcie ma z procesów planowania przestrzennego i realizacji planów wynikać — jakie cele materialne ma ona realizować. Niemal jedynym wskazaniem jest ład przestrzenny, ale w Ustawie 2003 brak jest ukonkretnienia tego pojęcia (występuje tylko bardzo ogólna definicja).

Większość z tych 15 dziedzin jest tak ogólna, że ma charakter merytorycznie nieokreślony, a prawnie pusty. Tego typu ogólniki, jeżeli nie stanowią preambuły, niewiele wniosły do treści ustawy, jako że nie mają żadnych konkretnych konsekwencji praktycznych, Równie dobrze można by napisać w ustawie, że w planowaniu należy kierować się wykorzystaniem odpowiedniej interdyscyplinarnej wiedzy czy zasadami logiki.

Włączenie do tej listy wymagań dotyczących osób niepełnosprawnych, jako jednej z 15 najważniejszych zasad uwzględnianych w planowaniu zagospodarowania, jest oczywiście chwalebne. Nasuwa jednak wrażenie, że autorzy ustawy nie wiedzieli w istocie rzeczy, co jest jej przedmiotem i jakimi narzędziami planowanie przestrzenne się posługuje. Uwzględnianie (słuszne) wymagań niepełnosprawnych jest *par excellence* tematem prawa budowlanego, prawa drogowego — itp., a jedynie marginalnie — jeżeli w ogóle — może być regulowane za pomocą prawa zagospodarowania, bowiem w prawie tym operuje się zbyt ogólnymi skalami technicznymi, aby można w nich było potrzeby tej grupy osób zapewnić. Podobnie, wpisanie do listy zagadnień, które w planowaniu należy „zwłaszcza uwzględnić” sprawy architektury, jest chwalebne, ale trudno realizowalne. Problematyka architektury wiąże się bowiem z budowlą (lub grupą budowli), której kształt i wygląd jest przesądzany w skalach prawa budowlanego, a nie w skalach planowania przestrzennego. Stąd też w tych ostatnich można zawrzeć jedynie ogólne wytyczne (sprawa ta jest też w środowisku dyskusyjna), a nie konkretne ustalenia dotyczące rozwiązań architektonicznych. Jednocześnie, na liście dziedzin „zwłaszcza uwzględnianych” nie znalazły się takie zasadnicze kompleksy dziedzin, wpływające na koncepcje planów zagospodarowania i ich realizacji, jak ochrona przyrody, komunikacja, osz-

czędność energii, dobre sąsiedztwo, ochrona przed hałasem, ochrona przed emisjami i ochrona klimatu, gospodarka odpadami itp.

Przyjętego milcząco przez autorów ustawy okresu transformacji założenia ograniczenia ich treści do spraw proceduralnych nie udało się jednak w praktyce w pełni utrzymać. Stosowana formuła pomijania merytorycznych celów planowania została — w sposób zupełnie przypadkowy — złamana. W toku uzgadniania kolejnych projektów ustawy poszczególne resorty wprowadzały do nich swoje własne „interesy”. Miało to miejsce zarówno w formie zgeneralizowanej, co znalazło wyraz we wspomnianych wyżej dziedzinach „zwłaszcza uwzględnionych” w procesach planowania, jak i w formie zupełnie konkretnych wymagań. Do tych ostatnich należy sprawa lokalizacji wielkich obiektów handlowych (powyżej 2000 m²). Niekontrolowana „inwazja” zachodnich koncernów handlowych (Metro, Auchan itp.) budujących i prowadzących takie obiekty w Polsce, została powitana z zadowoleniem przez gminy i konsumentów. Wywołała ona jednakże w centralnych władzach publicznych (słuszne) wątpliwości, co do liczby budowanych obiektów, skutków dla drobnego handlu, a także unikania przez nie często płacenia podatków. Stąd też, do ustawy z 1994 roku wprowadzono zmianę (13.07.2000), przerzucając całą odpowiedzialność za politykę w tej dziedzinie rozwoju sieci handlowej na gminy i ustalając wytyczne w tej dziedzinie.

Podobnie do ustawy wprowadzono wymóg wskazywania obszarów pomników zagłady i ich stref ochronnych (10.2.13), co było efektem konfliktu ze środowiskami żydowskimi, powstałego na tle nieposzanowania tych pomników w planach zagospodarowania przestrzennego Oświęcimia.

Do tekstu ustaw wprowadzono także wymóg zapewnienia terenów niezbędnych dla wytyczania ścieżek rowerowych (6.5.6), co trudno jest zrobić (poza ogólną deklaracją) w skali technicznej, w jakiej wykonywane są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób w ustawach znalazły się bardzo konkretne zapisy dotyczące spraw w gruncie rzeczy drugorzędnych, ale

nie ma w obowiązku ustalenia np. obszarów zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej, wielorodzinnej, mieszanej), terenów dla zabudowy biurowej czy terenów dla urządzeń usługowych różnego typu o charakterze sieciowym, terenów pod produkcyjne miejsca pracy o określonym poziomie uciążliwości dla otoczenia itp.

Procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego mają miejsce w sytuacji konfliktów różnych interesów grupowych i indywidualnych, z natury rzeczy sprzecznych z dobrem wspólnym i współczesną wiedzą planistyczną. W państwie praworządym powstające spory są rozstrzygane przez sądy. Stąd też, zachowanie merytorycznych celów i zasad planowania jako wyniku ochrony dobra wspólnego i wspólnego standardu cywilizacyjnego może być tylko wtedy zapewnione, gdy są one sformułowane na tyle konkretnie, że mogą być przedmiotem (argumentem) w procesach sądowych.

Cele materialne stanowią zatem istotny punkt wyjścia planowania zagospodarowania przestrzennego, bez ustalenia i przyjęcia których trudno jest mówić o sensownej polityce rządu czy samorządów w dziedzinie rozwoju zagospodarowania obszaru Polski i jego części składowych. Określenie merytorycznych celów zagospodarowania jest więc w ustawie nieodzowne, zwłaszcza że pojmowanie takich bardzo ogólnych pojęć jak ład przestrzenny czy zrównoważony rozwój znajduje się w społeczeństwie polskim w najlepszym razie w fazie rozwojowej, a planowanie przestrzenne jest w praktyce utożsamiane z zabudową wszystkich „wolnych” terenów. Można by w pracach nad sformułowaniem materialnych celów planowania przestrzennego nawiązać zarówno do (nielicznych) opracowań krajowych, jak i wykorzystać (i przystosować) odpowiednie ustawy zagraniczne, np. niemiecką, a także liczne zalecenia Komisji Europejskiej czy Rady Europy dotyczące dziedziny zagospodarowania przestrzennego.

Prace nad wprowadzeniem celów materialnych do ustawy można by rozpocząć od analizy interesującej próby określenia celów gospodarowania przestrzenią zawartej w dokumencie „Koncepcja poli-

tyki przestrzennego zagospodarowania kraju” (1999)*. Przedstawione tam cele są usystematyzowane według trzech kategorii: cele strategiczne (6), cele gospodarowania przestrzenią (7) oraz kryteria kształtowania zagospodarowania przestrzennego (40). Dokument ten stanowi (niestety tylko w teorii) podstawę formułowania konkretnej polityki na szczeblu państwowym i sformułowane w nim cele i kryteria mają z natury rzeczy zastosowanie do całego państwa. Tym niemniej, mogłyby one stanowić ważną przesłankę intelektualną dla określenia materialnych celów planowania przestrzennego na szczeblu gminnym. Wymagałoby to z jednej strony wydzielenia celów (zwanym w tym dokumencie „kryteriami”) odnoszących się do gminnego poziomu planowania i ich aktualizacji, a z drugiej — rozszerzenia m.in. przez wprowadzenie celów materialnych promowanych przez Unię Europejską i jej państwa członkowskie w takim zakresie, w jakim mogą mieć one zastosowanie do obecnego i najbliższego etapu rozwoju Polski.

Ustalenie celów materialnych zagospodarowania przestrzennego nie jest rzeczą prostą i sprawie tej można by poświęcić odrębną pracę o charakterze teoretycznym. W kontekście ustawy nie chodzi jednak o tego typu dociekania, lecz o pragmatyczne ustalenia takich celów i ich konkretyzacje w postaci jednoznacznych stwierdzeń w tekście ustawy. Ustalenia takie byłyby wyrazem dobra wspólnego, nie podlegającym kontestowaniu, a jednocześnie stanowiącym podstawę w sporach sądowych. Dotychczas bowiem sądy opierają się albo tylko na procedurach ustalonych w ustawie, albo wprowadzają własne interpretacje celów i zasad zagospodarowania przestrzennego, co nie jest pożądaną praktyką.

W pracach nad ustaleniem celów zagospodarowania przestrzennego można by zastosować systematykę polegającą na określeniu celów ogólnych („konstytutywnych”) całej ustawy oraz na ustaleniu celów odnoszonych do poszczególnych obszarów: Polski jako części Unii Europejskiej, całego kraju i jego elementów składowych, regionów (województw), wyodrębnionych obszarów wymagających spe-

* Op.cit. Tabela 1.

cjalnego traktowania oraz gmin/zespołów gmin. Poniżej zarysowano możliwe elementy takiej systematyzacji.

Do celów generalnych (konstytutywnych) całej ustawy można by zaliczyć:

- uporządkowany rozwój zagospodarowania przestrzennego (co do rodzaju, miejsca, czasu i sposobu) oraz utrzymanie (tam, gdzie on jeszcze istnieje) i tworzenie lokalnego ładu przestrzennego,
- gospodarowanie przestrzenią zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, tj. uwzględniania — w ich wzajemnych związkach — przesłanek i elementów społecznych, gospodarczych i ekologicznych (przyrodniczych) oraz kulturowych i technicznych, mając na względzie zapewnienie podstaw trwałej egzystencji przyszłym pokoleniom,
- uznanie priorytetu dobra wspólnego jako podstawy działania władz publicznych w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Ten priorytet jest generalną legitymacją podejmowanych przez nie działań.

Do celów związanych z integracją Polski z Unią można zaliczyć:

- stworzenie polskiej części transeuropejskiego systemu transportu (drogi i węzły logistyczne, koleje, drogi wodne i porty śródlądowe, porty morskie, lotniska) i energetyki (gaz, ropa, energia elektryczna) oraz sieci informatycznych. Sprawa ta dotyczy także powiązań z Europą Wschodnią,
- stworzenie polskiego fragmentu ciągłego systemu obszarów ekologicznych (zwłaszcza Natura 2000). Dotyczy to także powiązań z Europą Wschodnią,
- ochronę systemu wód podziemnych i powierzchniowych oraz ochronę przed powodzią (zwłaszcza na obszarach przygranicznych),
- sterowanie rozwojem przestrzennym regionów przygranicznych,
- ochronę czystości powietrza.

Za cele „krajowe” i interregionalne można by uznać:

- oddziaływanie na kształtowanie się zdecentralizowanego modelu sieci osadniczej,
- przewyższenie zapaści cywilizacyjnej, będącej rezultatem wiekowego oderwania kraju od jego europejskich korzeni,
- tworzenie zbliżonego poziomu i jakości zagospodarowania, wpływających na warunki życia, pracy, mieszkania, środowiska i wykształcenia,
- likwidację anachronicznych różnic poziomu cywilizacyjnego i jakości zagospodarowania na obszarach miejskich i wiejskich (cywilizacja obszarów wiejskich),
- tworzenie współczesnej infrastruktury technicznej i społecznej,
- ochronę i rozwój regionalnych systemów ekologicznych,
- ochronę zasobów wodnych i ochronę przed powodzią,
- popieranie rewitalizacji obszarów depresji gospodarczej i naruszeń środowiska.

Cele regionalne adresowane do poszczególnych, wyróżnionych obszarów, mogłyby dotyczyć:

- obszarów metropolitalnych i aglomeracji miejskich;
- obszarów depresji gospodarczej;
- obszarów dotkniętych klęską ekologiczną;
- obszarów zagrożonych powodzią;
- „zielonych płuc” Polski;
- obszarów uzdrowiskowych.

Do celów lokalnych (gminy i ich zespoły) można by zaliczyć:

- wykorzystanie potencjału tkwiącego w istniejącym zagospodarowaniu, zwłaszcza efektywne wykorzystanie terenów uzbrojonych,
- zapewnienie uporządkowanego (tj. skoncentrowanego i sekwencyjnego) rozwoju przestrzennego gminy i tworzenie lokalnego ładu przestrzennego,

- tworzenie warunków dla aktywizacji gospodarki (rozwój miejsc pracy),
- zbliżanie miejsc pracy do miejsc zamieszkania,
- przestrzeganie zasady dobrego sąsiedztwa,
- poszanowanie krajobrazu kulturowego i geograficznego,
- poszanowanie ciągłości ekosystemów i ich rozbudowę
- ustalanie kompensacji przyrodniczej,
- wprowadzanie energooszczędnych form zagospodarowania, transportu i infrastruktury technicznej,
- poszanowanie dziedzictwa kultury,
- podnoszenie jakości życia, pracy, zamieszkania i wypoczynku mieszkańców,
- tworzenie warunków dla dokonania przełomu w dziedzinie mieszkalnictwa, zwłaszcza dla klasy średniej i grup słabych socjalnie,
- tworzenie warunków dla przeciwdziałania marginalizacji grup społecznych i powstawania „gett” (także narodowościowych, co może stać się ważne na Ziemiach Zachodnich),
- poprawa wyglądu (*image*) gminy i popieranie architektury regionalnej.

Ustawowe ustalenie celów dla regionów, wyodrębnionych obszarów oraz gmin/zespołów gmin nie wyklucza tworzenia „uzupełniających” celów wynikających z rozpoznania lokalnych warunków i potrzeb. Takie cele musiałyby być jasno sprecyzowane w dokumentach planistycznych i przyjęte przez odpowiednie gremia jako wyjściowe elementy planów. Na szczeblu lokalnym musiałyby one stanowić część ustaleń prawa miejscowego.

Stosowane w prawodawstwie polskim samoograniczenie treści ustaw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego do spraw proceduralnych i organizacyjnych nie ma obecnie miejsca w państwach Unii Europejskiej. Materialne cele planowania stanowią istotną część regulacji prawnych istniejących w tych państwach. Najbardziej typowym i zaawansowanym przykładem takiego podejścia jest prawodawstwo niemieckie, do którego stosunkowo wcześniej wprowadzono materialne cele planowania (federalna us-

tawa o ładzie przestrzennym oraz federalna ustawa o planowaniu gminnym, pierwotnie wprowadzone w życie 8.04.1965 i 23.06.1960).

Ustalenie materialnych celów i zasad planowania zagospodarowania, rozumianych jako wyraz realizacji dobra wspólnego, stanowi element wyjściowy całego niemieckiego prawodawstwa w dziedzinie gospodarki przestrzennej. Nie podlegają one przy tym prawnej kontestacji, gdyż nie dotyczą one bezpośrednio sfery praw obywateli. Przyjęte sformułowania obejmują zarówno materialne cele o charakterze ogólnym (odnoszone do kraju, landów i regionów) jak i — zwłaszcza — cele i zadania (zasady) dotyczące planowania gminnego oraz materialne wymogi dopuszczania inwestycji na obszarach gmin. Ustalenia te traktowane są jako równoprawne, co oznacza, że kolejność ich wymienienia w ustawach ani rodzaj sformułowań nie nadają im charakteru hierarchicznego.

Niemal 1/4 objętości niemieckiej ustawy o porządku przestrzennym (BROG) stanowią, wymienione już w drugim artykule tego dokumentu, cele i zasady zagospodarowania przestrzennego, ujęte w 13 punktach, z których niektóre mają znaczną objętość. Można wśród nich wyróżnić dwie grupy. Pierwsza z nich odnosi się do różnych obszarów, z których w rozumieniu zagospodarowania przestrzennego składa się kraj, i zawiera generalne wskazania dotyczące: pożądanej struktury całego kraju, obszarów mających problemy strukturalne, obszarów zacofanych, obszarów aglomeracji miejskich, obszarów wiejskich, obszarów rolnych, obszarów wydobywania surowców oraz poszczególnych części sieci osadniczej. Druga grupa obejmuje kilka ogólnych, wiodących celów (generalnych pryncypiów), mających zastosowanie do wszystkich części państwa. Należą tu ochrona przyrody, poszanowanie krajobrazu kulturowego, uporządkowane wykorzystanie zasobów naturalnych, utrzymanie pomników natury i kultury, zaspokajanie potrzeb wypoczynku i sportu, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych, uwzględnianie potrzeb obrony cywilnej (bezpieczeństwa) oraz wojskowej.

Takie ujęcie sprawy odzwierciedla zróżnicowanie zagospodarowania przestrzennego obszaru Niemiec, który charakteryzuje się różnymi

strukturami i poziomem zagospodarowania, a także różną sytuacją i perspektywami rozwoju. Wiąże się z tym trudność ustalenia zasad obowiązujących w długim okresie czasu, bowiem zmieniają się występujące problemy, a także poglądy na kierunki ich rozwiązywania. Stąd też, zasady ulegają uzupełnieniom, co znajdowało wyraz w kolejnych nowelizacjach ustawy.

Kodeks planowania gminnego (BauGB) konkretyzuje i uzupełnia omówione wyżej cele i zasady planowania, będące wyrazem realizacji dobra wspólnego, przy czym czyni to na dwóch poziomach:

- w odniesieniu do wszystkich planów sporządzanych przez gminę (tj. planów użytkowania terenu i planów zabudowy). Można tu wyróżnić trzy generalne zasady (uporządkowany rozwój przestrzenny, sprawiedliwe społeczne użytkowanie terenu służące dobru wspólnemu oraz oszczędne i chroniące użytkowanie ziemi) oraz dziewięć zasad o charakterze bardziej szczegółowym;
- w odniesieniu do zabudowy i zagospodarowania na obszarach zewnętrznych (tj. nie zabudowanych spójnie) ustalono sześć szczegółowych warunków dopuszczania do zmiany użytkowania terenu pod warunkiem, że nie naruszone zostanie dobro wspólne.

Zawarte w Kodeksie materialne cele i zasady planowania przestrzennego umieszczone już w pierwszym jego artykule, mają charakter szczegółowy i odnoszą się do w zasadzie do poszczególnych ogniw sieci osadniczej (a nie obszarów). Muszą one być „w szczególności” uwzględniane w toku sporządzania planów użytkowania terenu obejmujących całą gminę (lub związek gmin) oraz planów zabudowy (tj. miejscowych) dotyczących małych fragmentów gminy.

Cele te nie mają oczywiście charakteru „wiecznego”. Zależnie od zmieniających się problemów, przed którymi staje społeczeństwo a w konsekwencji (zwykle) i planowanie przestrzenne, a także w wyniku rozwoju wiedzy dotyczące zagospodarowania i w efekcie powstawania współczesnych koncepcji i modeli tego zagospodarowa-

nia, cele te ulegają weryfikacji, co znajduje swój wyraz w nowelizacji odpowiednich zapisów prawnych. W sytuacji polskiej, gdy mamy nadal do czynienia z procesami transformacji i utrwalania praworządności, należałoby podjąć trud określenia zestawu „podstawowych” celów planowania zagospodarowania przestrzennego i wprowadzić taki logicznie uporządkowany zestaw do nowej ustawy.

Struktura instytucjonalna

Jedną z głównych cech państwa w ustroju realnego socjalizmu była gospodarka planowa, która wyrażała się w sferze instytucjonalnej istnieniem administracyjnych i fachowych struktur planowania na wszystkich szczeblach zarządzania państwem. Dotyczyło to zarówno zagadnień społeczno-gospodarczych, jak i planowania przestrzennego, przy czym decydującą rolę w tym systemie — podporządkowanym w rzeczywistości strukturom partyjnym — odgrywały organy administracji szczebla centralnego.

Ustawa o planowaniu przestrzennym 1961 ustalała strukturę administracji tego planowania w następujący sposób (5.1):

- naczelnym organem w zakresie planowania krajowego i planów regionalnych była Komisja Planowania przy RM, a w zakresie planów gminnych (zwanym wówczas miejscowymi) — Komitet Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (KBUA)
- wojewódzkimi/powiatowymi organami były właściwe wydziały rad narodowych. Sporządzały one projekty planów regionalnych i planów gminnych.

Na wiele lat przed wejściem w życie Ustawy 1961, ówczesny Komitet Urbanistyki i Architektury (KUA) utworzył lub spowodował utworzenie systemu fachowych jednostek organizacyjnych (zwanym pracowniami) we wszystkich województwach, dużych miastach oraz powiatach. Zadaniem tych ostatnich była fachowa obsługa planistyczna gmin.

Przedstawiona wyżej struktura instytucjonalna planowania przestrzennego uległa modyfikacjom w Ustawie 1984. Komisja Planowania przy RM pozostała naczelnym organem administracji państwowej tylko w zakresie planu krajowego (11.1). Sprawy planów regionalnych oraz gminnych (zwanych wówczas miejscowymi) znalazły się kolejno w gestii ministerstw o zmieniających się zakresach kompetencji i nazwach (Administracji i Gospodarki Przestrzennej, Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska). Organami właściwymi w sprawach sporządzania projektów założeń do planów zagospodarowania oraz projektów tych planów były w zakresie planu krajowego Komisja Planowania; w odniesieniu do planów regionalnych — terenowe organy administracji państwowej o właściwości ogólnej stopnia wojewódzkiego; w odniesieniu do planów gminnych — organy stopnia podstawowego. Przyjmując za punkt wyjścia zasadę, że planowania przestrzenne i planowanie społeczno-gospodarcze są współzależne (4.1), ustawa stanowiła, że Minister AiGP w porozumieniu z Przewodniczącym Komisji Planowania ustalał zasady sporządzania projektów założeń do planów regionalnych i gminnych oraz projektów tych planów, a także kontroli realizacji planów regionalnych i gminnych (11.3). Badał on również, w porozumieniu z przewodniczącym Komisji Planowania, zgodność projektów planów regionalnych z planem krajowym (15.2). Ponadto, Ustawa 1984 przewidywała utworzenie Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej jako organu doradczego i opiniotwórczego Rady Ministrów w sprawach planowania przestrzennego (9.1), a także ustanawianie doradczych zespołów: komisji planu regionalnego (21.1) oraz komisji planu gminnego (28.1), obu o szerokim wachlarzu przedstawicieli. W kilka lat później (1987) dokonano reorganizacji władz na szczeblu centralnym, w wyniku której sprawy planowania przestrzennego i budownictwa skupiono w nowym Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa (MGPiB).

Przeprowadzona w latach 1972–75 reforma podziału terytorialnego kraju, w wyniku której zniesiono powiaty, spowodowała likwidację fachowych jednostek działających na tym szczeblu, zarówno pracownicy urbanistycznych, jak i nadzoru budowlanego.

Transformacja ustroju państwa przyniosła zasadniczą zmianę struktury instytucjonalnej planowania i zagospodarowania przestrzennego (także budownictwa) zarówno na centralnym szczeblu rządowym, jak i na szczeblu gminnym. Występujące perturbacje były, zwłaszcza w ostatnich latach, reperkusjami ideologii rządzących w danym okresie partii politycznych. Jak wspomniano, w początkach zmiany ustroju istniało w Polsce Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Do jego kompetencji należały: gospodarka przestrzenna, urbanistyka i architektura, nadzór budowlany, problematyka mieszkaniowa i gospodarka komunalna, geodezja i kartografia oraz budownictwo. W 1991 roku ówczesny minister zaproponował rządowi zmianę tej struktury:

- przekształcenie Ministerstwa w Ministerstwo Mieszkalnictwa i Gospodarki Przestrzennej, odpowiedzialne za formułowanie polityki państwa w zakresie zadań resortu oraz egzekwowanie jej wykonania oraz udział w planowaniu i realizacji budżetu państwa
- oraz utworzenie trzech urzędów centralnych administracji państwowej: Państwowego Urzędu Gospodarki Przestrzennej, Państwowej Agencji Mieszkaniowej, Państwowego Urzędu Geodezji i Kartografii, odpowiedzialnych za realizację polityki resortu, nadzór nad terenowymi organami administracji ogólnej i działających jako organa wyższego stopnia w sprawach administracyjnych.

Realizacja tej koncepcji natrafiała na opory wynikające w szczególności z przybierających na znaczeniu w praktyce zarządzania poglądów o rzekomej zbędności prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego w ustroju gospodarki rynkowej przez centralny aparat rządowy. W Ustawie 1994 sprawa organów zagospodarowania przestrzennego została sprowadzona do jednego paragrafu (5.1) w rozdziale 1 stwierdzającego, że „Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach zagospodarowania przestrzennego jest Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast”. O organach zagospodarowania przestrzennego na innych poziomach zarządzania państwem (wojewódzkim i miejskim/gmin-

nym) w tym rozdziale w ogóle się nie wspomina. Sprawy tej można doczytać się jedynie *implicite* w dalszych rozdziałach ustawy. Z jej tekstu można odnieść wrażenie, że ustawodawca unikał jasnego przedstawienia organizacji zagospodarowania przestrzennego.

Stąd też pierwotna, przedstawiona wyżej, koncepcja uległa fragmentacji. Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa pozostało w niezmienionej w zasadzie formie aż do roku 2000. Równolegle, utworzono Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (UMiRM) jako organ naczelny gospodarki przestrzennej. Sprawy nadzoru budowlanego znalazły się w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, gdzie pozostają do dzisiaj. W związku z reformą podziału terytorialnego kraju (1998/99), w ramach której utworzono 16 samorządowych województw, zlikwidowano MGPIB i powołano w to miejsce Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (2000), w którym skupiono sprawy planowania i wspierania finansowego regionów. Równolegle istniał nadal Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. To nowe Ministerstwo funkcjonowało tylko do końca 2001 roku, gdy nowa ekipa rządząca dokonała jego likwidacji. W ramach hasła „odchudzania” administracji rządowej postanowiono również zlikwidować do końca 2002 roku wspomniany Urząd Mieszkalnictwa. Jego istnienie przedłużono jednak do 2003 roku, wskazując formalnie jako przyczynę konieczność opracowania programu budownictwa mieszkaniowego, uznanego (w hasłach) za jeden z priorytetów nowego rządu.

Interesującą próbę uporządkowania instytucjonalnego zawierał projekt ustawy z 11.01.2000 roku, przyjęty przez Radę Ministrów, ale następnie zaniechany. Sprawie tej poświęcono dwa artykuły (5, 6). Pierwszy z nich określał, do których zadań należy kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na różnych poziomach zarządzania (gminy, województwa, państwo, współpraca transgraniczna). Za centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach zagospodarowania przestrzennego uznano Prezesa UMiRM. Jego kompetencje określono bardzo ogólnie jako „wykonywanie zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego” (62). Jednocześnie projekt ustawy tworzył fachową strukturę zarządzania, przez

ustanowienie — przy prezesie UMiRM — Głównego Urbanisty Kraju (6.2), przy zarządach wojewódzkich — urbanistów wojewódzkich (6.4), a przy zarządach gmin — urbanistów gminy lub miasta (6.5). W ten sposób próbowano (słusznie) stworzyć brakującą do dzisiaj strukturę organizacyjną zagospodarowania przestrzennego na poszczególnych szczeblach zarządzania państwem (rządowych i samorządowych).

Sprawa struktury instytucjonalnej zagospodarowania przestrzennego zniknęła niemal całkowicie w Ustawie 2003, która jest z tego punktu widzenia dokumentem zdumiewającym. Sprawa struktury instytucjonalnej stanowi bowiem zwykle jeden z pierwszych artykułów odpowiednich ustaw państw „starej” Unii. Ustawa 2003 nie obejmuje w ogóle tej zasadniczej sprawy mającej zresztą wieloszczeblowy aspekt. Z jej tekstu wynika, że w Polsce nie będzie istnieć żaden organ administracji państwowej odpowiedzialny za rządową politykę zagospodarowania przestrzennego.

Ustawa 2003 ogranicza sprawy instytucjonalne do pośredniego stwierdzenia (3), że kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej jest przedmiotem działań: samorządu gminnego, wojewódzkiego, powiatowego (z dalszego tekstu ustawy nie wynika jasno, jakie zadania — poza studiami — samorząd powiatowy w omawianym zakresie w ogóle spełnia) oraz Rady Ministrów. Ustawa (rozdz. 1) pomija całkowicie sprawę stworzenia fachowej struktury organizacyjnej zagospodarowania przestrzennego (urbaniści funkcjonujący na różnych szczeblach zarządzania). Na marginesie tej sprawy nasuwa się oczywiste pytanie, komu mają doradzać powołane (obowiązkowo) w każdej gminie komisje urbanistyczno–architektoniczne, jeżeli nie istnieje fachowa struktura organizacyjna planowania i zagospodarowania przestrzennego. Rady gminne bowiem nie zawsze będą rozumieć (m.in. ze względu na fachowy żargon), co członkowie tych komisji mówią.

Rozdział 1 ustawy nie wskazuje też, kto jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach gospodarki przestrzennej i jakie pełni on zadania. Można natomiast wyczytać (8.1),

że organem doradczym „ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w prawach planowania i zagospodarowania przestrzennego jest Główna Komisja Urbanistyczno–Architektoniczna”. Mamy zatem komisję doradczą organu centralnego, o którym w rozdziale I ustawy w ogóle nie ma mowy, a w konsekwencji nie wiadomo też, jakie mógłby on mieć kompetencje. Sprawa tego organu pojawia się dopiero w dalszych rozdziałach dotyczących planowania na szczeblu krajowym (rozdz. 4) i wojewódzkim (rozdz. 3). Dopiero tu dowiadujemy się, że taki minister (w domyśle centralny organ administracji rządowej) ma określone zadania, a mianowicie „koordynację zgodności planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju oraz, we współpracy z RCSS, prowadzenie współpracy transgranicznej i przygranicznej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, a także przygotowywanie raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju” (46). Ponadto, tenże minister ma stwierdzać zgodność projektów planów województw z programami rządowymi (41.7). Jeżeli są to wszystkie zadania wzmiankowanego ministra (o innych w ustawie nie ma mowy), to komisja urbanistyczno–architektoniczna nie jest mu do niczego potrzebna, bowiem nie gromadzi ona, z definicji, fachowców wyspecjalizowanych w tych dziedzinach (sprawy architektoniczne w ogóle nie występują w tej problematyce, a sprawy urbanistyczne — rozumiane jako projektowania — marginalnie).

Spełnianie nawet tych (jak się wydaje częściowych) zadań przez wyżej wspomnianego ministra wymaga stałego monitoringu procesów zagospodarowania przestrzennego i zmian jego czynników sprawczych oraz prowadzenia odpowiednich studiów, o czym w ustawie nie ma w ogóle mowy.

Ustawa nie wyjaśnia, czy wspomniany wyżej minister ma jakiegokolwiek zadania — poza wydaniem kilku rozporządzeń wykonawczych o charakterze technicznym — w odniesieniu do zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminnym. W szczególności, czy prowadzi on monitoring zmian w zagospodarowaniu, obserwuje występujące problemy, analizuje działanie przepisów, prowadzi in-

struktura fachowy istotny ze względu na integrację kraju z Unią Europejską, prowadzi stałą akcję informacyjną dla społeczeństwa itp. W sumie, czy gromadzi lub tworzy informacje niezbędne do oddziaływania na politykę przestrzenną samorządów terytorialnych.

Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa pojawia się zatem w Ustawie 2003 *en passant*, a jego stwierdzone kompetencje nie wystarczają do wykonywania zadań wiążących się z gospodarką przestrzenną. Jednocześnie wiadomo, że od ponad dwóch lat takie ministerstwo w ogóle nie istnieje, a jego (niektóre) funkcje pełnił zastępczo Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Urząd ten uległ likwidacji w końcu 2003 roku. Wprawdzie Ustawa 2003 stanowi, że „kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej państwa należy do zadań Rady Ministrów” (3.4), ale w jaki sposób Rada ta ma to zadanie wypełnić, jeżeli nie ma do tego żadnego aparatu administracji rządowej, pozostaje tajemnicą ustawodawcy. Stosując tego typu logikę można by zlikwidować wszystkie ministerstwa, bowiem Rada Ministrów kształtuje i prowadzi politykę w każdej dziedzinie działalności państwa.

Mimo że działania w sferze gospodarki przestrzennej cechuje duża autonomiczność przedmiotowa, wydzielone źródła prawa, wyodrębnione pionowo profesjonalnej administracji oraz niezbędność posiadania przez kadry specjalistycznej wiedzy, a więc w sumie cechy wskazujące na konieczność spójnego, skoordynowanego zarządzania tą dziedziną, tak jak ma to miejsce w państwach „starej” Unii Europejskiej, w Polsce ta dziedzina przedstawia *anno domini* 2004 obraz daleko posuniętej dezintegracji merytorycznej i organizacyjnej. W Polsce nie ma obecnie żadnego naczelnego organu odpowiedzialnego za formułowanie i sterowanie polityką przestrzenną ani w wymiarze krajowym, ani europejskim. Jest to tym dziwniejsze, że akcesja Polski do Unii Europejskiej powinna oznaczać, z jednej strony, stosowanie polityk regionalnych Unii wspieranych jej środkami finansowymi, a z drugiej — przejście zasad uporządkowanego rozwoju zagospodarowania i ładu prze-

strzennego nawiązujących do wartości kulturowych wyznawanych przez „starą” Europę.

W sumie mamy obecnie następujący obraz. Sprawami polityki przestrzennego zagospodarowania kraju zajmuje się (przynajmniej teoretycznie) Rządowe Centrum Studiów Strategicznych podległe premierowi. Sformułowane przez Centrum koncepcje nie mają w praktyce żadnego przełożenia na konkretne działania. Dziedzina planowania regionalnego (wojewódzkiego), mająca zasadnicze znaczenie w związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej i możliwością (potencjalną) wykorzystywania różnych funduszy unijnych na poprawę struktur regionów, znalazła się w gestii Ministerstwa Gospodarki i Pracy, w którym stanowi, z natury rzeczy, jeden z mniej ważnych departamentów, mający bardzo ograniczone zaplecze kadrowe i naukowe. Wreszcie, sprawy planowania na szczeblu gminnym znalazły się — po likwidacji Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast — jako mało ważny departament w Ministerstwie Infrastruktury, którego priorytety koncentrują się na sprawach autostrad i kryzysowych branżach socjalistycznego przemysłu (górnictwo, hutnictwo, stocznie itp.). Jak wynika z tego obrazu, mimo powstania unikatowej szansy w postaci współpracy i pomocy Komisji Europejskiej, brak w Polsce instytucji odpowiedzialnej za formułowanie skoordynowanej państwowej polityki zagospodarowania przestrzennego i sterowania jej realizacją, na co — po raz pierwszy w historii — istnieje możliwość uzyskiwania środków finansowych.

Konsekwencją tej dezintegracji (żeby nie powiedzieć demontażu) są w praktyce planowania przestrzennego słabe jego związki z problematyką ochrony środowiska i transportu, niedostatki współczesnej metodyki planowania zagospodarowania oraz brak należytych instrumentów wpływania na pożądany model rozwoju przestrzennego, nieistnienie monitoringu zachodzących zmian zagospodarowania i powstających problemów, śladowa pomoc merytoryczna i organizacyjna dla samorządów terytorialnych pozostawionych samym sobie oraz odbiegające od współczesnych standardów europejskich kształcenie kadr dla gospodarki przestrzennej.

Przedstawiony wyżej obraz zdaje się wskazywać, że centralna władza publiczna wycofuje się w praktyce z prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego i przerzuca ten kompleks zagadnień na samorządy terytorialne. I to akurat w okresie, gdy Polska stoi — w efekcie integracji z Unią Europejską — przed początkiem procesów urbanizacyjnych w wielkiej skali i nadrabiania (miejmy nadzieję, że uporządkowanego) wiekowych zaniedbań cywilizacyjnych, mających wyraz w stanie zagospodarowania przestrzennego. W podobnej sytuacji (lata 1950.) powoływano do życia w państwach Unii Europejskiej potężne organizacje publiczne na szczeblu centralnym (także regionalnym) odpowiadające za zapewnienie ładu przestrzennego i uporządkowanego rozwoju zagospodarowania i mieszkalnictwa, jak np. BMBau w Niemczech, DATAR we Francji czy *Department of Environment* w Anglii. Nasuwa się stąd wniosek, że albo obecnie rządząca ekipę charakteryzuje całkowite niezrozumienie problemu, albo (co byłoby zdumiewające) niechęć do powrotu do wartości europejskich, do których historycznie należy ład przestrzenny.

W państwach Unii Europejskiej centralny organ kształtujący politykę zagospodarowania przestrzennego i sterujący jej realizacją skupia zwykle — na zasadzie wyłączności kompetencyjnej — zagadnienia planowania przestrzennego i instrumentarium realizacji planów w skali gminnej, a czasem i regionalnej, nadzór budowlany (policję budowlaną) oraz geodezję i kartografię. Dziedzina architektury, uważana w Polsce na ogół za integralny element pojęcia gospodarki przestrzennej, nie jest traktowana w państwach „starej” Unii jako część kompetencji organów odpowiedzialnych za tę gospodarkę. Przyczyną tego jest pogląd wskazujący, że sprawy architektury nie poddają się z reguły normowaniu o charakterze prawnym i procesom zarządzania. Stąd też, w tamtejszych strukturach administracyjnych nie jest w zasadzie znane stanowisko architekta miasta czy gminy, a stanowisko architekta na wyższych szczeblach zarządzania jest trudno wyobrażalne*.

* Polska, podobnie jak inne państwa postkomunistyczne, jest dobrym przykładem praktycznych trudności występujących w tej dziedzinie. Mimo, że stanowisko „architekta” oraz Wydziały Architektury i Budownictwa istnieją na różnych szczeblach administracji rządowej i samorządowej od niemal 60 lat,

Do kompetencji organów centralnych zarządzających tak rozumianą gospodarką przestrzenną bywają włączane inne dziedziny działalności państwa. Efektem tego są zmiany (a raczej rozszerzenia) nazw ministerstw — w państwach anglosaskich zwane departamentami — odpowiedzialnych za tę gospodarkę. To rozszerzenie zależy od priorytetów polityki państwa w danym okresie. I tak, w pierwszym okresie po II wojnie światowej planowanie zagospodarowania przestrzennego łączono często z polityką mieszkalnictwa, stanowiącą punkt ciężkości działań wielu rządów. Wyrażała się ona podejmowaniem wielkich programów nowego budownictwa i zajmowaniem znacznych obszarów na ten cel. Szerokie programy mieszkalnictwa poczęły wygasać w końcu lat 70., co zbiegło się z rosnącą uwagą poświęcaną przez rządy problematyce szeroko pojmowanego środowiska. Wynikiem tej ewolucji problemów i poglądów była tendencja do łączenia w rządowych strukturach instytucjonalnych spraw zagospodarowania przestrzennego z problematyką środowiska. Takie połączenie ma obecnie miejsce w około 15 państwach europejskich (Holandia, Anglia, państwa skandynawskie, Irlandia, Portugalia, Szwajcaria, Grecja itd.). W innych państwach Unii problematyka zagospodarowania przestrzennego jest łączona w strukturach instytucjonalnych z transportem (Niemcy), infrastrukturą i mieszkalnictwem (Francja, Belgia, Turcja), a także z polityką regionalną (Austria, Czechy, Węgry).

Model organizacji zarządzania porządkiem przestrzennym istniejący w Niemczech może być jedynie fragmentarycznie przydatny w warunkach polskich. Wynika to ze specyficznej, federalnej struktury tego państwa. W Niemczech istnieje, obok federalnego rządu i parlamentu (dwuizbowego), szesnaście rządów i parlamentów (o różnej strukturze) w poszczególnych landach oraz terenowe jednostki rządów landów (*Regierungspräsidien*). Szczebel samorządowy *sensu stricto* obejmuje powiaty oraz gminy i ich związki*. Kompetencje tych jednostek są ramowo określone w Konstytucji. Ta spe-

rzeczywistość polskiej architektury nie odzwierciedla w żadnym stopniu faktu ich istnienia.

* Struktura terytorialna Niemiec obejmuje 1535 miast, 12 309 małych gmin (poniżej 10 000 mieszkańców) i 235 powiatów.

cyficzna struktura państwa, mająca swe odzwierciedlenie w zarządzaniu gospodarką przestrzenną, sprawia, że ta ostatnia jest mało przydatna jako wzór, z którego można by czerpać przy tworzeniu systemu zarządzania tą gospodarką w Polsce. Tym niemniej, zawiera ona kilka elementów, które warto przedstawić nieco bliżej.

Na uwagę zasługuje w szczególności sposób formułowania ustaleń w ustawach dotyczących porządku przestrzennego na szczeblu federalnym i poszczególnych landów. Ustawy te zawierają, obok ustalenia struktury organizacyjnej w tej dziedzinie, jednocześnie wskazania ukierunkowujące w sposób ogólny działania poszczególnych organów tej struktury. Są one następnie uszczegółowiane w dalszych częściach tekstów odpowiednich ustaw.

W federalnej ustawie o porządku przestrzennym (BROG) sprawa ta jest ujęta w osobnym artykule (4). Stwierdza on, że nadrzędnym organem federalnym jest minister do spraw porządku przestrzennego. Nie wymienia się przy tym nazwy ministerstwa, bowiem ulegała ona w ostatnich 50 latach zmianom zależnym od pojawiających się problemów rozwoju przestrzennego i priorytetów polityki w tej dziedzinie (obecna nazwa brzmi: Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Mieszkalnictwa^{*}; podlega mu bezpośrednio Federalny Urząd Budownictwa i Porządku Przestrzennego). Jednocześnie, we wspomnianym artykule stwierdza się, że głównym kierunkiem działań ministerstwa jest realizacja materialnych zasad (celów) wymienionych na początku ustawy, a w szczególności uzgadniania planów i działań mających odwzorowanie przestrzenne, w tym także inwestycji. Ministerstwo przedstawia długofalowe i wielkoprzestrzenne plany oraz inicjuje działania instytucji publicznych podlegających nadzorowi federalnemu (tj. rządowi Bundu).

Poszczególne landy sporządzają plany i programy rozwoju danego landu, zapewniając w nich realizację materialnych celów ustawy fe-

^{*} We wcześniejszych fazach rozwoju urbanizacji w Niemczech nazwa ta brzmiała Ministerstwo Porządku Przestrzennego, Budownictwa i Rozwoju Miast (*Das Ministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau*).

deralnej (BROG) i dodatkowych celów, które mogą być formułowane w ustawach landów. Plany i programy mają charakter „nadrzędny, ponadgminny i integrujący”, przy czym określa się w nich obszary zacofane, obszary aglomeracji miejskich itp. Landy tworzą podstawy prawne dla planowania regionalnego. Podejmowane przez jeden land działania nie mogą utrudniać realizacji wyżej wspomnianych materialnych zasad w landach sąsiednich i na obszarze całego państwa. Przy sporządzaniu planów i podejmowaniu działań, które mają wpływ na sąsiednie państwa, należy zadbać o wzajemne informowanie się i dokonanie uzgodnień. Nadrzędnym organem porządku przestrzennego w landach bywa zwykle (ale nie zawsze) Ministerstwo Spraw Wewnętrznych. Te generalne ustalenia zawarte w ustawie federalnej są uszczegóławiane w ustawach poszczególnych landów, przy czym ustalenia te dotyczą podziału landu na regiony planistyczne, struktury związków regionalnych, organizacji planowania, treści planów, niektórych spraw proceduralnych itp.

Zespoły doradcze

Polska ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku nakłada obowiązek stworzenia przez samorządy wojewódzkie i gminne rozbudowanego (żeby nie powiedzieć monstrualnego) systemu komisji urbanistyczno–architektonicznych jako organów doradczych marszałków województw, prezydentów i burmistrzów miast oraz wójtów.

Nie jest to w swej istocie sprawa całkiem nowa. Podobne komisje, ale pod inną nazwą, funkcjonowały w województwach i wielu miastach polskich, a także przy organie centralnym (komitecie, później ministerstwie) odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne w okresie realnego socjalizmu. W początkach transformacji ustroju politycznego i społeczno–gospodarczego uległy one w wielu przypadkach „śmierci naturalnej”, będącej efektem demontażu służb planowania i zagospodarowania przestrzennego przez nowo utworzone samorządy terytorialne. Utrzymało się tylko bardzo niewiele tych komisji. Należała do nich zwłaszcza komisja przy Ministerstwie Gospodarki

Przestrzennej i Budownictwa, jednakże jej wpływ na rzeczywiste prace i kierunki działania resortu był marginalny.

Likwidacji komisji sprzeciwiały się w szczególności środowiska architektoniczne zgrupowane w SARP, nie przyniosło to jednak w początkowym okresie transformacji efektów praktycznych. W ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku wprowadzono wprawdzie zapis stanowiący, że organy samorządu terytorialnego „mogą powoływać” komisje urbanistyczno–architektoniczne jako organy doradcze w sprawach zagospodarowania przestrzennego (Art. 5.4). Z postanowienia tego samorządu jednak generalnie nie korzystały. Nawet w Warszawie, stolicy państwa podlegającej burzliwym procesom inwestycyjnym, taka komisja (MKUA) aż do 2003 roku miała charakter ornamentacyjny, gdyż każda z gmin, z których składała się wówczas Warszawa, prowadziła samodzielnie swoją politykę przestrzenną, nie biorąc pod uwagę miasta jako całości.

Także ustawa o samorządzie terytorialnym (1990 z późniejszymi zmianami) umożliwiała tworzenie takich komisji jako organów rady lub też dokooptowywanie do innych komisji odpowiednich fachowców. Ponieważ nie miało to dotychczas w zasadzie w praktyce miejsca, można domniemywać, że samorządy nie odczuwały w ogóle takiej potrzeby. Ustawa z 2003 roku zmusza je teraz do powołania takich ciał na szczeblu województw, miast i gmin. Co więcej, ustawa dopuszcza również możliwość („mogą być powoływane”) powoływania powiatowych komisji urbanistyczno–architektonicznych jako organów doradczych starostów (8.5).

Zawarty we wspomnianej ustawie obowiązek ma charakter całkowicie fikcyjny. Jeżeli brać go dosłownie, to trzeba by w polskich gminach, miastach i województwach powołać około 2500 takich komisji oraz ewentualnie jeszcze 370 w powiatach. Zakładając, że każde takie ciało musi być kilkusobowe, oznacza to, że należałoby powołać do wspomnianych komisji ponad 15 000 urbanistów, architektów oraz specjalistów z innych zawodów związanych z planowaniem zagospodarowania. Rzecz w tym, że liczba fachowców od planowania przestrzennego i urbanistyki (w nowoczesnym rozumieniu tego ok-

reślenia) w Polsce nie sięga prawdopodobnie dwóch tysięcy osób. Stąd, zawarta w Ustawie 2003 decyzja satysfakcjonuje zapewne ambicje środowiska architektonicznego, ale z punktu widzenia praktycznego działania takich ciał pozbawiona jest sensu. Alternatywą mogłoby być (teoretycznie) tworzenie takich komisji wspólnych dla kilku gmin lub w powiatach i obsługiwanie gmin należących do danego powiatu. Ustawa przewiduje taką możliwość (8.4 i 8.5). Zakłada przy tym milcząco istnienie woli współdziałania i ponoszenia kosztów funkcjonowania tych ciał ze strony gmin, co — jak na razie — jest zjawiskiem całkowicie wyjątkowym. Stąd też, cała sprawa powinna być sprowadzona do rozsądnych wymiarów i komisje urbanistyczno–architektoniczne powinny być powoływane tam, gdzie są rzeczywiście potrzebne i gdzie mogą one efektywnie działać. A to oznacza, że obowiązek ich powoływania powinien być ograniczony do kilkudziesięciu określonych przypadków.

Rola komisji nie ma ograniczać się do dyskusowania sporządzanych projektów, lecz mają one odgrywać określoną ustawą rolę w procesie uzgadniania i zatwierdzania tych projektów. W procedurze uzgodnień wprowadzono bowiem obowiązek uzyskiwania od tych komisji opinii o projektach studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planów miejscowych oraz planów zagospodarowania przestrzennego województw (11.5, 17.6, 41.5). Nie wyjaśniono jednak, czy w przypadku braku takich opinii — co będzie w praktyce zjawiskiem typowym — dopuszczalne jest uchwalenie studium i planów przez rady. Zapomniano też najwyraźniej, że wymóg taki jest sprzeczny z podstawową tezą nowej ustawy o konieczności skrócenia procedur i przyspieszenia realizacji inwestycji. Wprowadzenie do obrotu prawnego tych ciał z pewnością do realizacji tej tezy się nie przyczyni.

Wątpliwości budzi także sama nazwa „komisja”. Nazwa ta jest łączona w polskim systemie zarządzania zwykle albo z legislaturą, albo z egzekutywą. Komisja urbanistyczno–architektoniczna (z założenia doradcza) tego charakteru mieć nie może i powinna nazywać się skromniej zespołem doradczym czy konsultacyjnym, radą planu lub podobnie.

Także i ujednoczone określenie „urbanistyczno–architektoniczna” nasuwa wątpliwości. Określenie to zostało przejęte z tzw. poprzedniej epoki, gdy problematyka (i kadry) architektoniczne odgrywały w ówczesnym systemie planowania zagospodarowania wiodącą rolę. Można wątpić, czy po transformacji ustrojowej jest to obecnie nadal aktualne. Na szczeblu opiniowania planów województw nie występują zagadnienia architektoniczne, a tylko uzupełniająco urbanistyczne. Z nazwy komisji mogą więc wynikać nieporozumienia, dotyczące także kwalifikacji zawodowych jej członków. Na marginesie: na szczeblu planu województwa, a w pewnym stopniu i studium, przydałaby się bardziej „komisja środowiska” niż tradycyjna komisja urbanistyczno–architektoniczna, bowiem problematyka środowiska i jej nadzorowanie przez Komisję Europejską w ramach integracji Polski z Unią może mieć silniejszy wpływ na układy przestrzenne w tych skalach niż tradycyjnie pojmowana urbanistyka. Także na szczeblu studium problematyka architektoniczna ma wtórne znaczenie. Przybiera ona na sile dopiero w planach miejscowych, gdzie może odgrywać istotną rolę. Fakty te powinny znaleźć swój wyraz zarówno w samych (zróznicowanych) nazwach komisji, jak i w ich składzie osobowym.

System planów zagospodarowania przestrzennego

Przyjęty po II wojnie światowej w prawodawstwie polskim dotyczącym planowania i zagospodarowania przestrzennego system planów nawiązywał w zasadniczych ustaleniach do systemów rozwiniętych i stosowanych w państwach Europy Zachodniej. W okresie realnego socjalizmu podlegał on pewnej ewolucji, ale jego zasadnicze cechy utrzymały się aż do początków okresu transformacji ustrojowej Polski. Dopiero transformacja ta wprowadziła — paradoksalnie — do tego wzorowanego na państwach kapitalistycznych systemu planów zagospodarowania przestrzennego liczne zmiany, zarówno merytoryczne, jak i terminologiczne. Najważniejsze etapy i przejawy tego procesu zilustrowano na tablicy zamieszczonej na następnej stronie.

Ewolucja systemu planów zagospodarowania przestrzennego

Obszar objęty planem	Ustawa o planowaniu przestrzennym z 31.01.1961	Ustawa o planowaniu przestrzennym z 12.07.1984	Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 07.07.1994	Ustawa o planowaniu i zagosp. przestrzennym – projekt przyjęty przez Radę Min. 11.01.2000	Ustawa o planowaniu i zagosp. przestrzennym – projekt z 27.03.2002	Ustawa o planowaniu i zagosp. przestrzennym z 27.03.2003
Unia Europejska	—	—	—	—	—	—
Całe państwo	„w ramach perspektywicznych planów rozwoju gospod. narodowej”	„Plan krajowy” (rozpatrywany i uchwalany przez Sejm)	Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (przedkładana Sejmowi)	Koncepcja przestrzennego rozwoju kraju (przedkładana Sejmowi)	Koncepcja przestrzennego rozwoju kraju (przedkładana Sejmowi)	Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju (przedkładana Sejmowi)
Regiony	Plany regionalne Ogólne plany regionalne – dla województw – dla innych obszarów – dla miasta wydzielonego z województwa wraz z obszarem przyległym Szczegółowe plany regionalne – dla części województwa – dla części woj. przyległych	Plany regionalne – dla województw – dla części województw – dla innych obszarów	Plany zagospodarowania przestrzennego województw	Plany zagospodarowania przestrzennego województw	Plany zagospodarowania przestrzennego województw – obszar adm. województwa	Plany zagospodarowania przestrzennego województw – obszar adm. województwa – obszary metropolitalne

Obszar objęty planem	Ustawa o planowaniu przestrzennym z 31.01.1961	Ustawa o planowaniu przestrzennym z 12.07.1984	Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 07.07.1994	Ustawa o planowaniu i zagosp. przestrzennym – projekt przyjęty przez Radę Min. 11.01.2000	Ustawa o planowaniu i zagosp. przestrzennym – projekt z 27.03.2002	Ustawa o planowaniu i zagosp. przestrzennym z 27.03.2003
Obszary funkcjonalne	—	Plany obszarów funkcjonalnych (wg potrzeb)	—	—	—	—
Gminy, miasta i ich części	<p>Miejscowe plany zag. przestrz. Mają moc powszechnie obowiązującą.</p> <p>Plany ogólne (miast, osiedli, wsi)</p> <ul style="list-style-type: none"> – jednostek osadniczych – zespołów jedn. osadniczych – wyodrębnionych części miast <p>Plany szczegółowe</p> <ul style="list-style-type: none"> – części jednostek osadniczych 	<p>Miejscowe plany zag. przestrz.</p> <p>Plany ogólne</p> <ul style="list-style-type: none"> – miast – gmin – miast i gmin – części miast i gmin <p>Plany szczegółowe</p> <ul style="list-style-type: none"> – części miast – części gmin – części miast i gmin 	<p>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Nie jest przepisem miejscowym. Nie jest podstawą do wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagosp. terenu.</p> <p>Miejscowy plan zagosp. przestrzennego Jest przepisem gminnym.</p> <ul style="list-style-type: none"> – dla obszaru gminy – dla części gmin – dla zespołu gmin – dla części zespołów gmin 	<p>Plany rozwoju przestrzennego gmin</p> <ul style="list-style-type: none"> – dla obszaru gminy – dla obszaru realizacji inwestycji celu publicznego – dla obszaru kilku gmin <p>Plan lokalny. Jest aktem prawa miejscowego</p> <ul style="list-style-type: none"> – obszar: wg załącznika graficznego (w zasadzie skala 1:1 000) 	<p>Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Nie jest aktem prawa miejscowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> – obszar adm. gminy <p>Plan lokalny. Jest aktem prawa miejscowego</p> <ul style="list-style-type: none"> – obszar: wg załącznika graficznego (w zasadzie 1:1000, także 1 :2000) 	<p>Studium uwarunkowań i kierunków zagosp. przestrzennego gminy. Nie jest aktem prawa miejscowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> – obszar adm. gminy <p>Miejscowy plan zag. przestrzennego. Jest aktem prawa miejscowego.</p> <ul style="list-style-type: none"> – obszar: wg załącznika graficznego (w zasadzie 1:1000, także 1:500, 1:2000, wyjątkowo 1:5000)
Działki budowlane lub tereny inwestycji budowlanych	<p>Plany realizacyjne</p> <ul style="list-style-type: none"> – plany zagosp. działek – plany usytuowania obiektów budowlanych – plany części inwestycji budowlanych 	<p>Wskazania lokalizacyjne</p> <ul style="list-style-type: none"> – warunki lokalizacyjne – decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji 				

Ewolucja systemu planów

Pierwsza powojenna ustawa o planowaniu przestrzennym (1961) ustaliła system planów mający trzy główne cechy: hierarchiczną strukturę, oznaczającą podporządkowanie planów niższego szczebla ustaleniom zawartym w planach wyższego szczebla, na której czele postawiono plan obejmujący obszar całego państwa (tzw. plan krajowy); daleko posuniętą elastyczność przy ustalaniu obszarów, dla których sporządza się plany regionalne i plany miejscowe; oraz ścisły związek z długo- i średniookresowymi planami rozwoju społeczno-gospodarczego. Ta ostatnia cecha była konsekwencją przyjętego ustroju. System ten przewidywał prowadzenie planowania przestrzennego dla następujących obszarów (2.1):

- dla obszaru całego państwa (w ramach perspektywicznego planu rozwoju gospodarki narodowej),
- dla obszarów poszczególnych województw lub ich części (w ramach planów perspektywicznych rozwoju województw), zwanych planami regionalnymi. Plany regionalne stanowiły podstawę dla opracowania planów miejscowych (11.1). Plany te określały kierunki wszechstronnego rozwoju gospodarczego i społecznego danego regionu, drogi i etapy realizacji, zasady rozmieszczenia sił wytwórczych i urządzeń usługowych, kształtowanie sieci osadniczej i rozmieszczenie ludności oraz przeznaczenie terenu na oznaczone cele (6.1). Jednocześnie ze sporządzaniem projektów planów regionalnych właściwe organy wykonywały opracowania studialne. Plany regionalne dzieliły się na:
 - ogólne, dla każdego województwa, a także dla innego obszaru (za zgodą Przewodniczącego Komisji Planowania). Dla obszaru miasta wyłączonego z województwa oraz przyległego województwa sporządzano łącznie ogólny plan regionalny;
 - szczegółowe plany regionalne sporządzane dla obszarów części województwa, bądź części województw przyległych, na których przewidywano realizację poważnych inwestycji (7.4);

- dla obszarów poszczególnych jednostek osadniczych lub ich części, a także dla miejscowości nie mających charakteru jednostek osadniczych (w ramach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Plany miejscowe miały moc powszechnie obowiązującą. Dzieliły się one na (13):
 - plany ogólne dla jednostek osadniczych i ich zespołów, także dla większych części miast;
 - plany szczegółowe dla części jednostek osadniczych, w przypadkach szczególnych dla całych jednostek;
- dla działek budowlanych lub terenów, na których było zamierzone wykonanie inwestycji budowlanych (plany realizacyjne). Dotyczyły one jednego inwestora lub inwestorów współdziałających. Podstawą planów realizacyjnych były miejscowe plany szczegółowe oraz ustalenia decyzji w sprawie lokalizacji.

Był to system zarówno kompleksowy, jak i elastyczny, dopuszczający — w miarę pojawiania się potrzeb — różne „dodatkowe” rodzaje planów. Wynikało to z łatwości ustalania podmiotów planowania i finansowania tego typu działań oraz z praktyki podejmowania decyzji przez organy centralne. Przykładem tej elastyczności jest opracowanie przez Instytut Kształtowania Środowiska koncepcji rozwoju 23 aglomeracji miejskich w Polsce* jako podbudowy koncepcji Planu Przestrzennego Zagospodarowania Polski do roku 1990**.

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 12.07.1984 r. wprowadziła do przedstawionego wyżej systemu planów zagospodarowania przestrzennego pewne modyfikacje. Najważniejsze z nich były następujące:

- wzmocnienie roli planowania „krajowego”, czemu poświęcono osobny rozdz. 5 ustawy;

* A. Jędraszko, W. Karbownik z zespołem, *Planowanie aglomeracji miejskich w Polsce*, IKŚ, Zakład Planowania Aglomeracji, Warszawa 1974–1978.

** *Plan przestrzennego zagospodarowania Polski do 1990 roku* (wstępny projekt z 1973), Komisja Planowania, Warszawa 1974.

- potwierdzenie zasady, że planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym (2) obejmującym prowadzenie badań, studiów i opracowywanie prognoz, dokonywanie ocen stanu zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie planów, ustalanie lokalizacji inwestycji oraz kontrolę realizacji planów zagospodarowania przestrzennego;
- ustalenie zasady współzależności planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego (4.1), co wyraziło się m.in. obowiązkiem równoległego opracowywania i uchwalania wariantowych założeń do planów i projektów planów. Ustalenie to było usankcjonowaniem stosowanej od lat praktyki (niezależnie od ówczesnych teoretycznych sporów). Założenia określały cele, uwarunkowania i sposoby realizacji;
- wprowadzenie pojęcia obszarów funkcjonalnych, wyodrębniających się ze względu na posiadanie szczególnych funkcji gospodarczych, społecznych, kulturowych lub przyrodniczo-środowiskowych. Dla obszarów takich przewidziano sporządzanie odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego (7.2);
- usunięcie z ustawy rozdziału dotyczącego planów realizacyjnych; sprawa ta znalazła się w ustawie Prawo budowlane;
- rozbudowa problematyki lokalizacji inwestycji, które podzielono na 3 grupy: o znaczeniu krajowym, wojewódzkim i lokalnym, przewidując dla każdej z nich odrębny tryb postępowania. Rozróznięto przy tym sprawę wskazań lokalizacyjnych oraz decyzji o lokalizacji inwestycji.

Obie ustawy okresu transformacji: Ustawa 1994 i Ustawa 2003 burzą wspomniany wcześniej logiczny, czytelny i stosowany w państwach Unii Europejskiej i w powojennej tradycji polskiej system planów, a także wprowadzają nową terminologię. Zmieniają także kolejność występowania poszczególnych typów planów w tekście ustawy, wychodząc z założenia absolutnego priorytetu działania samorządnych gmin (a nie państwa) sporządzających plany (zwane poprzednio miejscowymi). W konsekwencji, na początku ustawy omawiane są sprawy planowania przestrzennego na poziomie gmin, następnie regionów, a dopiero na końcu sprawy planowania krajowego.

Ustawa 1994 zapoczątkowała proces zmiany treści planu miejscowego, co miało w praktyce doniosłe znaczenie. W ustawach okresu realnego socjalizmu rozumiano pod tym określeniem zarówno plany ogólne (tj. obejmujące całą gminę), jak i plany szczegółowe o różnych skalach technicznych, dotyczące małych fragmentów obszaru gminy. Nowa ustawa (1994) utrzymywała werbalnie to rozumienie stwierdzając, że plan miejscowy może być sporządzony dla obszaru całej gminy lub jej części albo zespołu gmin (11). Jednocześnie wskazano, iż treść planu miejscowego zależy od potrzeb (10.1). Jednakże wskazana problematyka takich planów odnosiła się w zasadzie do planów sporządzanych w skalach szczegółowych (10.1). O ich sporządzenie mógł występować każdy (12.2), co z natury rzeczy sugerowało, że chodziło o plany drobnych fragmentów obszaru gminy. W praktyce też gminy zaniechały sporządzania planów miejscowych obejmujących obszar całej gminy i ograniczały się do opracowania nowego dokumentu noszącego nazwę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (6.1), którego sporządzenia ustawa wymagała w osobnym artykule. W ten sposób z systemu planów zniknęły plany obejmujące całość gminy lub ich zespoły. Zostały one zastąpione studium nie mającym z założenia żadnego waloru prawnego. Ten wyłom w systemie planów usankcjonowała Ustawa 2003, w której nie mówi się w ogóle o planach obejmujących teren całej gminy (lub ich zespołów).

Według Ustawy 1994 jedynym planem mającym moc prawną był wspomniany plan miejscowy. Inne opracowania — także te zwane planami — stanowiły jedynie podstawę do ustalania warunków (negocjacji) wprowadzenia ich postanowień (zadań rządowych lub samorządowych) do planu miejscowego (9.2 i 13.2.2). Zmiany planu wymagały wznowienia procedury planistycznej (18.3). Sporządzanie planu miejscowego miało charakter fakultatywny, z wyjątkiem 5 przypadków (14.1). Oznaczało to w praktyce, że znaczna część decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania gminy mogły wydawać bez planów, na podstawie rozprawy administracyjnej (44).

Jedynie plany miejscowe miały charakter normatywny. Łączyło się to z odpowiedzialnością majątkową władzy za ograniczenie planem

uprawnień właścicielskich oraz niedotrzymanie „zobowiązania publicznego”, jakim był — w rozumieniu autorów ustawy — plan miejscowy dla inwestorów. Oznaczało to obowiązek wypłaty odszkodowań za zmniejszenie wartości nieruchomości oraz jednorazową opłatę na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, która mogła wynikać z postanowień planu miejscowego.

Ustawa 1994 zniósła hierarchiczność planów, co miało konsekwencje dla rozumienia i roli wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego, których istotę ograniczono do zestawu wpisanych do rejestru zadań rządowych i samorządowych (54b.3 i 4). Było to konsekwencją przyjęcia zasady, że plan może być uchwalany tylko przez ciała przedstawicielskie. Ponieważ istniały wówczas tylko dwa rodzaje takich ciał: Sejm oraz rady gmin (nie było jeszcze samorządów wojewódzkich) tylko te ostatnie mogły uchwalać plany. Jak wskazano w uzasadnieniu, było to jednakże tylko rozwiązanie przejściowe do momentu ustanowienia samorządów wojewódzkich, które z natury rzeczy miały mieć prawo uchwalania planów zagospodarowania. O przejściowości tej zasady zapomniano, jak się wydaje, w Ustawie 2003.

Używane w epoce realnego socjalizmu określenie „plan krajowy” zostało zastąpione w Ustawie 1994 określeniem „koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”, co wskazywało, że nie ma ona charakteru normatywnego. Jej deklarowanym celem miała być koordynacja gospodarowania przestrzenią, a jej narzędziem — tworzenie podstawy do sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju (56.2)

Studium czy plan

Złamanie istniejącego wcześniej systemu planów polega na wprowadzeniu na poziomie gminy nowego dokumentu planistycznego pod nazwą „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy/miasta” oraz na odmiennym rozumieniu pojęcia planu miejscowego.

Wspomniany wyżej nowy dokument planistyczny — „studium” — został wprowadzony w Ustawie 1994. Od strony merytorycznej studium ma znacznie słabszy walor regulacyjny i koordynacyjny niż poprzednie plany sporządzane dla całych gmin oraz niższą rangę prawną. Rola studium ogranicza się (w intencji ustawodawcy) do określenia polityki przestrzennej gminy, a nie wyznaczania jej struktury przestrzennej (6.1). Nie ma ono żadnych skutków prawnych wobec osób trzecich. Ustawodawca założył zatem milcząco, że treść pojęcia polityki przestrzennej jest w gminach powszechnie rozumiana i że istnieje chęć do jej prowadzenia. Oba te założenia wymagają nadal przedstawienia empirycznego dowodu ich słuszności.

Sama logika terminu „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” nasuwa pewne wątpliwości. O ile można studiować uwarunkowania, o czym jest mowa w pierwszej części tego terminu, o tyle trudno studiować kierunki zagospodarowania, chyba że chodziłoby o teoretyczne warianty, o których żadna ustawa okresu transformacji w ogóle nie wspomina. Jeżeli studium ma służyć określeniu przez radę gminy polityki przestrzennej — a taki właśnie cel przypisują mu obie ustawy — to kierunki zagospodarowania trzeba odnieść do konkretnych terenów, bowiem bez takiego odniesienia pozostają ogólnymi hasłami, a nie podstawą do prowadzenia polityki.

Użyte w obu ustawach określenie „kierunki zagospodarowania” jest zresztą niejasne i sprzeczne z innymi postanowieniami ustaw. Termin ten oznacza w języku polskim strony świata lub (przenośnie) stosowane ogólne zasady (jak. np. priorytet transportu zbiorowego). W ustawach przyjęto oczywiście to drugie rozumienie terminu, stwierdzając m.in., że w studium określa się „kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej” (10.2.5). Zapis ten jest mylący w podwójnym sensie. Po pierwsze, autorom tekstu chodziło przecież o układy liniowe i urządzenia transportu. Uparte trzymanie się w kolejnych wersjach ustawy tego ogólnikowego zapisu jest sprzeczne z praktyką planowania i ze zdrowym rozsądkiem, bowiem podstawowym elementem każdego „kierunku” mającego odzworowanie przestrzenne (niezależnie od formalnej nazwy doku-

mentu) jest konkretny układ transportu i infrastruktury technicznej. Po drugie, ustawy wymagają uzgodnienia „sposobu zagospodarowania gruntów przyległych do pasa drogowego” (18.2.g i 17.7.d) — takie uzgodnienie nie jest w ogóle możliwe, jeżeli w studium nie są konkretnie wyznaczone pasy drogowe. Nie chodzi zatem o żadne „kierunki”, lecz o konkretne decyzje przestrzenne. Cała wprowadzona ekwilibrystyka słowna jest pozbawiona praktycznego sensu.

Status studium nie został w Ustawie 1994 (ani 2000) jednoznacznie wyjaśniony. Stwierdzono jedynie, że służy ono gminie jako podstawa do prowadzenia polityki przestrzennej, ale nie jest przepisem gminnym i nie stanowi podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (2.7). Oznacza to w praktyce, że jego wykorzystanie do podejmowania decyzji zależy od stopnia zrozumienia oraz dobrej woli rady i zarządu. A z tym nie jest najlepiej. Część polskich gmin jest jeszcze daleka od zrozumienia istoty i potrzeby prowadzenia polityki zagospodarowania, nie mówiąc o jej realizacji w praktyce. Nie sprzyjają prowadzeniu takiej polityki zmieniające się co 4 lata rady gminne, wymieniające przy okazji całe zarządy. W ten sposób łamana jest zasada ciągłości działań, będąca warunkiem niezbędnym prowadzenia jakiegokolwiek świadomej polityki. Ponieważ problem ten występuje w samorządach wielu państw demokratycznych, w niektórych z nich wprowadzono zasadę, że burmistrz/prezydent jest wybierany na dłuższą kadencję niż rada, dzięki czemu staje się możliwe zachowanie spójności w prowadzonej polityce zagospodarowania.

Wprowadzone przez obie ustawy (1994 i 2003) studium w intencji autorów nie ma być planem, mimo że w praktyce jego opracowywania nim jest. Fakt ten wynika z dwóch przyczyn. Pierwszą z nich jest brak (do dzisiaj) wskazań ze strony resortu co do specyficznych cech metodycznych i merytorycznych tego studium, które odróżniałoby je od poprzednich planów ogólnych gmin/miast. Druga — przygotowanie zawodowe i doświadczenia kadry technicznej wprowadzone z wcześniejszej praktyki sporządzania planów ogólnych. Słowem — z punktu widzenia metodyki opracowywania studium

i jego zakresu nie wystąpiło w praktyce żadne *novum*, które można by uznać za jego *differentiam specificam*.

Termin studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie daje się sensownie przetłumaczyć (bez jednoczesnych komentarzy) na europejskie języki obce. Odbiega on zasadniczo od stosowanej w państwach Unii Europejskiej metodyki planowania zagospodarowania przestrzennego i jest — w efekcie — trudno zrozumiały. Z punktu widzenia procesów integracyjnych w Europie i wykorzystania unijnych środków, które mogą być przyznane Polsce przez Komisję Europejską na rozbudowę infrastruktury i restytucję środowiska przyrodniczego, nie jest to zjawisko korzystne. Sprawa ta ma ważny aspekt praktyczny. Personel Komisji nie składa się z intelektualistów, lecz z pragmatyków zarządzania. Ich wiedza i doświadczenie wywodzą się z instytucji Europy Zachodniej. Stąd odchodzenie od znanych im określeń musi wywoływać nieporozumienia i wątpliwości. Tak też już się stało. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wymaga, aby każdy wniosek o dofinansowanie zawierał ocenę wpływu zamierzonej inwestycji na środowisko oraz stwierdzenie jej zgodności z miejscowym planem zagospodarowania (por. wzór wniosku przetłumaczony przez Ministerstwo Gospodarki). Nie chodzi tu oczywiście o żaden plan miejscowy w obecnym polskim sensie tego słowa, lecz o plan całej gminy (lub zespołu gmin), w ramach którego daje się sensownie ocenić stopień integracji i kompleksowość zamierzenia, a więc o owo trudne do zrozumienia studium. W ten sposób, jako uboczny skutek „własnej drogi” mamy już na wstępie pertraktacji o bardzo poważne środki (oceniane potencjalnie na 12,8 mld euro w latach 2004–2006) zupełnie zbędne zawirowania, które będą opóźniać i tak skomplikowane procedury uzyskiwania współfinansowania inwestycji.

To nowe określenie, nie pasujące do poprzedniego krajowego (i europejskiego) systemu planów, spowodowało również trudności redaktorom Ustawy 1994. Umieścili oni bowiem studium w rozdziale 2 zatytułowanym „Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego”, mimo że studium w żadnym stopniu planem miejscowym nie jest. Dopiero Ustawa 2003 wyprostowała ten błąd, wprowadzając

inny tytuł całego rozdziału — „Planowanie przestrzenne w gminie”, w którym umieszczono zarówno sprawy studium, jak i sprawy planów miejscowych.

Projekt nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przyjęty przez Radę Ministrów (11.02.2000) wykazywał w tym zakresie interesującą ewolucję. Powracał on bowiem do tradycji europejskiej, wprowadzając — zamiast studium — pojęcie planu rozwoju przestrzennego gminy (8.1) i nadając mu walor prawa miejscowego (11.4). Plan ten miał zatem wyższą rangę prawną niż studium, miał wskazywać rezerwy terenowe pod inwestycje publiczne (a nie tylko kierunki polityki przestrzennej gminy), miał funkcję koordynacyjną przez wyznaczanie obszarów, dla których powinny być sporządzane plany lokalne oraz ustalanie kolejności ich sporządzania. Przewidywał on także (słusznie) możliwość sporządzania takiego planu dla obszaru kilku sąsiadujących gmin. Projekt ten przywracał również nazwę plan lokalny (w miejsce planu miejscowego), który miał być opracowywany w zasadzie w skali 1:1000.

Następny projekt (z 27.03.2002) powrócił do koncepcji i nazwy studium, wycofując się z idei sporządzania planu rozwoju przestrzennego gminy. Wobec istnienia wątpliwości co do charakteru studium, ten projekt ustawy stwierdzał — jako jedyny — że jest to akt kierownictwa wewnętrznego, wiążący organy gminy przy stanowieniu prawa miejscowego (9.2). Stwierdzał on także, że studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Plan miejscowy czy plan lokalny

Drugim nieporozumieniem terminologicznym ustaw jest zastosowany w nich termin „miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego”. Miał on inne znaczenie w Ustawie 1994, a inne w Ustawie 2003. Pod pojęciem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w Ustawie 1994 rozumiano bardzo różne plany „sporządzane dla obszaru gminy lub jej części, albo zespołu gmin lub jego części” (11). Oznaczało to, że obszar objęty planem pozostawał otwarty (poczynając od zespołu gmin a kończąc na pojedynczej dział-

ce), a w konsekwencji skala opracowania planu i jego problematyka miały być z natury rzeczy odpowiednio różne (od 1:10 000 do 1:500). Było to swoistym zaproszeniem do powstania konfuzji, która też w praktyce wystąpiła.

Na pierwszy rzut oka, intencją ustawodawcy wyrażoną w wyżej wspomnianym artykule było sporządzanie planów obejmujących duże obszary (gmin lub zespołów gmin). Przeczyły temu jednak trzy inne, dalsze ustalenia. Po pierwsze, następny artykuł (12.2) wskazujący, że rozstrzygnięcie o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podejmuje rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek (każdego inwestora, czy właściciela). Jak można się było spodziewać, zainteresowanie rady taką własną inicjatywą było ograniczone. Wynikało to zarówno z wysokich kosztów takiego zamierzenia, jak i z priorytetu przyznawanego sporządzaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które to studium nie miało charakteru prawa miejscowego i nie ograniczało zatem rady w procesach podejmowania decyzji, a jednocześnie spełniało wymagania ustawy. W konsekwencji należało się zatem liczyć z faktem, że typową sytuacją będą wystąpienia inwestorów o sporządzenie planów miejscowych dla terenów bezpośrednio ich interesujących, a więc kilku działek a nawet pojedynczej działki, gdyż inwestora z reguły całość gminy nie interesuje.

Po drugie, zakres problematyki planów miejscowych (10.1), ustalany „w zależności od potrzeb” był zdecydowanie nastawiony na sporządzanie planów miejscowych dla małych fragmentów terenu w skalach szczegółowych (wymagane było ustalanie linii rozgraniczających, kształtowanie zabudowy, zasad podziału na działki itp.). Na dwanaście zawartych w tej problematyce punktów, aż dziewięć dotyczyło planów szczegółowych (sporządzanych w zasadzie w skali 1:1000), a tylko trzy odnosiły się do planów miejscowych opracowywanych dla obszaru całej gminy (10.1.4, 10.1.9; 10.1.11), przy czym były one całkowicie niewystarczające dla sensownego opracowania takich planów. Ponadto, ustawa wymagała aby w planie miejscowym ustalić również stawkę procentową służącą naliczaniu opłaty

w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w konsekwencji uchwalenia lub zmiany planu miejscowego (10.3), co nie mogło *ex definitione* odnosić się do planu obejmującego obszar całej gminy lub jej znacznego fragmentu.

Wreszcie podobnie, dalszy artykuł (13.1), wymieniający cztery przypadki, w których sporządzanie planu miejscowego było obligatoryjne, odnosił się w zasadzie do małych fragmentów gminy, a nie całego jej obszaru.

W efekcie tych ustaleń ustawowych, w systemie planów miejscowych, obejmujących z zamierzenia również (wymieniane zresztą na pierwszym miejscu) plany dla obszarów całych gmin (i ich zespołów), opracowanie takich planów zostało zasadniczo utrudnione. Wbrew ogólnemu zapisowi dającym swobodę wyboru obszaru objętego planem miejscowym, szczegółowe zapisy ustawy odnosiły się jedynie do małych fragmentów gminy, a nie całego jej obszaru (lub obszaru zespołu gmin). Miało to swoje skutki w praktyce. Plany miejscowe były opracowywane głównie w odpowiedzi na wystąpienia inwestorów/właścicieli i dotyczyły drobnych fragmentów terenu, często jednej działki. W ten sposób gminy pozostały w olbrzymiej większości pozbawione planów dla całości ich obszarów, bez których żadne sensowne inwestycje w infrastrukturę, ochronę środowiska czy krajobrazu nie są możliwe. Luki tej nie zapełniało studium. Obejmowało ono znacznie pełniejszą problematykę (6.5) niż plan miejscowy dla całej gminy, ale nie miało z założenia żadnego waloru prawnego. Jeżeli rada gminy podjęła decyzję o przygotowaniu takiego studium i poniosła związane z tym koszty finansowe i nakłady organizacyjne, trudno jej było zrozumieć, dlaczego miałyby podejmować opracowanie planu miejscowego dla tego samego obszaru i to w znacznie bardziej ograniczonej problematyce niż miało to miejsce w studium.

Ta niejasność przepisów została częściowo usunięta w Ustawie 2003. Stwierdza ona, że w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się obszary, dla których gmina zamierza sporządzić plany miejscowe (10.2.9) Oznacza to, że pla-

ny takie są sporządzane tylko dla fragmentów gminy. W planach takich określa się obowiązkowo linie rozgraniczające (15.2.1), co oznacza, że objęte takimi planami obszary dotyczą (małych) fragmentów gminy i muszą być opracowywane w skalach szczegółowych. To ostatnie potwierdza osobny artykuł (16.1) ustalający skalę 1:1000 (wyjątkowo 1:500 lub 1:2000), a więc skalę, w której występują budynki, a nie obszary.

Ustawa 2003 słusznie podjęła próbę eliminacji rozpowszechnionej obecnie (bezsensownej) praktyki sporządzania planów miejscowych dla jednej działki inwestora. Plany takie są w dodatku często sporządzane na koszt inwestora, a nawet przez niego, co jest zaprzeczeniem ustrojowej władczości planowania gminy i powinno być zakwestionowane przez władze sądowe. Ustawa stanowi, że plany miejscowe sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium (14.3), przy czym mogą one mieć różne wielkości i charakter (10.2.8 i 2.9). Sformułowanie to nie jest jednak w pełni konsekwentne, bowiem do obszarów zalicza także obiekty handlowe (supermarkety), w którym to przypadku mamy do czynienia z działką, a nie z obszarem. Obserwacja wskazuje jednak, że przepis ten dotychczas nie zapobiegł praktyce sporządzania planów miejscowych dla jednej działki inwestora. Ustawa powinna zakazywać *expressis verbis* takiej praktyki oraz ewentualnie jednoznacznie wskazywać, w jakich (wyjątkowych) przypadkach jest ona dopuszczalna.

Ustawa 2003 powróciła — po przeszło 5 latach wahań — do pojęć wprowadzonych w Ustawie 1994, sprzecznych z tradycją krajową i praktyką państw Unii Europejskiej. Mamy zatem w nowej ustawie zarówno „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania”, jak i „plany miejscowe”, te ostatnie odnoszone tylko do niewielkich fragmentów obszaru gminy. Plany takie były dawniej (i słusznie) zwane planami szczegółowymi, gdyż to właśnie stanowi ich wyróżnik. Ograniczenie rozumienia przyjętego terminu jedynie do planów drobnych fragmentów terenu wynika prawdopodobnie z niedostatku wiedzy historycznej lub też ze świadomej tendencji do ahistorycznej twórczości semantycznej, a także pomijania systemu terminologicznego przyjętego w wielu państwach Unii Europejskiej. Pod termi-

nem planu miejscowego rozumie się tam plany odnoszące się do całych gmin (także ich zespołów) i ich fragmentów, a więc sporządzane przez samorządy gminne. W ujęciu polskich ustaw odnoszą się one tylko do (małej) części gminy. Stąd znacznie lepszym terminem byłby plan lokalny — jeżeli chce się koniecznie uciec od znacznie trafniejszego terminu plan szczegółowy. Propozycja przyjęcia terminu plan lokalny była zresztą zawarta w dwóch projektach ustawy (z 11.01.2000 i 27.03.2002 roku). Trudno zrozumieć, dlaczego z niej w ostatecznym tekście zrezygnowano.

Wątpliwości budzi przyjęte w obu ustawach okresu transformacji ograniczenie roli planów miejscowych do kształtowania terenów zabudowy, jak to sugerują odpowiednie ustalenia (10.1 oraz 15.2). Ustawy nie wspominają o innych możliwych treściach planów miejscowych, z wyjątkiem planów dotyczących przeznaczania gruntów pod zalesienia (16.1). Jest to niesłusznie restrykcyjne rozumienie celów planów miejscowych. W przyjętym systemie planowania plan miejscowy jest jednym z najważniejszych narzędzi zapewniania ładu przestrzennego i jakości życia *sensu largo*. Na ład ten nie składa się jednak tylko zabudowa, lecz wszelkie przejawy zagospodarowania terenów, także niebudowlanych. Na jakość życia oddziałuje zaś wiele elementów, jak np. ochrona przed hałasem, zapobieganie zohydżaniu krajobrazu przez reklamy, ochrona i restytucja terenów otwartych, renaturyzacja cieków wodnych, porządkowanie elewacji itp. Stąd też jest fałszywe, milcząco przyjęte w Ustawie 2003 ograniczenie roli planu miejscowego do zabudowy i dróg. Treści tego planu powinny mieć charakter otwarty i dopuszczać różne formy działań w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego, zależnie od konkretnie występujących potrzeb i zamiarów samorządów gminnych. Odpowiednie stwierdzenie „uniwersalności” tego instrumentu powinno znaleźć się w ustawie jako integralny jej element. Przyczyniłoby się to także w praktyce do wzmocnienia interdyscyplinarności zespołów sporządzających plany miejscowe.

W przyjętym w Ustawie 2003 systemie planów brak jest prawnie obowiązującego planu dla całej gminy, dużych jej fragmentów czy zespołu gmin. Występuje tu sytuacja paradoksalna. Z jednej strony

ustawa sugeruje sporządzenie studium, które jest opracowywane w obszernej konwencji (problematyce) zbliżonej w praktyce do dawnych planów ogólnych, nie mającego żadnych konsekwencji formalnoprawnych. Studium określa tylko politykę przestrzenną gminy (cokolwiek miałyby to w praktyce znaczyć) i wiąże jedynie organy gminy (a nie wszystkie instytucje publiczne) przy sporządzaniu planów miejscowych dla fragmentów obszaru gminy oraz nie jest aktem prawa miejscowego. A z drugiej strony, ustawa nie wymaga sporządzenia planów miejscowych obejmujących całe gminy (lub ich zespoły), które to plany miałyby z mocy ustawy odpowiedni walor obowiązujący instytucje publiczne, stwarzający podstawy do sporządzania planów infrastruktury czy ochrony środowiska, umożliwiając także formułowanie ogólnych opinii o zabudowie czy zagospodarowaniu, czy wreszcie monitorowanie zmian w strukturach miast i gmin w wyniku podejmowanych zasadniczych inwestycji.

Za słusznie wprowadzone *novum* w planach zagospodarowania przestrzennego województw należy uznać wymóg określania obszarów metropolitalnych (39.3.4). oraz wymóg uchwalania dla takich obszarów planów zagospodarowania przestrzennego jako części planu województwa (39.6). Brak jest jednak wskazań co do zasad określania takich obszarów i formy planu. Byłoby dobrze, gdyby autorzy tej słusznej propozycji zapoznali się choćby z częścią odpowiedniej (b. obszernej) literatury krajowej i zagranicznej dotyczącej tej dziedziny i wyciągnęli z niej odpowiednie wnioski do formułowania ustaleń ustawowych.

Rozwiązania europejskie

W okresie po II wojnie światowej ukształtowały się w państwach Wspólnoty Europejskiej systemy planów zagospodarowania przestrzennego mające wiele cech wspólnych. Plany te noszą z natury rzeczy różne nazwy odzwierciedlające ich ewolucję, a także punkty ciężkości, wynikające nierzadko z różnego stopnia centralizacji poszczególnych państw i polityk zagospodarowania przestrzennego prowadzonych przez władze publiczne. W najogólniejszym ujęciu, system ten można by przedstawić następująco:

- plany miejscowe, na które składają się:
 - plan całości gminy (lub powiatu), jej znacznej części lub zespołu gmin. Plan ten operuje powierzchniami (nie zarysami budynków i innych elementów zagospodarowania) i dlatego bywa często określany jako plan użytkowania/przeznaczenia terenu lub plan struktury. Plan ten może mieć lub nie charakter przepisu gminnego, zależnie od prawnej interpretacji tego pojęcia w danym kraju. Zwykle nie ma on charakteru prawa powszechnie obowiązującego i wiąże tylko władze gminne i inne władze publiczne — w ramach istniejących ustaw. Nie ma on żadnych bezpośrednich skutków dla osób trzecich. Może on podlegać zmianom w przewidzianym ustawowo trybie bez konieczności płacenia odszkodowań właścicielom nieruchomości.
 - plany (małych) fragmentów gminy — można je określić jako szczegółowe — które rada udostępnia dla działalności inwestycyjnej. Nie są one opracowywane dla pojedynczej działki lub danego zamierzenia inwestycyjnego, lecz dla zespołu działek, obejmującego zwykle teren o wielkości od kilku do kilkudziesięciu hektarów. Nie są one mechanicznym powiększeniem danego fragmentu planu przeznaczenia terenu, lecz jego rozwinięciem, konkretyzacją i uszczegółowieniem, włączając w to również trzeci wymiar. Operują one konkretnymi liniami rozgraniczającymi i liniami zabudowy, zarysami budynków i innych elementów zagospodarowania. Mają one charakter prawa miejscowego i stąd moc powszechnie obowiązującą (bezterminowo aż do ewentualnej zmiany, która może nastąpić tylko w przepisany trybie) oraz pełne konsekwencje w stosunku do osób trzecich. Z tego też względu muszą one być przygotowywane z wysoką starannością. Są one sporządzane w skalach szczegółowych, o często bardzo daleko posuniętej szczegółowości ustaleń. Stanowią one podstawę dla opracowywania realizacyjno–technicznych projektów zabudowy i zagospodarowania; może to następować pośrednio przez udzielania wytycznych przez odpowiedni organ lub też bezpośred-

nio (ustalenia zawarte w rysunku planu szczegółowego są podstawą).

Oprócz tych dwóch wyżej opisanych planów mających charakter „statutowy”, w praktyce poszczególnych państw są stosowane różne uproszczone plany o skróconym trybie postępowania formalnego, nie mające wprawdzie ściśle prawnego charakteru, ale często wykorzystywane jako podstawa do planów statutowych:

- projekty realizacyjno–techniczne poszczególnych zamierzeń podlegające podwójnej ocenie: ich zgodności z planem szczegółowym (lub sformułowanymi na jego podstawie wytycznymi do projektu) oraz z punktu widzenia przepisów prawa budowlanego. Procedury te mogą być prowadzone przez odrębne organy lub też tylko przez jeden. W tym ostatnim przypadku ma on odpowiednie upoważnienie do działania w imieniu obu organów: planowania przestrzennego i policji budowlanej.
- plany regionalne. Chodzi tu bardziej o pewien rodzaj planowania określający sposób zagospodarowania znacznych obszarów państwa w sposób generalny, a nie o odniesienie do ściśle określonego obszaru. Bowiem pojęcie regionu jest rozumiane w poszczególnych państwach, a także w Komisji Europejskiej, bardzo różnie. Mogą one mieć charakter administracyjny lub planistyczny. W państwach o ustroju federalnym planowaniem tego rodzaju objęte są zarówno regiony (zwykle planistyczne), jak i poszczególne kraje. Plany regionalne mogą dotyczyć także fragmentów regionów lub ich zespołów, zależnie od potrzeby. Plany te mają różny charakter dyrektywności w stosunku do planów niższego szczebla (miejscowych), zależnie od stopnia hierarchiczności systemu planowania i zarządzania.
- plany krajowe (na ogół rzadko tak nazywane) obejmujące obszar całego państwa. Nie mają one charakteru planów *sensu stricto*, lecz głównie charakter informacyjny i koordynacyjny w stosunku do kierunkowych planów sektorowych. Dotyczą one (*implicite*) z reguły b. długich okresów czasu (25–50 lat). Ich walor obowiązywalności jest w poszczególnych państwach różny.

- plany europejskie. Jest to stosunkowo nowa dziedzina planowania, powstała praktycznie na początku lat 90. Mają one na ogół charakter studiów, ale niektóre ich elementy przybierają postać ustaleń w ramach działań koordynacyjnych i polityki prowadzonej przez Unię Europejską. Odnosi się to zwłaszcza do transeuropejskich układów komunikacyjnych i energetycznych, a także do układów przyrodniczych.

Ten ogólny system planów zagospodarowania przestrzennego (z wyjątkiem ostatniego — europejskiego) został przejęty w jego zasadniczych cechach przez Polskę po II wojnie światowej i utrzymał się aż do początków okresu transformacji ustrojowej. Dopiero ona wprowadziła do tego systemu liczne zmiany, zarówno merytoryczne, jak i terminologiczne. Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej z dniem 1 maja 2004 powinno skłonić do tworzenia systemu planów zagospodarowania przestrzennego zbliżonego do tych, jakie istnieją i funkcjonują w państwach Unii Europejskiej, zwłaszcza w sąsiednich Niemczech. Jest to pożądane zwłaszcza wobec faktu, że dotychczasowe polskie doświadczenia z prób tworzenia „trzeciej drogi” okazały się w praktyce fatalne, prowadzące do bezładu i „zaśmiecenia” polskiej przestrzeni, a także i rysujących się trudności w procedurach uzyskiwania wsparcia finansowego Unii Europejskiej dla ważnych inwestycji w kraju, mających istotny wpływ na kształtowanie jego struktury przestrzennej.

W polskich warunkach, gdy otwierają się możliwości budowy infrastruktury technicznej w poszczególnych ogniwach sieci osadniczej, wynikające z integracji z Unią Europejską, gminom potrzebne są dokumenty planistyczne o znacznej trwałości w czasie, ustalające zamierzony rozwój przestrzenny całej gminy (a w pewnych przypadkach także gmin sąsiadujących). Dokumenty takie powinny wskazywać w sposób ogólny co, gdzie, kiedy będzie wolno (lub nie) budować lub użytkować. Istotne jest ustawowe stwierdzenie, kogo on obowiązuje i jakie są jego konsekwencje prawno-finansowe. Taki dokument planistyczny (żeby nie powiedzieć plan) powinien być bezpośrednio obowiązujący zarówno dla organów gminy, jak i wszystkich innych organów i instytucji publicznych oraz pośrednio — jako

ogólna informacja — dla inwestorów (prywatnych, publicznych itp.). Ani plan ten, ani jego nieuniknione aktualizacje, nie powinny mieć żadnych skutków prawnych i finansowych wobec osób trzecich. Bez takiego planu nie jest możliwe sensowne projektowanie systemów infrastruktury technicznej, które budowane są na sto lat (a więc w praktyce niezmiennie), prowadzenie koordynacji przestrzennej inwestycji, stworzenie polityki terenowej (gospodarki gruntami), zapewnienie ładu przestrzennego w skali ogólnej oraz, co najważniejsze, wydawanie rozsądnych opinii w przypadkach braku planu miejscowego (szczegółowego). Sprawa polityki przestrzennej gminy — jest to także jedno z nieokreślonych pojęć użytych w nowych ustawach — ma tu drugorzędne znaczenie.

Taki element w systemie planów został w państwach Unii Europejskiej dawno przetestowany i funkcjonuje w praktyce. Nosi on oczywiście różne nazwy: plan przygotowawczy, plan struktury, plan zajmowania (użytkowania) terenu itp. Jest on w pełni kompatybilny z ustrojem gospodarki rynkowej i państwa prawa, a jednocześnie stanowi podstawę uporządkowanego rozwoju przestrzennego gmin.

Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego

Rozwój kraju wiąże się z podejmowaniem przez władze publiczne i wielkich inwestorów prywatnych różnorodnych inwestycji, których znaczenie przekracza skalę gminną. Mogą one mieć znaczenie wojewódzkie lub dotyczyć całego kraju, a także powiązań międzynarodowych. W każdym jednak przypadku mają one odwzorowanie przestrzenne na poziomie gmin, co sprawia, że potencjalnie istnieje możliwość (i prawdopodobieństwo) konfliktu między interesami gmin i wspomnianych inwestorów. Dlatego też jest rzeczą istotną dla rządów poszczególnych państw, które sterują takimi inwestycjami (bezpośrednio lub pośrednio), stosowanie instrumentów umożliwiających *ex ante* pogodzenie sprzecznych interesów. Bezpośrednim celem ich stosowania jest zapobieganie, z jednej strony, opóźnieniu procesów uzgodnieniowych i powstawaniu nadmiernych dodatko-

wych kosztów, a z drugiej — sprawianie, że struktury przestrzenne gmin i ich ład przestrzenny nie ulegną niekorzystnemu naruszeniu lub zniszczeniu.

Instrumentem takim w państwach Unii Europejskiej o uporządkowanym systemie planowania jest hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego. Polega ona na tym, że określone ustalenia planów wyższego rzędu są traktowane jako obowiązujące dla planów niższego rzędu (aż do realizacyjnych włącznie) i muszą być do nich (po odpowiedniej konkretyzacji) wprowadzane. Zachowanie tej zasady jest przedmiotem osobnych procedur sprawdzających, a fakt jej zachowania stanowi zwykle pierwszy artykuł dokumentu zatwierdzającego dany plan przez władze nadzorcze. W przypadku (nieuniknionym) zmian w planach wyższego rzędu następuje częściowa aktualizacja planów niższego rzędu. Oczywistym założeniem wyjściowym tego systemu jest istnienie funkcjonujących organizacji zapewniających ciągłość planowania oraz zasada, że planowanie ma przede wszystkim charakter długofalowy (perspektywiczny, a nawet dłuższy, tzw. kierunkowy).

Ten rygorystyczny system nadawał się idealnie do zastosowania w ustroju realnego socjalizmu, którego dominującą cechą było centralne zarządzanie. Wszystkie niemal decyzje inwestycyjne zapadały w centrum planowania gospodarczego (PKPG) i były następnie przekazywane do wykonania na niższe szczeble administracji rządowej. Dotyczyło to także systemu planów zagospodarowania przestrzennego, które ulegały aktualizacji w wyniku zmian w planach długofalowych i krótkofalowych (5-letnich) sporządzanych przez centrum. Stąd zasada hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego znalazła swój wyraz w obu ustawach (1961 i 1984), aczkolwiek żadna z nich nie zawierała stwierdzenia hierarchiczności planów *expressis verbis*.

Wyrazem stosowania tej zasady były:

- struktura ustaw, stawiająca na czele plan krajowy i przechodząc przez coraz „niższe” rodzaje planów (regionalne, jed-

nostek osadniczych: ogólne i szczegółowe) aż do planów realizacyjnych,

- sposób budowy koncepcji planów wychodzący od ustaleń kierunkowych (ponadperspektywicznych) opartych na kompleksowym zbiorze normatywów, poprzez plany perspektywiczne aż do planów etapowych (pięcioletnich),
- konkretne ustalenia Ustawy 1961 stwierdzające, że plany regionalne stanowią podstawy do opracowania planów miejscowych (według obecnej terminologii gminnych), plany szczegółowe sporządza się w oparciu o ustalenia planu ogólnego (18.1), oraz że podstawą planu realizacyjnego jest szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego danej jednostki osadniczej (37.1),
- procedury zatwierdzania planów/akceptacji. Niektóre plany miejscowe podlegały akceptacji przez Radę Ministrów (23.3), plany ogólne i plany zespołów jednostek osadniczych zatwierdzały prezydya wojewódzkich rad narodowych (23.1), a plany szczegółowe zatwierdzały prezydya powiatowych rad narodowych (23.2).

Ustawy 1961 i 1984 nie były pod tym względem identyczne. Rola planu krajowego nie była w ogóle bliżej sprecyzowana w Ustawie 1961, która ograniczała się w tym zakresie do ogólnego stwierdzenia prowadzenia planowania na szczeblu krajowym. Natomiast Ustawa 1984 wprowadziła osobny rozdział 3 precyzujący zakres planu krajowego oraz ustaliła daleko idące wymagania zgodności planów niższego rzędu z planem krajowym: regionalnych (20.2) a nawet miejscowych (25.3), oraz określiła procedury sprawdzające z tym związane (15.2) Potwierdziła ona także zasadę hierarchiczności, stawiając wymóg zgodności planów miejscowych z planem regionalnym (30.2), co było przedmiotem sprawdzania przez wojewodę.

Realizacja zasady hierarchiczności była ułatwiona dzięki wyjściowemu założeniu ustawy 1984, że planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym (2). Oznaczało to, że nieuniknione zmiany następujące na centralnym szczeblu planowania (krajowym) były przekazywane do odpowiednio aktualizowanych planów zagospodaro-

wania przestrzennego niższych szczebli. Istotny był także fakt, że planowanie (gospodarcze i przestrzenne) dotyczyło zarówno dłuższych okresów (perspektywicznych), jak i okresów najbliższego planu etapowego (5-letniego).

Początek transformacji ustrojowej w Polsce wywołał dyskusje i zasadnicze wątpliwości co do słuszności stosowania zasady hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego — jako rzekomo ideologicznie związanej z okresem realnego socjalizmu — w nowym ustroju. Krytycy tej zasady najwidoczniej nie wiedzieli, że była ona i jest stosowana w systemach planów zagospodarowania państw Unii Europejskiej. •ródłem ich awersji były idealistyczne (żeby nie powiedzieć neofickie) poglądy na gospodarkę rynkową, dalekie od rzeczywistości państw Wspólnoty Europejskiej, do której Polska już wówczas zamierzała aspirować. Poglądy te wskazywały, w uproszczeniu, że likwidacja centralnego zarządzania gospodarką i radykalna decentralizacja uprawnień z zakresu planowania przestrzennego przez wprowadzenie władzości planowania samorządów gminnych, czyni zbędnym stosowanie zasady hierarchiczności planów zagospodarowania przestrzennego. Wprawdzie wspomniano o konieczności prowadzenia prawidłowej polityki rozwoju regionalnego, ale nie było jasne, jak konkretnie miałyby ona wyglądać i czy oddziaływałyby ona na formułowanie planów na poziomie gmin. Zwolennicy tej ideologii nie wskazywali, w jaki sposób należałoby w systemie planowania zagospodarowania zapewnić możliwość uwzględniania w planach gminnych terenów dla zamierzeń (zwłaszcza długofalowych) zarówno o znaczeniu państwowym i regionalnym — a te właśnie zadania będą w ciągu najbliższych co najmniej 25 lat stanowić o ucywilizowaniu Polski i zbliżeniu jej zagospodarowania do standardów panujących już dzisiaj w państwach Unii Europejskiej. Nie chodzi tu przy tym jedynie o zamierzenia (tzw. zadania publiczne) na najbliższe lata, lecz o znacznie dłuższą perspektywę umożliwiającą strukturalne zmiany zagospodarowania — brak takiego właśnie podstawowego myślenia jest od lat przedmiotem krytyki polskich poczynań ze strony Komisji Europejskiej (por. m.in. Raport Komisji z lipca 2003).

Reperkusje tego negatywnego stanowiska ideologicznego można znaleźć w pierwszej ustawie okresu transformacji — z 1994 roku. Unikała ona starannie użycia określenia „hierarchiczność planów” i wprowadzała nową strukturę ustawy. Polegała ona na „odwróceniu”: wiodącym elementem stał się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (rozdz. 2) oraz sprawy związane z ustalaniem warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (rozdz. 4). Dopiero w części końcowej ustawa precyzuje sprawy kształtowania i realizacji polityki przestrzennej województw (rozdz. 5) oraz polityki państwa (rozdz. 6). Stwierdza ona również, że plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie narusza uprawnień gmin i nie jest aktem prawa miejscowego (54 c).

Tym niemniej, problem pozostał. W Ustawie 1994 dają się wyróżnić trzy sposoby jego rozwiązania. Pierwszy z nich (tradycyjny) polegał na zastosowaniu złożonego systemu stwierdzania zgodności (spójności) elementów planów niższego szczebla z ustaleniami planów wyższego szczebla. Na poziomie planowania w gminie ustawa wymagała uwzględniania przez zarząd gminy, sporządzający studium uwarunkowań i kierunków rozwoju, ustaleń strategii rozwoju województwa zawartej w planie zagospodarowania przestrzennego województwa (art. 6.2). Stwierdzenie to, biorąc je dosłownie, oznaczało że studium musi być zgodne tylko ze strategią rozwoju województwa, zawartą w tym planie, a nie z wszystkimi ustaleniami tego planu. Stwierdzenie to zakładało milcząco, że owa strategia jest w planie zagospodarowania przestrzennego województw czytelnie wydzielona, czego wcale nie wymagała ustawa (rozdz. 5a). Występowało więc spore pole niejasności. Chodziło tu prawdopodobnie o obszary niezbędne dla realizacji zadań i programów rządowych i wojewódzkich, ale sprawa ta stawała się w praktyce przedmiotem interpretacji (6.4.8). Ustawa wprowadziła także obowiązek badania spójności planu miejscowego z polityką przestrzenną gminy wyrażoną w studium (18.2.a).

Drugim i najważniejszym instrumentem był wymóg zgodności planów z ustaleniami ponadlokalnych programów obejmujących zadania dla realizacji celów publicznych (13.3). Pod pojęciem takich

działań rozumie się działalność państwa lub samorządu wojewódzkiego, mającą odwzorowanie przestrzenne, finansowaną w całości lub w części z budżetu państwa lub samorządu wojewódzkiego (13.3), a także — w pewnych przypadkach — finansowaną ze środków własnych inwestora (13.4). Zadania rządowe służące realizacji celów publicznych sporządzają ministrowie i centralne organy administracji rządowej (58.1), a zadania wojewódzkie — samorządy odpowiednich województw (54.d). Są one ujmowane w programy podlegające zatwierdzeniu w przewidzianym trybie. Programy rządowe opiniuje Prezes RCSS, uzgadnia Prezes UMiRM i sejmiki odpowiednich województw, a zatwierdza Rada Ministrów (58.2). Programy wojewódzkie zatwierdzają sejmiki odpowiednich województw. Centralny rejestr programów rządowych sporządza i prowadzi UMiRM (60.1). Rejestr zadań rządowych i zadań samorządu wojewódzkiego sporządzają i prowadzą wojewodowie (61.1).

Ustawa 1994 określiła zasady stwierdzania ich spójności z planem krajowym oraz zasady ich wprowadzania do planów niższego rzędu. Wprowadziła ona wymóg uwzględniania zadań rządowych i zadań samorządów wojewódzkich w planach miejscowych (9.2). Rozwijając tę zasadę, ustawa stanowiła także obowiązek uzgodnienia projektu planu miejscowego przez zarząd gminy z wojewodą w zakresie zgodności projektu z zadaniami rządowymi wpisanymi do rejestru wojewódzkiego oraz z zadaniami samorządu wojewódzkiego wpisanymi do rejestru (18.2.4.b). Takiego obowiązku ustawa nie wyprowadziła w stosunku do studium, co mogło nastąpić przez przeoczenie, ponieważ nie zawierała ona trybu uzgodnień studium.

Ustawa stanowiła również, że w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się zadania rządowe wpisane do rejestru (54.b. 3 i 4) a programy rządowe podlegają uzgodnieniu z punktu widzenia ich spójności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, planami województw, zatwierdzonymi programami zadań rządowych i uchwalonymi programami wojewódzkimi (58.3).

Wreszcie trzecim instrumentem zapewniania w planach miejscowych terenów pod inwestycje publiczne służyła krajowego i woje-

wódzkiego stało się w Ustawie 1994 wprowadzenie — modnej wówczas w państwach zachodnich — zasady negocjacji z gminami. Zasadę tę rozumiano początkowo opacznie przyjmując, że dotyczy ona zarówno samego faktu lokalizacji takich inwestycji na obszarze gmin, jak i warunków ich realizacji, na które gminy miałyby się zgodzić. Na szczęście ustawodawca odszedł od tego szerokiego rozumienia negocjacji i ograniczył ją ostatecznie w Ustawie 1994 do warunków realizacji inwestycji. Było to zgodne z praktyką państw Unii Europejskiej, w których przedmiotem negocjacji były jedynie warunki realizacji, a nie sam fakt inwestycji, przesądzany z reguły w planach wyższego szczebla. Przyjęta zasada negocjacji odnosiła się jednak jedynie do zamierzeń krótko i średnioterminowych, bowiem w warunkach polskich zadania publiczne dotyczyły niemal wyłącznie takich okresów. W ten sposób pominięto inwestycje strukturalne mające z natury rzeczy znacznie dłuższy horyzont czasowy, a nie ujęte jeszcze w programy rządowe czy wojewódzkie.

Projekt ustawy z 11.01.2000 r. — obok powrotu do terminologii europejskiej — precyzował uzupełniając tę ogólną koncepcję uzgodnień. Wymagał on uwzględniania w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ustaleń koncepcji przestrzennego rozwoju kraju (31.4). W odniesieniu do planów lokalnych, projekt ustawy wymagał ich sporządzania zgodnie z ustaleniami planu rozwoju przestrzennego gminy oraz przepisami odrębnymi dotyczącymi obszaru objętego planem (14), a także stanowił, że zarząd gminy stwierdza zgodność projektu planu lokalnego z planem rozwoju przestrzennego gminy (17.6).

Projekt ustawy z 27.03.2002 r. wprowadzał dodatkowo wyjaśniające stwierdzenie, że do planu lokalnego wprowadza się ustalenia (nie tylko strategie) planu zagospodarowania przestrzennego województwa (44.2).

Ustawa z 23.03.2003 r. wprowadza dodatkowe rozszerzenia dotyczące uzgodnień oraz dalsze sprecyzowania. W odniesieniu do studium stwierdza się, że powinno ono uwzględniać zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, oraz ustale-

nia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy (9.2). Stwierdzenie to zakłada milcząco, że w strategii i planie województwa mogą nie znajdować się zasady koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Nie jest też jasne, co oznacza termin „zasady” tej koncepcji. Jest to bowiem tak obszerny (ca 120 stron) i „filozoficzny” dokument, że każdy czytelnik może w nim znaleźć inne „zasady”. Odnosi się on wreszcie do układów „docelowych”, wykraczających zasadniczo poza horyzont czasowy, jakim operują resorty i samorządy w Polsce.

Wymóg dotyczący uwzględniania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa jest powtórzony w części dotyczącej trybu sporządzania studium (11.4) oraz przytoczony jeszcze raz, gdy mówi się o uzgodnieniu projektu studium z zarządkiem województwa w zakresie zgodności z ustaleniami planu województwa (11.6).

Na poziomie planu miejscowego Ustawa 2003 aż pięciokrotnie wymaga jego zgodności ze studium. Stwierdza ona generalnie, że ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych (9.4); projekt planu miejscowego sporządza się zgodnie z zapisami studium (15.1) oraz uwzględniając ustalenia studium (17.4); plan miejscowy jest uchwalany po stwierdzeniu jego zgodności z ustaleniami studium (20.1); wreszcie nakłada na wójtów, burmistrzów i prezydentów obowiązek dokonania analizy — przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego — stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium (14.5). W odniesieniu do tego ostatniego punktu nie jest jasne, co ma się sprawdzać, bowiem w momencie podejmowania tej uchwały nie ma jeszcze z zasady żadnego projektu planu miejscowego.

W odniesieniu do planowania przestrzennego w województwie Ustawa 2003 precyzuje — w porównaniu z Ustawą 1994 — przedmiot, funkcje i procedury sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W planie tym uwzględnia się ustalenia koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju oraz programy

zadań rządowych sporządzane przez ministrów i centralne organy administracji rządowej (art. 39.4). Mamy tu zatem znowu do czynienia z milczącym założeniem, że koncepcja krajowa nie uwzględnia zadań rządowych, co jest założeniem kuriozalnym. Marszałek województwa przedstawia projekt planu zagospodarowania przestrzennego województwa ministrowi właściwemu do spraw gospodarki przestrzennej w celu stwierdzenia zgodności z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i programami rządowymi (41.7). Oznacza to, że tenże minister staje się państwowym organem koordynacyjnym i — jak to zresztą stwierdza art. 46 — koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju. Takie jego podstawowe zadanie powinno się znaleźć na początku całej ustawy, gdy mówi się o strukturze instytucjonalnej gospodarki przestrzennej. Ciekawe jest przy tym, czy Prezes RCSS świadomie wyraził na to zgodę i czy Prezes UMiRM jest w ogóle przygotowany instytucjonalnie do podjęcia takiego odpowiedzialnego zadania — również w sensie finansowym (w przypadku błędnych informacji wobec samorządów gminnych).

W tej części tekstu ustawy zapomniano o obowiązku wprowadzania ustaleń planu województwa do studium gminy, o czym jest mowa we wcześniejszej części ustawy dotyczącej sporządzania studium. Przypomina się natomiast ponownie obowiązek wprowadzenia takich ustaleń do planów miejscowych, ale ogranicza się go tylko do ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, po uprzednim uzgodnieniu terminu ich realizacji oraz warunków ich wprowadzenia (44.1). Może to nasunąć dwa pytania: po co określa się w planie regionalnym „w szczególności” aż osiem elementów zagospodarowania, jak to precyzuje odpowiedni artykuł (39.3), jeżeli nie mają one żadnego ustawowego przełożenia do studiów gminnych; oraz czy plan regionalny ma w istocie rzeczy ograniczać się do zestawu ponadlokalnych zadań publicznych, jak to zdaje się sugerować wspomniany zapis?

Jak wynika z przedstawionego wyżej przeglądu, pierwotny, czytelny, hierarchiczny system planów został w Polsce zastąpiony przez system quasi-hierarchiczny. Polega on częściowo na obowiązku

uwzględniania w planach niższego szczebla ustaleń planów wyższego szczebla, a częściowo na uzgadnianiu — w skomplikowanym systemie — wprowadzania do planów zadań publicznych (programów) formułowanych na poziomie ministerstw i centralnych organów administracji rządowej oraz samorządów wojewódzkich. System ten, zmierzający do uporządkowania przekazywania informacji między administracją centralną i samorządami województw a aparatem planowania różnych szczebli, jest sam w sobie propozycją rozsądną. Jego słabością koncepcyjną jest nadmierna wiara w normatywność koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (jest ona *de facto* studium o charakterze naukowym) i jej instytucjonalne koordynacyjne oddziaływanie, które nawet w systemie gospodarki centralnie zarządzanej nie było pełne. Koncepcja ta jest — w wyniku stosowanej metodyki prac — z punktu widzenia działań operacyjnych stale nieaktualna, bowiem nie podlega ona ciągłej, bieżącej aktualizacji. A będzie to zwłaszcza niezbędne w efekcie przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Koncepcja ta odnosi się do okresu „ponadperspektywicznego”, którego Ustawa 2003 w ogóle nie dotyczy. Ma ona charakter tez, które muszą być dopiero przełożone na konkretne ustalenia przez RCSS, tak aby mogły być one wprowadzane do planów zagospodarowania niższego szczebla (zwłaszcza województw). Każda gmina nie może bowiem zajmować się studiovaniem i interpretowaniem tego dokumentu. Niejasny jest też jego status formalny. Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju została przyjęta przez Sejm 17.11.2000 r. i ogłoszona w Monitorze Polskim 16.08.2001 r. w formie obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów. We wszystkich państwach Unii Europejskiej koncepcje takie (plany) mają głównie charakter informacyjny. Nie jest wreszcie jasne, czy RCSS zamierza sterować ponadlokalnymi inwestycjami w Polsce, co byłoby dość nietypowym *novum*.

Nie jest także pewne, czy przyjęty system koordynacji sprawdzi się w zderzeniu z rzeczywistością administracyjną państwa, której najślabszą chyba stroną są międzyresortowe poczynania koordynacyjne, a także czy resort odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną będzie miał odpowiedni aparat do prowadzenia przyznanych mu działań koordynacyjnych.

Ubočnym efektem wprowadzenia opisanego wyżej systemu może być degeneracja planów zagospodarowania przestrzennego województw poprzez powstanie tendencji do ograniczania ich tematyki do zestawu zadań rządowych i wojewódzkich. Zadania te w obecnych warunkach polskich — gdy nie istnieje średniookresowe planowanie finansowe — dotyczą na ogół nie więcej niż kilku lat. Jest to podejście sprzeczne z polityką Unii Europejskiej, która finansuje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności tylko zamierzenia długofalowe.

Drugą słabością przyjętego systemu jest niejednoznaczna zasada dotycząca hierarchiczności planów. W to miejsce wprowadza się mało przejrzysty system uzgodnień. Zapomina się przy tym, że sporządzanie projektu planu do uzgodnienia będzie wymagało od projektantów prowadzenia obszernych studiów i doszukiwania się dokumentów i decyzji z różnych źródeł, zamiast odwołania się do jednego planu wyższego szczebla. Zarówno na szczeblu rządowym, jak i samorządowym, zwłaszcza gminnym (tu czasem brak w ogóle osób umiejących czytać plany), występuje chroniczny brak wykwalifikowanego personelu, który miałby czas (i chęć) podjąć takie zadanie. Zawarta w ustawie koncepcja funkcjonowania takiego systemu może więc natrafić na liczne trudności.

Na marginesie niniejszych uwag warto wskazać, że w Niemczech system planów jest ściśle hierarchiczny. Jednak nie cały plan regionalny obowiązuje planowanie na poziomie gmin, lecz jedynie zawarte w nim, ściśle określone decyzje. Wiąże się to oczywiście z odpowiednią precyzją formułowania tych ustaleń. Trzeba też dodać, że żaden plan sporządzany na poziomie gminy nie może być zatwierdzony, jeżeli nie spełnia (lub fałszywie interpretuje) materialne zasady zagospodarowania przestrzennego.

Zespoły osadnicze

Współczesnym zjawiskiem rozwoju sieci osadniczej (także i w Polsce) jest powstawanie więzi funkcjonalno–przestrzennych i obszarów

zagęszczonego zainwestowania nie szanujących istniejących granic administracyjnych miast i gmin, ustalonych często przed wiekami i nie odzwierciedlających z reguły zmian następujących w sieci osadniczej. Zjawisko to może mieć różne przyczyny, intensywność i zasięg przestrzenny. Może ono dotyczyć tylko kilku sąsiadujących gmin (lub ich fragmentów), prowadzić do powstawania skupień osadnictwa wokół wielkiego miasta (miast), tworząc aglomeracje miejskie (ostatnio zwane obszarami metropolitalnymi) będące ośrodkami rozwoju, a także specyficznych układów o charakterze regionalnym. Najogólniejszym warunkiem wyjściowym uporządkowanego rozwoju przestrzennego takich zespołów jest dostrzeżenie ich istnienia przez ustawodawcę i stworzenie odpowiednich podstaw formalnych dla ich planowania i zagospodarowania. Operacjonalizacja takich ustaleń polega na identyfikacji istniejących więzi mających odwzorowanie przestrzenne, wyznaczeniu obszarów ich zasięgu (nierzadko transgranicznych, jak ma to miejsce na zachodzie i południowym zachodzie Polski), określeniu występujących na tych obszarach wspólnych problemów wymagających rozwiązania oraz stworzeniu ram instytucjonalnych dla sporządzenia odpowiedniego planu i sterowania rozwojem przy pomocy zespołu właściwych instrumentów.

W dziedzinie tej istnieje sporo polskich doświadczeń ustawowych i merytorycznych. W ustawie o planowaniu przestrzennym z 1961 roku poświęcono tej sprawie wiele uwagi, przewidując możliwość sporządzania planów zespołów osadniczych w różnych wymagających tego przypadkach. Było to w sumie nowoczesne, wzorcowe podejście, tworzące elastyczne narzędzie planowania przestrzennego. Ustawa przewidywała sporządzanie planów zespołów osadniczych w następujących przypadkach i formułach:

- jako części województwa w ramach sporządzania planów regionalnych (2.1.2). Podjęcie opracowania takich planów wymagało zgody Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz zainteresowanych prezydów wojewódzkich rad narodowych (7.1.2),
- jako plany ogólne regionalne dla miast wydzielonych z województw i obszarów przyległych województw (7.3),

- jako szczegółowe plany regionalne dla części województwa lub części województw przyległych w przypadku podejmowania poważnych inwestycji albo innej działalności gospodarczej, wpływającej w zasadniczy sposób na kształtowanie rozwoju gospodarczego tego terenu (7.4),
- jako zespołów jednostek osadniczych w ramach planów miejscowych (2.1.3 i 13.2). Sprawa ta była dalej doprecyzowana przez ustalenie wymogu sporządzania takich planów w przypadkach, gdy istniały lub powstawały powiązania funkcjonalne tworzące całości gospodarczo–przestrzenne (6).

Z tych ustawowych możliwości istniejący wówczas aparat planistyczny czynił szeroki użytek. Za przykład mogą służyć plany obejmujące obszar wielu miast i gmin, sporządzane zarówno dla zespołów jedno– i dwu–, jak i wielośrodkowych. Do stosunkowo najlepiej znanych można zaliczyć plany Warszawskiego Zespołu Miejskiego, nawiązującego do pionierskiego ideogramu Warszawy Funkcjonalnej (1934) poprzez następne jego wersje aż do planu Obszaru Metropolitalnego Warszawy. Innym przykładem jest plan zagospodarowania Zespołu Gdynia–Gdańsk oraz kolejne wersje planów Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Najdalej posuniętym tego przykładem było opracowanie w latach 1972–75 wspólnie przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów i Instytut Kształtowania Środowiska planów zagospodarowania przestrzennego dla 23 aglomeracji miejskich w Polsce*. Aglomeracje te (i ich przewidywany zasięg przestrzenny przekraczający z reguły ówczesne granice administracyjne miast centralnych) zostały zidentyfikowane i określone przestrzennie na podstawie jednolitych opracowanych przez Instytut kryteriów (tzw. kryteria delimitacji), przy czym ich założenia rozwoju, zasięg przestrzenny i plany zagospodarowania odniesiono jednolicie do okresu perspektywicznego. Prace prowadzono w ścisłej koordynacji z Komisją Planowania. Stanowiły one istotny element rozwijający projekt „Planu przestrzennego zagospodarowania Polski do roku 1990” sporządzony w 1973 roku.

* Por. A. Jędraszko, W. Karbownik z zespołem, *Planowanie aglomeracji miejskich w Polsce* (5 tomów), Zakład Planowania Aglomeracji, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1974–1978.

Wspólną cechą wszystkich wspomnianych wyżej polskich planów była koncentracja na zagadnieniach układu funkcjonalno–prze-strzennego, przy pomijaniu w praktyce problemu zarządzania takimi zespołami osadniczymi, wymagającego ustawowego określania stosunku między miastem centralnym a jego otoczeniem, między poszczególnymi gminami oraz między gminami i powiatami. Sprawa zarządzania na szczeblu lokalnym nie była bowiem ważna w systemie podejmowania wszystkich istotnych decyzji przez władze centralne i nieliczenia się z zagadnieniami własności terenów.

W prawodawstwie polskim i w praktyce zarządzania przestrzennego sprawa ta była po 1989 roku pomijana. Zasadniczym argumentem wysuwany przeciwko stworzeniu systemu planowania takich obszarów było twierdzenie, że nie istnieje podmiot takiego planowania. Był to formalistyczno–administracyjny argument, mający charakter ucieczki przed próbą podjęcia rozwiązania (sterowania) tego typowego współczesnego zjawiska rozwoju sieci osadniczej. W państwach europejskich podmioty takie są tworzone w przypadku stwierdzenia potrzeby, w trybie dobrowolnej współpracy lub powoływania obligatoryjnych związków, co stanowi element polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego danego państwa. Stworzenie takich podmiotów wymaga woli politycznej, sprawnego aparatu, kadry fachowej i środków na sporządzanie planów i ich realizację.

W ustawie z 1994 roku sprawa sporządzania planów dla zespołów osadniczych przekraczających granice administracyjne została niemal całkowicie pominięta. Ustawa dopuszczała wprowadzić planowanie zagospodarowania przestrzennego dla zespołu gmin (11), ale nie wskazywała w jakich przypadkach należy to robić, jakie organizacje miałyby takie plany sporządzać, ani jakie instrumenty powinny być stosowane przy sterowaniu rozwojem przestrzennym takich zespołów. Nasuwało to wrażenie, że sprawę tę pozostawiono *ad hoc* inicjatywom gmin, stawiając ją poza sferą zainteresowania i polityki państwa mającej na celu świadome kształtowanie sieci osadniczej kraju. Podobnie zresztą przesuвано i przesuwa się na gminy, nie dając im żadnego wsparcia, wiele innych zadań, m.in. związanych z formułowaniem projektów i wykorzystywaniem funduszy

przedakcesyjnych Unii Europejskiej. Wrażenie to potwierdzają zawarte w ustawie ustalenia dotyczące „Kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa” (rozdz. 6), które dotyczą sporządzania koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, nie mającej w rzeczywistości żadnych konsekwencji dla działań administracji publicznej. Także rozdział 5a odnoszący się do kształtowania i realizacji polityki przestrzennej województwa, nie wspomina ani o wyodrębnianiu w planach województw zespołów funkcjonalno–przestrzennych, wymagających sporządzenia wspólnego planu, ani o identyfikacji takich obszarów przekraczających granice jednego województwa.

Brak stosunku polskiego prawodawstwa do planowania i sterowania rozwojem obszarów wykazujących silne więzi funkcjonalne, będących typowym zjawiskiem współczesnego rozwoju sieci osadniczych, był wielokrotnie krytykowany przez autora niniejszej pracy w wielu pisanych opiniach i artykułach*.

Także „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju” z 1999 roku sporządzona przez Rządowe Centrum Studiów Strategicznych i przyjęta przez Sejm (ogłoszona w Monitorze Polskim (16.08.01) nie ustosunkowuje się do tej sprawy, mimo że jest to podstawowy dokument ideowo–polityczny i metodyczny dotyczący polityki zagospodarowania. W dokumencie tym mówi się wielokrotnie o obszarach funkcjonalnie związanych, przekraczających granice gmin: aglomeracjach (s. 32 i 41), aglomeracjach wielkomiejskich (s. 81), metropolii stołecznej (s. 54), Górnośląskim Okręgu Przemysłowym (s. 49, 52), okręgach przemysłowych (wałbrzyski, rybnicki s. 49, 70), europolach (tj. największych aglomeracjach: warszawskiej, Trójmiasta, Poznania i Krakowa: s. 50, 55), konurbacji południowej (s. 52) czy wreszcie konurbacji warszawsko–łódzkiej (s. 51). Ze stwierdzeń tych nie wyciąga się jednak żadnego konkretnego wniosku. W żadnej części tego dokumentu, także w części tekstu dotyczącej narzędzi polityki zagospodarowania: propozycjach instrumentacji systemowej (rozdz. VII 2) oraz w zadaniach rekomen-

* Por. Bibliografia.

dowanych organom administracji rządowej (rozdz. VIII) nie ma żadnego odniesienia do tej sprawy, mającej zasadniczy charakter dla funkcjonowania systemu polityki przestrzennej państwa. Generalnie — sprawa współpracy samorządów została w tym dokumencie całkowicie pominięta, co musi budzić zdumienie.

Ustawa 2003 stanowi w omawianym zakresie pewien krok naprzód. Pomija ona jednak nadal sprawy planowania mniejszych zespołów osadniczych (w tym także euroregionów), przekraczających granice gmin oraz zagadnienia planowania szerszych układów osadniczych o charakterze regionalnym, (np. Konurbacji Górnośląskiej), które bez wspólnego planu zagospodarowania i skoordynowanych działań nie mogą się sensownie rozwijać. Ustawa 2003 pomija także całą sferę planowania obszarów funkcjonalnych niezbędną w praktyce działania samorządów i prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego. Ustawa 2003 podejmuje jedynie problematykę wielkich miast i ich otoczenia, określając je — zgodnie z obecnie stosowaną terminologią — jako obszary metropolitalne. W ten sposób, po 13 latach zauważono wreszcie w ustawodawstwie jedno z najbardziej charakterystycznych zjawisk powojennej urbanizacji — „Parlament zauważył słonia” (Z. Ziobrowski). Nie jest przy tym jasne, czy jest to wynik własnych obserwacji autorów projektu ustawy lub parlamentarzystów, czy też zostało to wymuszone przez wymagania Komisji Europejskiej i jej funduszy wspierających.

Ustawa 2003 zawiera trzy ustalenia dotyczące dużych zespołów osadniczych określanych jako obszary metropolitalne:

- w planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się w szczególności „obszary problemowe wraz z zasadami ich zagospodarowania oraz obszary metropolitalne” (39.3.4)
- „dla obszaru metropolitalnego uchwała się plan zagospodarowania przestrzennego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa” (39.6)
- koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego

rozwoju kraju (...) a w szczególności podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej, z wyodrębnieniem obszarów metropolitalnych” (47.2.1).

Te sformułowania ustawowe nasuwają kilka wątpliwości. Zacząć wypada od definicji. W pracach o charakterze teoretycznym można spotkać ich wiele*, przy czym nie zawsze występuje ostre różnienie między pojęciem metropolii, obszaru metropolitalnego i regionu metropolitalnego. Stosowane obecnie kryteria nawiązują zwłaszcza do funkcji egzogenicznych metropolii: do współczesnych procesów globalizacji gospodarki, skupienia potencjału innowacyjnego i wiedzy w różnych dziedzinach, koncentracji funkcji zarządzania korporacjami gospodarczymi, zwłaszcza finansowymi, wysokiej efektywności gospodarowania i funkcjonowania wynikającej z wysokiego poziomu wyspecjalizowanych usług i ich umiędzynarodowienia, sprawności funkcjonowania instytucji i urzędów infrastruktury technicznej, wysokiej jakości życia wynikającej z koncentracji obiektów kultury i ekspansji wzorców kulturowych, istnienia wysokokwalifikowanej, mobilnej kadry, a także z walorów jakości środowiska itp. W konsekwencji stosowania tego typu kryteriów ustalone są różne kategorie (i liczba) metropolii: od światowych, poprzez europejskie, międzynarodowe, regionalne i krajowe. W ujęciu stosowanym obecnie przez Komisję Europejską zidentyfikowano 57 obszarów metropolitalnych. Na dole tej listy, obok Aten i Edynburga, znalazła się także Warszawa (jako jedyna metropolia polska).

Polskie definicje obszarów metropolitalnych są różne. Jedne podkreślają ich funkcje (np. B. Jałowiecki), inne — wielkość (ponad 500 tys. mieszkańców), występowanie instytucji współpracy międzynarodowej i zasięg przestrzenny wyznaczony granicami powiatów (UMP), jeszcze inne — cechy układu przestrzennego (J.M. Chmielewski, J. Ziółkowski). Nierzadko różnią się one mało od stosowanych wcześniej definicji aglomeracji miejskich. Teoretyczne dysku-

* Jedną z pierwszych w polskim piśmiennictwie fachowym można znaleźć w pracy K. Liera nt. regionu metropolitalnego Warszawy (1965). Statystyczną delimitację obszarów metropolitalnych podjął w 1966 roku GUS.

sje związane z tymi definicjami są niewątpliwie intelektualnie interesujące, ale nie wnoszą one wiele do praktyki określania i delimitowania takich obszarów. W praktyce mamy bowiem do czynienia — niezależnie od użytej definicji i terminu — z dużymi skupiskami osadniczymi, których rozwój przestrzenny przekracza granice podziału administracyjnego państwa. Wynika to zarówno z faktu istnienia w Polsce sieci dużych miast, z przyjmowanych minimalnych wielkości metropolii (powyżej 250 000), jak i z wcześniejszych prac studialnych i planistycznych dotyczących wielkich zgrupowań osadnictwa. Niezależnie od rozważań teoretycznych identyfikuje się w Polsce od 8 do 12 obszarów metropolitalnych. Czterem z nich (tzw. europolom): Warszawie, Trójmiastu, Poznaniowi i Krakowowi przyznaje się największe szanse rozwoju. Pozostałym ośmiu szansę tę przyznaje się „w dłuższym okresie czasu” (były one poprzednio określane jako tzw. aglomeracje „rozwijające się”). Tak więc w praktyce sprawa ulega uproszczeniu i sprowadza się do istniejących wielkich miast i obszarów ich terytorialnej ekspansji przestrzennej.

Tekst Ustawy 2003 słusznie nie mówi o metropoliach (miastach), lecz o obszarach metropolitalnych, bowiem planowanie i sterowanie ich rozwojem stwarza zasadnicze problemy. Przyjęta w ustawie definicja obszaru metropolitalnego brzmi: jest to „obszar wielkiego miasta oraz powiązanego z nim funkcjonalnie otoczenia, ustalany w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju” (2.9). Definicja ta jest zbyt restrykcyjna, gdyż pomija istniejące w Polsce bipolarne skupiska osadnictwa. Na przytoczoną definicję składają się dwa elementy: wielkość miasta oraz fakt występowania i zasięg przestrzenny ustalony w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Sprawa odesłana jest zatem do koncepcji planu krajowego, zarówno w zakresie ustalenia konkretnej definicji takich obszarów, jak i wskazania ich położenia, wielkości (zasięgu przestrzennego) i kierunków rozwoju. O ile można zgodzić się z taki ujęciem w odniesieniu do generalnych ustaleń, o tyle trzeba mieć wątpliwości, czy plan krajowy może w ogóle określać zasięgi obszarów metropolitalnych. Te bowiem wymagają zejścia do skali poszczególnych gmin, a co ważniejsze — ciągłości prac nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju, co obecnie nie ma miejsca. W najlepszym

razie mógłby on zatem określić jedynie wspólne dla całego kraju kryteria delimitacji takich obszarów.

Na marginesie tych rozważań warto zastanowić się, czy istnieje różnica między pojęciem aglomeracji a pojęciem obszaru metropolitalnego. Różnic takich można dopatrywać się głównie w niektórych funkcjach spełnianych przez ten obszar (dawniej przez miasto centralne), które mają obecnie znacznie szerszy zasięg terytorialny (globalny, europejski). Natomiast sam fakt występowania wielkiego skupiska osadnictwa przekraczającego granice administracyjne miasta centralnego wydaje się identyczny. Jeżeli pominąć całą otoczkę teoretyczną pojęcia metropolii i po prostu porównać listę dawnych aglomeracji z listą obecnie przyjętych obszarów metropolitalnych, to okazuje się, że są to te same miasta i podobne obszary. W ujęciu przestrzennym (nie funkcjonalnym) trudno zatem dopatrzeć się zasadniczych różnic.

Na tym tle jedną z możliwych tez staje się założenie, że aglomeracja miejska jest wcześniejszym stadium rozwoju funkcjonalnego obszaru metropolitalnego.

W państwach Unii Europejskiej duże aglomeracje są określane często jako funkcjonalne obszary miejskie. Noszą one różne nazwy, jak np. niemiecki *Ballungsraum* i *Verdichtungsraum*, angielski *conurbation* czy francuski *communauté urbaine*. Obejmują one gminy, które w sensie gospodarczym, społecznym, ekologicznym i infrastrukturalnym są między sobą silnie powiązane. Stosowane definicje i zasady delimitacji różnią się między poszczególnymi państwami. Także i stosowane rozwiązania instytucjonalne mające na celu zapewnienie ich sensownego rozwoju przestrzennego i funkcjonowania bywają różne.

Problem nie sprowadza się jednak do definicji, lecz do pominięcia w Ustawie 2003 wielu zasadniczych spraw, bez wyjaśnienia których sensowne planowanie, a zwłaszcza skoordynowany rozwój zagospodarowania obszarów metropolitalnych, nie będą możliwe. Zostały one w skrócie omówione poniżej.

Ustawa 2003 nie wyjaśnia, po co w ogóle wyznacza się obszar metropolitalny i w jakim celu sporządza się jego plan (nie ma to być studium). Prawdopodobnie ustawodawcy chodziło o określenia zasad zagospodarowania takich obszarów, ale nie wyjaśniono, za pomocą jakich (szczegółowych) instrumentów ustalenia takiego planu miałyby stać się obowiązujące dla poszczególnych gmin objętych takim planem. Nie podjęto też w ogóle sprawy form instytucjonalnych niezbędnych dla sprawnego zarządzania takimi obszarami.

W ustawie nie ustalono kryteriów, na podstawie których należy wyznaczać zasięg przestrzenny obszarów metropolitalnych. Nie chodzi tu bowiem o intuicyjne zarysowane diagramy*, lecz o zastosowanie współczesnego instrumentarium takiej delimitacji. Czy zadanie to ma podjąć RCSS, które określi wspólne dla wszystkich takich obszarów kryteria, czy też każde województwo ma stosować własne. Czy powinny one nawiązywać do kryteriów stosowanych w państwach Unii Europejskiej, czy powinny to być kryteria krajowe. Czy w sytuacji dezintegracji struktur gospodarki przestrzennej na szczeblu rządowym, RCSS jest gotowe do podjęcia takiego zadania natychmiast, bowiem operacjonalizacja kryteriów potrzebna jest już teraz, a nie w momencie (nieznany) rozpoczęcia prac nad aktualizacją koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju. Do jakich jednostek kryteria powinny się odnosić? Wydaje się, że mogą to być tylko gminy, gdyż w ich gestii pozostaje konkretyzacja zagospodarowania. Powiaty nie mają takiej gestii, a poza tym wydają się zbyt duże, a czasem wewnątrznie zbyt zróżnicowane. Wreszcie sprawa metodycznie niebagatelna — czy delimitacja powinna odnosić się do obecnego stanu zagospodarowania (ten jest przedmiotem badań geograficznych), czy też odnosić się do stanu przyszłego (planowanego), czym z definicji zajmuje się planowanie przestrzenne.

Ustawa 2003 nie ustala przedmiotu (treści) planu obszaru metropolitalnego. Czy chodzi tylko o ustalenia zasad zagospodarowania

* Taki charakter miała koncepcja planu regionalnego WZM S. Różańskiego (1929) czy koncepcja Warszawy Funkcjonalnej J.O. Chmielewskiego i S. Syrkusa (1934).

przestrzennego (czy byłby to w ogóle w tym przypadku plan), czy też o ustalenia przeznaczenia i sposobu zagospodarowania terenu; przyjęte założenie ma zasadniczy wpływ na wybór skali mapowej opracowania. Czy plan obszaru metropolitalnego powinien ograniczać się do wyznaczenia tylko granic terenów budowlanych i niebudowlanych (plan województwa wyznaczy granice tylko w odniesieniu do terenów zamkniętych i ich stref ochronnych), czy też ma objąć takie sformułowane konkretnie ustalenia, jak podstawowe wspólne układy transportu (pasażerskiego i towarowego), wspólne systemy układów sieciowych infrastruktury technicznej, sieci głównych obiektów usługowych, strefy głównych działań strategicznych, system ochrony przyrody i środowiska itp.

Z tekstu Ustawy 2003 nie wynika, jaki ma być tryb przygotowania planu obszaru metropolitalnego. Czy ma to być efekt kameralnej pracy na szczeblu województwa, czy też mają w nim brać aktywny udział także i gminy wchodzące w skład danego obszaru metropolitalnego. Sprawa dotyczy bowiem w istocie bardziej gmin niż województwa. A zatwierdzenie planu przez Sejmik (bez udziału gmin) będzie miało niewielkie praktyczne skutki, bowiem nie jest on dla gmin żadną władzą.

Wątpliwość nasuwa też sprawa obowiązywalności ustaleń planu obszaru metropolitalnego dla poszczególnych gmin wchodzących w jego skład. Można wątpić, czy ogólne stwierdzenie Ustawy 2003, że spójność studium uwarunkowań i rozwoju gminy oraz sporządzanych przez gminę planów miejscowych podlega stwierdzaniu zgodności z ustaleniami planów na szczeblu wojewódzkim, będzie dostatecznym instrumentem koordynacji, zwłaszcza że może on być stosowany z natury rzeczy tylko *ex post*. Powstaje obawa, że plan obszaru metropolitalnego może pozostać zbiorem postulatywnych informacji z niewielkimi skutkami praktycznymi.

Te zasadnicze dla planowania obszarów metropolitalnych kwestie nie zostały ustalone w Ustawie 2003 (39). Wprawdzie dalszy jej artykuł (40) zobowiązuje właściwego ministra do określenia, w drodze rozporządzenia, wymaganego zakresu planów zagospodarowa-

nia przestrzennego województwa, ale nie jest w pełni jasne, czy odnosi się to także do planów obszarów metropolitalnych. Rozporządzenie takie nie zostało zresztą dotychczas (wrzesień 2004) wydane. Zważywszy, że ta sprawa ma — w ujęciu kompleksowym i praktycznym — charakter przysłowiowego „gorącego kartofla”, można obawiać się, że zostanie ona albo w ogóle w rozporządzeniu pominięta, albo pojawi się „kreatywny” pomysł nie oparty na europejskiej i krajowej wiedzy dotyczącej tej dziedziny, mający znowu charakter „trzeciej drogi”.

Sprawa ustalenia koncepcji instytucjonalnej planowania zagospodarowania i rozwoju polskich obszarów metropolitalnych stała się ostatnio pilna w wyniku zamierzonych zmian w systemie przyznawania środków z funduszy Unii Europejskiej w okresie 2007–2013. Mimo że posiadamy w Komisji Europejskiej „naszego” komisarza do spraw rozwoju regionalnego, jest mało prawdopodobne, aby zapobiegł on tym zmianom. Wprawdzie ich szczegóły nie są jeszcze znane, ale będą one prawdopodobnie polegać na odejściu od zasady przyznawania środków pomocowych poszczególnym państwom członkowskim, a przejście na ich przyznawanie poszczególnym regionom. Oznacza to (skomplikowane) negocjacje planu finansowego Unii na lata 2007–2013 przy czynnym udziale regionów, do czego polskie regiony nie są w ogóle przygotowane z punktu widzenia niezbędnej wiedzy „europejskiej”, kadry, środków itp. Oznacza to także konkurencję wniosków projektowych między regionami europejskimi (a nie wewnątrz państw), a ta wymaga istnienia nie tylko sprawnych organizacji wojewódzkich, ale zwłaszcza w polskich warunkach — takich organizacji dla dużych i średnich zespołów osadniczych. Jak na razie nic takiego w Polsce nie ma miejsca, a świadomość konieczności podjęcia szybkich decyzji w tej dziedzinie wydaje się słabo ugruntowana.

W tej sytuacji dobrze się stało, że Unia Metropolii Polskich, grupująca 12 największych polskich miast, podjęła temat. Punktem wyjścia prac stało się stwierdzenie, że obszary metropolitalne mają do odegrania zasadniczą rolę w procesach innowacyjnych i w promowaniu konkurencyjności polskiej gospodarki w skali europejskiej

i globalnej, oraz że ich plany powinny stać się podstawą formułowania projektów współfinansowanych przez fundusze unijne. Podjęte przez UMP inicjatywy dotyczyły:

- definicji obszaru metropolitalnego. Rozszerzono ją w stosunku do definicji zawartej w Ustawie 2003 przez dodanie, że jest to obszar skupiający instytucje współpracy międzynarodowej, zamieszkały przez ponad 500.000 ludzi, zawierający się w granicach istniejących powiatów;
- delimitacji obszarów metropolitalnych;
- podmiotów planowania tych obszarów. W tym zakresie zarysowano alternatywy (por. konferencja „Planowanie obszarów metropolitalnych — wizje prezydenckie i marszałkowskie”. Poznań 20.05.2004);
- wyróżnienia obszarów metropolitalnych w programach sektorowych Narodowego Planu Rozwoju (02.04.2004), szerszego uwzględnienia w nim udziału samorządu terytorialnego oraz usprawnienia niektórych proponowanych w nim procedur;
- przyznania obszarom metropolitalnym (w następnej kadencji samorządu terytorialnego) statusu jednostek zasadniczego podziału państwa. Odpowiadałoby to systemowi wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych Eurostatu (tzw. system NUTS*);
- określenia punktów ciężkości planów obszarów metropolitalnych: osadnictwo (masowe budownictwo mieszkaniowe, produkcyjne miejsca pracy), systemy transportu oraz układy ekologiczne;
- wskazania stopnia szczegółowości planów obszarów metropolitalnych (skali technicznej opracowań 1:25 000 lub 1:50 000).

Podjęte przez UMP prace dotyczą rozległego spektrum gospodarczych i społecznych czynników rozwoju i nowoczesności na obsza-

* Eurostat stosuje hierarchiczny podział obszaru państw Unii na poziomy ujęte w granicach administracyjnych (tzw. NUTS). Według ostatnich ustaleń (11.07.2003) system ten obejmuje: NUTS 1 (3–7 mln mieszkańców), NUTS 2 (0,8–3 mln) i NUTS 3 (150 000–800 000 mieszkańców).

rach metropolitalnych. Z punktu widzenia planowania przestrzennego istotne są jednak tylko te czynniki, które mają odwzorowanie przestrzenne, tzn. wpływają bezpośrednio na zagospodarowanie i funkcjonowanie tych obszarów. W praktyce obserwuje się bardzo różne sytuacje, w zależności od poziomu istniejącego już zagospodarowania i „siły” impulsu wyzwalanego przez metropolizację. W aglomeracjach państw Unii Europejskiej, dysponujących już dzisiaj rozbudowaną infrastrukturą, oddziaływanie to bywa często śladowe. I tak np. umiejscowienie Centralnego Banku Europejskiego we Frankfurcie nie wywarło praktycznie żadnego wpływu na zagospodarowanie aglomeracji Frankfurtu, czy na występujące na jej obszarze problemy. Jediną bezpośrednią inwestycją będzie budowa gmachu CBE, której zakończenie nie jest przewidywane przed rokiem 2008. Podobnie przedstawia się sprawa w Stuttgarcie, gdzie umieszczenie siedziby międzynarodowego koncernu Daimler–Chrysler ograniczyło się do budowy nowego kompleksu biurowego, zresztą niewielkiego w stosunku do istniejących w tym mieście powierzchni biurowych (około 7,2 mln m²). Ponadto, skutkiem procesów metropolizacyjnych w państwach Unii Europejskiej bywa nierzadko zmniejszenie liczby zatrudnionych. Inna sytuacja występuje w Atenach, gdzie w związku z Igrzyskami Olimpijskimi w 2004 roku podjęto wielkie inwestycje w różnych dziedzinach funkcjonowania miasta. Jest to jednak raczej zjawisko jednostkowe.

W Polsce występuje całkowicie inna sytuacja. Procesy metropolizacji będą łączyć się z reguły z odczuwalnymi zmianami w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego i funkcjonowania obszarów metropolitalnych. Wynika to głównie z faktu, że w wielkich miastach polskich brak jest „wszystkiego”, zwłaszcza powierzchni niezbędnych dla sektorów III i IV, które w okresie realnego socjalizmu niemal nie istniały. Nawet w stolicy państwa nie ma dotychczas żadnej znaczącej instytucji (agencji) europejskiej, brak jest nowoczesnego centrum kongresowego, nie ma terenów targowych ani obiektów sportowych spełniających standardy europejskie. Także i samo funkcjonowanie polskich aglomeracji pozostawia wiele do życzenia. Stąd też, procesy metropolizacji, jeżeli nastąpią, znajdą odwzorowanie w zagospodarowaniu przestrzennym.

Nie będą to jednak jedyne czynniki wpływające na zmiany zagospodarowania przestrzennego i poprawne funkcjonowanie obszarów metropolitalnych w kraju. Równoległe, a nawet niezależnie, występuje bowiem konieczność wyrównywania wielowiekowych zaniedbań i braków cywilizacyjnych i kulturowych w zagospodarowaniu zespołów osadniczych, zbliżania występujących w nich warunków życia i pracy do standardów europejskich oraz zapewnienia ich efektywnego funkcjonowania. Europeizacja wyrażająca się uporządkowanym i atrakcyjnym zagospodarowaniem i sprzyjająca sprawnemu funkcjonowaniu będzie ważnym endogenicznym czynnikiem sprzyjającym (lub przeciwdziałającym) procesom metropolizacji.

Problem rozwoju obszarów metropolitalnych nie jest oczywiście polską specyfiką. W Niemczech pojęcie to — równoległe do pojęcia aglomeracji — pojawiło się w połowie lat 90. jako region metropolitalny. Genezą pojawienia się tego pojęcia była obserwacja rosnącej roli dużych funkcjonalnie i przestrzennie powiązanych zespołów osadniczych, których funkcje gospodarcze i społeczne (zwłaszcza decyzyjne, innowacyjne i wzmacniające konkurencyjność gospodarki) wykraczają poza granice państwa i mają wzrastające oddziaływanie międzynarodowe. Zespoły te funkcjonujące jako całości, odgrywają rolę motorów rozwoju gospodarczego, społecznego i kulturalnego, przyspieszających procesy integracji europejskiej. Pojęcie obszarów metropolitalnych, używane początkowo w sposób luźny, ulegało stopniowemu uściśleniu, które doprowadziło do identyfikacji tych regionów na obszarze Niemiec. W ujęciu przestrzennym są to obszary większe niż regiony miejskie (*Stadtregionen*) i obejmują — obok głównego jądra miejskiego — nie tylko tereny podmiejskie, lecz również tereny wiejskie powiązane z ośrodkiem centralnym więzami gospodarczymi i dojazdami do pracy. W Niemczech wyróżniono dotychczas siedem europejskich obszarów metropolitalnych: Berlin/Brandenburgia, Hamburg, Frankfurt/Ren-Men, Ren-Ruhra, Stuttgart, Monachium, Trójkąt Saksoński (Lipsk-Drezno-Kamienica), zamieszkałe przez 33,8 mln mieszkańców. W fazie badań znajdują się jeszcze dwa obszary: Hanower-Brunswik-Getynga oraz Norymberga-Erlangen-Fürth. Ze względów praktycznych (statystycznych) w niektórych z nich przyjęto, że ich granice

zewewnętrzne pokrywają się z granicami regionów planistycznych i powiatów (np. Hamburg, Berlin). W innych granice te pozostawiono nieostre (np. Frankfurt, Stuttgart). Obserwacje i badania niemieckich regionów metropolitalnych nie doprowadziły, jak dotąd, do uznania konieczności ich wzmocnienia (wyodrębnienia) politycznego i instytucjonalnego, mającego na celu wspólne działania planistyczne i realizacyjne. Podejmowane działania mają charakter bądź studialny, bądź dobrowolnego tworzenia przez chętne do bliższej współpracy miasta przedsiębiorstw lub organizacji dla realizacji jednego określonego zamierzenia, co może umożliwiać łatwiejsze uzyskiwanie pomocy finansowej ze strony państwa lub Unii Europejskiej. Jeżeli są podejmowane prace planistyczne, to zwykle w ramach istniejących organizacji i metodologii planowania landów i mają na celu formułowanie koncepcji rozwoju (*Entwicklungskonzepte*).

Przewidziane Ustawą 2003 sporządzenie planów obszarów metropolitalnych — mimo zarysowanych wcześniej trudności — to stosunkowo łatwy etap na drodze sprzyjania procesom metropolizacji. Bowiem centralnym zagadnieniem, które przesądzi o powodzeniu (lub klęsce) skoordynowanego zagospodarowania i tworzenia ładu przestrzennego w polskich obszarach metropolitalnych, będzie instytucjonalna organizacja zarządzania nimi. Wprowadzając obowiązek sporządzania planów obszarów metropolitalnych, Ustawa 2003 nie związała tego ustalenia z ustanowieniem podmiotu zarządzania takimi obszarami, które pojmuje ona tylko jako przedmiot planowania prowadzonego przez samorząd województwa i rząd. Można zatem domniemywać, że ustawodawcy chodziło o stworzenie instrumentu realizacji polityki rządu (zakładając optymistycznie, że taka istnieje) i samorządu województwa na tych obszarach.

W polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego przyznano gminom daleko idącą władczość w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, dając im w tym zakresie władzę autonomiczną wobec innych elementów struktury administracyjnej państwa. Oznacza to w praktyce, że gmina jest jedynym gestorem zagospodarowania, a ograniczenia (niewielkie) jej działania w tym zakresie wynikają albo z faktu przekazania niektórych funkcji ad-

ministracji rządowej (np. ochrona przyrody, tereny rolne i leśne, wielkie obiekty kultury itp.), albo z ogólnych (mało skutecznych) ustaleń ustawowych wskazujących na potrzebę zapewnienia zgodności planistycznych decyzji gminy z planami wojewódzkimi. Dlatego też warunkiem niezbędnym sporządzenia wspólnego planu dla obszarów metropolitalnych, a co ważniejsze warunkiem tworzenia faktów zagospodarowania (w tym podejmowania skoordynowanych inwestycji), jest współpraca na poziomie gminnym. Fakt ten został już dawno dostrzeżony w państwach Unii Europejskiej, gdzie rozwinęto różne modele instytucjonalne niezbędne dla prowadzenia efektywnej współpracy gmin na obszarach zgrupowań osadnictwa.

Zrozumienie tej sprawy jest obecnie, jak można sądzić, wśród polskich elit politycznych, żadne. Przykładem jest tu odrzucenie przez Prezydenta w 2002 roku projektu ustawy o utworzeniu Warszawskiego Zespołu Miejskiego ze względu na to, że — jak to określono — byłoby to sprzeczne z zasadami systemowymi samorządu terytorialnego, a więc ze względów czysto formalnych. Prawdziwe przyczyny tego „weta” nie są znane. Jak można się domyślać, albo były one pozamerytoryczne, albo doradcy Prezydenta nie dostrzegli problemu planowania i zagospodarowania obszarów metropolitalnych lub też nie zdążyli się z nimi zapoznać. Znacznie lepsze „wyczucie” w tej sprawie wykazały gminy podwarszawskie, z których ponad połowa poparła (nieoficjalnie) inicjatywę utworzenia WZM. W obecnej sytuacji „weto” Prezydenta oddziałuje odstraszająco na próby tworzenia ram instytucjonalnych niezbędnych dla zapewnienia ładu przestrzennego i sensownych wspólnych inwestycji w rosnących obszarach metropolitalnych. Problem w tym, że to „weto” nie załatwiło niczego. Jest po prostu stwierdzeniem, że reforma administracyjna (01.01.1990) pominęła jedno z najważniejszych zjawisk współczesnego rozwoju osadnictwa występującego na obszarze Polski, a jego rozwiązanie instytucjonalne nadal pozostaje otwarte.

Sprawa rzeczywistej współpracy gmin nie jest jednak prosta. Restytucja samorządu terytorialnego, po 45 latach jego nieistnienia, wywołała zrozumiałe tendencje do wyłączości kompetencji na obszarze danej jednostki podziału terytorialnego (gminy, powiatu, wo-

jewództwa) i niechęć do częściowej rezygnacji z uzyskanych uprawnień, czego wymaga współpraca sąsiedzka. Eksperyment z ustrojem Warszawy (rozbiecie na samorządy gminne) wykazał dobitnie, że rzeczywista wola współpracy (nawet z drugą stroną ulicy) jest śladowa. Stąd, rozwiązanie takie będzie zapewne możliwe, ale wymaga to dojrzewania społeczeństwa obywatelskiego, co może potrwać nawet 50 lat. Dlatego też na dziś powinny to być w zasadzie (wymuszone) ustalenia ustawowe, obejmujące określone wspólne zadania, jeżeli plan nie ma pozostać dokumentem bez konsekwencji realizacyjnych. Identyfikacja tych zadań nie jest trudna. Mogłaby ona objąć takie dziedziny, jak zintegrowany system transportu zbiorowego, zaopatrzenie w wodę, odprowadzenie ścieków, zaopatrzenie w energię i podobne sieci o charakterze strategicznym, czy inne dziedziny współpracy (np. turystykę czy ochronę środowiska). Sensowne zaprojektowanie systemów sieciowych i prowadzenie współpracy wymaga posiadania (tak obecnie wyklinanego) wspólnego planu zagospodarowania przestrzennego. Bowiem projektanci tych sieci muszą wiedzieć, co, w jakiej liczbie, gdzie i (w przybliżeniu) kiedy będzie się znajdowało. Plan taki jest zatem niezbędny jako zlokalizowana prognoza popytu na różne media, bez której żadne urządzenia komunalne nie mogą w gospodarce rynkowej być sensownie zaprojektowane i efektywnie funkcjonować. Sprawa ta jest w państwach Unii Europejskiej oczywista, a cechą działania tamtejszych przedsiębiorstw jest wysoki stopień planowania (nosi ono zresztą różne nazwy) i spójności z planami zagospodarowania przestrzennego. Może warto by dokonać tego „odkrycia” także i w Polsce.

W państwach Unii Europejskiej problem fragmentaryzacji jurysdykcji gminnej, braku odpowiednich regulacji i instrumentów niezbędnych dla współczesnego sterowania rozwojem obszarów zespołów osadniczych został dostrzeżony już dawno. W sytuacji, gdy istniejące struktury instytucjonalne cechuje olbrzymia bezwładność i wynikające stąd trudności w dostosowaniu do zmieniających się warunków, zdano sobie sprawę, że niezbędny jest tu odpowiednio silny impuls pochodzący z zewnątrz, a więc od państwowego aparatu zarządzania. W celu rozwiązania narastających problemów, w państwach tych rozwinięto trzy główne modele. Pierwszym z nich jest

przekształcenie obszaru aglomeracji (metropolitalnego) w jedną gminę przez scalenie związanych funkcjonalnie z miastem centralnym gmin w jedną jednostkę podstawową. Jest to rozwiązanie natrafiające w państwach o wiekowych tradycjach samorządów lokalnych na zasadnicze opory. Stąd też bywa ono stosowane obecnie na niewielką skalę, głównie w mniejszych zespołach osadniczych.

Drugim rozwiązaniem jest dobrowolna współpraca zainteresowanych gmin. Wymaga ona zrozumienia wspólnego interesu, woli politycznej i chęci współdziałania, o co nie jest łatwo nawet w rozwiniętych społeczeństwach obywatelskich. Tego typu związki celowe mogą dotyczyć jednego zagadnienia (np. opracowania wspólnego planu zagospodarowania przestrzennego, stworzenia zintegrowanego systemu transportu pasażerskiego, budowy wspólnego systemu kanalizacji czy zaopatrzenia w wodę), lub też kilku zagadnień. Powoływanie takich związków celowych jest często stymulowane przez władze nadrzędne, co przybiera nierzadko formę różnych bodźców finansowych.

Trzecią formą jest tworzenie obligatoryjnych związków gmin, powoływanych do życia w drodze ustawy. W ten sposób powstaje nowy podmiot samorządowy o ściśle określonych (częstkowych) funkcjach, posiadający demokratyczną reprezentację, określone formy działania, budżet i źródła finansowania. Punktem wyjścia do takiego rozwiązania jest stwierdzenie, że nowe zjawiska w rozwoju osadnictwa wymagają stworzenia odpowiednich (pomocniczych) struktur instytucjonalnych, a nie formalistycznego trzymania się niedostosowanych do tego faktu, historycznie narosłych struktur samorządowych. Zasięgi przestrzenne tego typu związków mogą pokrywać się z granicami powiatów, ale jest to raczej zbiegiem okoliczności niż założeniem wyjściowym.

Istotną podstawą wszystkich typów rozwiązań instytucjonalnych jest dostrzeżenie potrzeby (niezbędności) wspólnego działania, możliwość uzyskania środków na wspólne inwestycje o charakterze strukturalnym, których pojedyncze gminy nie byłyby w stanie uzyskać oraz możliwość zapewnienia efektywnego funkcjonowania po-

dejmowanych inwestycji. W Polsce występują obecnie specyficzne warunki sprzyjające wprowadzeniu współpracy gmin na obszarach zespołów osadniczych, zwłaszcza metropolitalnych. Wynikają one z możliwości uzyskiwania znacznych środków na inwestycje z funduszy Unii Europejskiej. Warunkiem ich uzyskania jest kompleksowe, strategiczne ujęcie zamierzenia, co łączy się z jego oddziaływaniem wykraczającym zasadniczo poza granice jednej gminy.

Preferowanym w państwach UE sposobem na zapewnienie współpracy między współzależnymi gminami było (i jest nadal) ich łączenie w jedną gminę. Bywa to jednak w wielu przypadkach trudne do przeprowadzenia, zwłaszcza w państwach o długich i trwałych tradycjach istnienia społeczności lokalnych, ze względu na ich opory przeciwko utracie (często pozornej) samodzielności. Dlatego też, równoległe do stosowanej zasady łączenia gmin, wprowadzane były i są często różne formy współpracy gmin, dobrowolne lub obligatoryjne. Te rozwiązania, umożliwiające sensowne wspólne planowanie i finansowanie rozwoju obszarów o silnych więzach funkcjonalno–prze-strzennych, przekraczających granice podstawowego podziału administracyjnego (gmin) mają w Europie blisko 100–letnią tradycję. Najwcześniejsze tego typu próby były podjęte w Niemczech, gdzie przybrały one formę tzw. związków celowych, (jedno lub wielozadaniowych) powoływanych dla realizacji ściśle określonych, konkretnych zadań. Jednym z najwcześniejszych tego typu związków był Związek Celowy Wielkiego Berlina (*Zweckverband Gross-Berlin*) utworzony w 1911 roku, który objął 6 gmin i dwa powiaty, rozciągając się na obszarze 3 500 km² zamieszkałym przez około 4 mln mieszkańców. Drugim był utworzony w 1920 roku Związek Osadniczy Okręgu Węglowego Ruhry (*Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk*) — policentryczny obszar obejmujący 4 powiaty i 11 miast wyłączonych z powiatów (łącznie 55 miast i gmin na obszarze 4 500 km²) zamieszkałych przez ponad 5,5 mln ludzi. Bezpośrednim impulsem do utworzenia tego związku była potrzeba prowadzenia wspólnej gospodarki wodnej w zlewniach rzek Ruhry i Emscher. Związek ten został w 1979 roku przekształcony w Związek Komunalny Okręgu Ruhry (*Kommunalverband Ruhrgebiet*). Zadania obu tych wcześniej powstałych związków były podobne i obejmowały:

rozwój jednolitej sieci miejskiego i podmiejskiego transportu szynowego (ale nie kolei państwowych), tworzenie systemu terenów otwartych (zielonych) i leśnych, charakteryzujących do dzisiaj zwłaszcza obszar Berlina, ustalanie linii rozgraniczających ponadlokalnej sieci dróg tranzytowych i wylotowych oraz oddziaływanie na gminne plany zabudowy (przemysłowej i mieszkaniowej). Związki te nie zdołały uzyskać we wczesnej fazie ich istnienia prawa sporządzania wspólnego, jednolitego planu generalnego zagospodarowania przestrzennego (zwanego wtedy *Generalsiedlungsplan*) obowiązującego wszystkie gminy. Oddziaływały one jednak w tym kierunku przez tworzenie specjalnych instrumentów planistycznych (np. wspólne programy przyszłego rozwoju czy plany gospodarcze), które stały się z czasem impulsem do wykształcenia się planowania regionalnego.

W ciągu następnych dwudziestu lat powstały na obszarze Niemiec liczne Wspólnoty Planowania Regionalnego (*Regionale Planungsgemeinschaften*), nie tylko na terenach koncentracji rozwoju przemysłu i osadnictwa, lecz także na obszarach małych zgrupowań przemysłu (np. Merseburg, Münsterland, West-Sachsen). W 1932 roku istniało około 20 takich wspólnot, które obejmowały łącznie 29% obszaru państwa i 58% jego ludności. Ich zadaniem było opracowywanie kompleksowych programów rozwoju danego obszaru złożonego z wielu gmin. Programy te służyły jako wytyczna do sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego oraz zajmowania stanowiska wobec zamierzeń i projektów poszczególnych resortów. W ten sposób wykształciło się stopniowo narzędzie koordynacji planów sektorowych przy pomocy regionalnego planowania społeczno-gospodarczego i planów zagospodarowania przestrzennego poszczególnych wspólnot, które funkcjonuje do dzisiaj w niemieckim systemie planowania.

W okresie III Rzeszy (1933–1945) ten kierunek działań uległ dalszemu wzmocnieniu. Planowaniem regionalnym objęto obszar całego ówczesnego państwa, tworząc system centralnych organizacji, na którego czele stał Urząd ds. Porządku Przestrzennego (*Reichsstelle für Raumordnung*). Głównym zadaniem tych organizacji było uzyskiwanie terenu dla zamierzeń państwowych: budowy autostrad,

zakładów przemysłowych (zwłaszcza zbrojeniowych) i budownictwa mieszkaniowego oraz rozwój obszarów wiejskich.

Po upadku III Rzeszy (1945) zawieszono działanie wszystkich Wspólnot Planowania Regionalnego (i landów). Panowało wówczas przekonanie, że planowanie jest wynalazkiem reżimu totalitarnego i instrumentem scentralizowanej państwowej gospodarki planowej. Poglądy te okazały się całkowicie fałszywe. Wpływały one z niezajomości rozwoju planowania i jego pozytywnych osiągnięć w erze przedhitlerowskiej oraz pomijały fakt, że europejskie państwa demokratyczne, wolnościowe i oparte na gospodarce rynkowej prowadziły z pozytywnymi efektami planowanie zagospodarowania przestrzennego (np. Holandia, Szwecja, Dania, Wielka Brytania czy Francja). Fakt ten został przez polityków niemieckich zrozumiany i od 1950 roku nastąpiła powszechna restytucja planowania regionalnego, w tym planowania zagospodarowania przestrzennego. Ta ostatnia sprawa znalazła się w niemieckiej Ustawie Zasadniczej (1948) jako jedna z tzw. ramowych kompetencji całego państwa (*Bundu*), czego konsekwencją było uchwalenie ustawy o porządku przestrzennym (*Raumordnungsgesetz* — BROG) 08.04.1965 roku.

Obecnie istnieje w Niemczech rozbudowany, utrwalony i działający w praktyce system planowania przestrzennego*. Stało się to konieczne z dwóch przyczyn. Pierwszą z nich, pragmatyczną, jest fakt, że obecny obszar Niemiec (po zjednoczeniu) dzieli się na 14 000 gmin, często bardzo niewielkich ludnościowo i zbyt słabych finansowo, aby mogły one samodzielnie podjąć zadania planistyczne i finansowanie rozwoju. Stąd też stało się niemal regułą tworzenie związków celowych dla realizacji określonych konkretnych zadań, także administracyjnych. Przykładowo — w landzie Badenii–Wirtembergii, złożonym z około 1 300 gmin istnieje ponad 100 związków celowych, mających m.in. za zadanie wspólne opracowanie planów zagospodarowania przestrzennego.

* Por. tegoż autora: *Odpowiedzialność władz publicznych za ład przestrzenny*, w: *Gospodarka przestrzenna*, Biuletyn nr 37, Fundacja Przestrzeni Górnego Śląska, Katowice, styczeń 2000.

Drugą przyczyną jest silny rozwój aglomeracji miejskich (*Verdichtungsräume*) w okresie powojennym, prowadzący do coraz większego zasięgu przestrzennego istniejących więzi funkcjonalnych. Wywołało to oczywistą potrzebę wspólnego planowania takich obszarów, na których takie więzi występują. Przykładem może tu być Związek Komunalny Wielkiego Hanoweru (*Kommunalverband Großraum Hannover*) utworzony w 1963 roku, obejmujący poza Hanowerem 20 miast i gmin okalającego powiatu i zamieszkały przez ponad 1 mln ludzi. Innym przykładem jest Związek Otoczenia Frankfurtu (*Umlandverband Frankfurt*), utworzony w 1975 roku, gdy załamały się próby rozszerzenia granic administracyjnych tego miasta. Obejmował on około 1 500 km² — 42 miasta i gminy z 1,6 mln mieszkańców. Został on obecnie przekształcony w *Planungsverband Frankfurt/Rhein-Main*, obejmujący 75 miast. Jego głównym zadaniem jest sporządzenie planu nowego typu — regionalnego planu użytkowania terenu. Innym wreszcie przykładem jest Związek Sąsiedzki Stuttgartu utworzony w 1976 roku (*Nachbarschaftsverband Stuttgart*: 28 gmin, 1,3 mln mieszkańców, 900 km²) przekształcony w 1994 roku na Związek Regionalny Stuttgartu (*Regionalverband Stuttgart*: 179 gmin, 2,5 mln mieszkańców, 3 650 km²). Specyficznym przykładem jest obszar Berlina, obejmujący 3,6 mln mieszkańców i 850 km², stanowiący jedną gminę podzieloną na 12 dzielnic o ograniczonych kompetencjach.

Wszystkie te związki ulegały ciągłej ewolucji (nie tylko zmianom ich nazw) dotyczącej zakresu ich kompetencji, form organizacyjnych, zasięgu przestrzennego itp., której podstawą była ocena ich zalet i słabości w zmieniającym się otoczeniu *sensu largo*. Do charakterystycznych kompetencji tych związków można zaliczyć obecnie: układy ponadlokalne dróg i transportu szynowego, układy terenów otwartych i wypoczynkowych, systemy infrastruktury technicznej, ochronę środowiska przyrodniczego, ochronę wód i ochronę przed powodzią, system głównych ośrodków, obszary zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej, ochronę wartości kulturowych oraz podział zadań finansowych (inwestycyjnych i eksploatacyjnych) między współdziałające gminy. Istnieje zatem dostateczna liczba wzorców zagranicznych, z których można czerpać przy formuło-

waniu przepisów planowania przestrzennego obszarów funkcjonalnie związanych, przekraczających granice podstawowego podziału administracyjnego na gminy w Polsce.

Ponadlokalne zamierzenia publiczne — lokalizacja inwestycji czy planowanie rozwoju

Przekształcenie Polski w nowoczesne państwo o przyzwoitym (europejskim) poziomie cywilizacyjnym wymaga sformułowania i uporządkowanego podejmowania realizacji szerokiego programu zamierzeń celu publicznego. Dotyczy to zwłaszcza rozbudowy i unowocześnienia krajowych i regionalnych inwestycji „liniowych”, jak np. autostrad i dróg szybkiego ruchu, szybkich kolei, sieci telekomunikacji, rurociągów, regionalnych układów zaopatrzenia w wodę, kanalizacji itp., a także wielu obiektów nie mających charakteru liniowego. Potrzeby te wynikają zarówno z niepodjęcia (nie-mal) takich inwestycji w okresie realnego socjalizmu, jak i z dewastacji istniejących sieci i urządzeń wywołanej niedostatkiem remontów i zaniedbywaniem modernizacji. Potrzeby te wynikają również z niezbędności rozbudowy sieci różnego rodzaju powiązań międzynarodowych, będącej konsekwencją integracji kraju z państwami Unii Europejskiej.

Regulacje ustawowe dotyczące tego rodzaju zamierzeń publicznych były w zasadzie zbędne w okresie realnego socjalizmu. Wynikało to zarówno z ograniczonych zamierzeń w tej dziedzinie, a zwłaszcza z niewielkich rozmiarów podejmowanych rzeczywiście inwestycji, jak i z faktu ich centralnego ustalania, planowania i realizacji, a także z nieistnienia współfinansowania ze źródeł zewnętrznych, co z natury rzeczy eliminowało potrzebę koordynacji. Stąd też problematyka ta nie pojawiła się w ogóle w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z 1961 roku. Znalazła się ona natomiast w Ustawie 1984, prawdopodobnie w związku z wprowadzeniem obowiązku sporządzania założeń rozwoju na wszystkich szczeblach planowania zagospodarowania przestrzennego. Ustawa ta wprowadziła podział inwestycji na trzy grupy: o znaczeniu krajowym, wo-

jewódzkim i lokalnym (37). Ustalała ona także, jakie władze udzielają wskazań lokalizacyjnych i wydają decyzje o ustaleniu lokalizacji (41). Były to odpowiednio: Komisja Planowania przy Radzie Ministrów, organy państwowej administracji wojewódzkiej oraz organy administracji państwowej stopnia podstawowego. W praktyce niemal wszystkie decyzje były podejmowane na stopniu ponadpodstawowym, a przydział środków i „mocy przerobowych” (tj. przedsiębiorstw wykonawczych) odbywał się w sposób scentralizowany.

Pierwsza ustawa o planowaniu przestrzennym, powstała w okresie transformacji (1994), podjęła tę tematykę. Było to w większym stopniu wyrazem optymizmu dotyczącego szybkiego rozwoju gospodarczego kraju i związanych z tym możliwości inwestycji publicznych w dziedzinie komunikacji i infrastruktury technicznej, niż przekonania o szybkim wsparciu Polski przez Unię Europejską w tym zakresie. Ustawa ta wprowadziła zmienioną terminologię w postaci „zadań dla realizacji celów publicznych”. Definiowała ona to określenie jako „każdą działalność państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, wynikającą z ustaw, o ile wymaga ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i jest finansowana w całości lub w części z budżetu państwa lub właściwej jednostki samorządu terytorialnego” (13.3). Definicja ta była rozszerzona stwierdzeniem, że może to być także „na wniosek właściwego ministra lub wojewody, zadanie służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, realizowane w całości ze środków własnych inwestora” (13.4). W ten sposób przystosowano przepis do rzeczywistości gospodarki rynkowej, w której ważne inwestycje mogą być finansowane w formie mieszanej (państwowo–prywatnej), a także wyłącznie przez inwestorów prywatnych. Tak więc, sprawa formy finansowania inwestycji przestała być decydująca, a sama formuła pozostała otwarta (w zasadzie uznaniowa) — istotny był wymóg uznania działalności przez ministra lub wojewodę za realizującą zadanie publiczne.

Ustawa dzieliła zadania dla realizacji celów publicznych na trzy grupy: lokalne, samorządu wojewódzkiego oraz rządowe (54b.3). Te dwa ostatnie określała jako ponadlokalne cele publiczne. Zadania wojewódzkie miały być przygotowywane przez zarząd województwa

i uchwalane przez sejmik województwa (54d). Wojewoda miał sporządzać i prowadzić rejestr wojewódzki obejmujący zadania samorządu wojewódzkiego i zadania rządowe (61). Natomiast zadania rządowe miały być ustalane w programach sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej oraz podlegać zatwierdzeniu przez Radę Ministrów po ich zaopiniowaniu przez Prezesa RCSS i uzgodnieniu z Prezesem UMiRM (58). Centralny rejestr programów rządowych miał prowadzić Prezes UMiRM (60).

Dla realizacji zadań rządowych i wojewódzkich wymagane było obowiązkowo sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (13.1.2). Ich wprowadzenie do tego planu było uwarunkowane przeprowadzeniem negocjacji z gminą, co było reperkusją modnej wówczas na Zachodzie koncepcji teoretycznej planowania przez negocjacje. Przedmiotem negocjacji były warunki wprowadzenia tych zadań (62), przy czym ustawa nie precyzowała, co pod pojęciem warunków konkretnie należało rozumieć — sam fakt przebiegu (lokalizacji) danej inwestycji ponadlokalnej, czy jedynie towarzyszące jej wtórne inwestycje, czy też wielkość ewentualnych wpłat finansowych lub innych świadczeń na rzecz gminy. W przypadku niezgodnienia warunków z gminą miała rozstrzygać Rada Ministrów (63). W tej sytuacji powstało niebezpieczeństwo, że władze ponadlokalne mogły stać się petentem w stosunku do poszczególnych gmin, czego ubocznym efektem było opóźnianie podjęcia inwestycji. Niejasna pozostawała również sprawa tras inwestycji liniowych na styku gmin.

Ten misternie skonstruowany system uzgodnień, koordynacji, podejmowania decyzji, prowadzenia rejestrów i przekazywania obowiązujących informacji do gmin zakładał wysoką sprawność działania i chęć współpracy wewnątrz układów sektorowych oraz między nimi i samorządowymi organami administracji publicznej. Tak pomyślany system nie funkcjonował w praktyce nawet w okresie scentralizowanej gospodarki ustroju socjalistycznego, mimo że teoretycznie stanowił on atrybut tej gospodarki. Nic więc dziwnego, że praktyka okresu transformacji nie potwierdziła tych optymistycznych założeń dotyczących chęci ponadresortowej współpracy i sprawności działania administracji.

Ustawa 2003 wprowadziła nowe pojęcia i nowe procedury. Pojęcie zadań dla realizacji celu publicznego, które miało stosunkowo otwarty charakter i mogło odnosić się zarówno do konkretnych inwestycji, jak i do długofalowych (perspektywicznych) programów resortowych, zostało zastąpione pojęciem „inwestycji celu publicznego”. Dotyczy ono następujących szczebli planowania: studium (10.2.6 i 10.2.7), planu zagospodarowania przestrzennego województwa (39.3.3; 39.5; 44.1) oraz ustalania lokalizacji (50–58). W odniesieniu do studium wspomina się natomiast (10.1.14) o uwarunkowaniach wynikających z zadań (nie inwestycji) realizacji ponadlokalnych celów publicznych, ale nie jest jasne, czy jest to świadome, czy też efekt nieuwagi redaktorów tekstu ustawy. Także w odniesieniu do planowania na szczeblu krajowym (48.1) jest mowa o zadaniach rządowych (nie inwestycyjnych).

Pod pojęciem inwestycji celu publicznego (2.5) „należy rozumieć działania o znaczeniu lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (powiatowym, wojewódzkim i krajowym) stanowiące realizację celów, o których mowa w art.6 ustawy z 21 sierpnia 1997 o gospodarce nieruchomościami” (1.5). Wymienia on konkretnie 14 działań (inwestycji) zaliczonych do celu publicznego. Zasada uznawania przez ministra lub wojewodę przestała więc obowiązywać, a przyjęta formuła ma charakter zamknięty. Trzeba tu dodać, że realizacja inwestycji celu publicznego (w odróżnieniu od zadań czy zamierzeń) wymaga zapewnienia odpowiednich środków finansowych. W obecnym polskim systemie, w którym nie istnieje średniookresowe planowanie finansowe (budżety rządu i samorządów dotyczą jednego roku) działania realizujące cele publiczne odnoszą się z natury rzecz do krótkich okresów czasu, dla których może być (prawdopodobnie) zapewnione finansowanie. Sytuacja ta utrudnia zasadniczo formułowanie długofalowych zamierzeń celu publicznego, wymagających ciągłych nakładów inwestycyjnych w długich okresach czasu.

Oznacza to, że w studium i w planach ponadlokalnych uwzględnia się tylko inwestycje tj. konkretne inicjatywy inwestorów mające zapewnione finansowanie, których podjęcie nastąpi w krótkim okresie czasu. Wyklucza to z toku sporządzania studium i planów zamie-

rzenia (zadania) o dłuższym horyzoncie czasowym (perspektywnym i dłuższym), wynikające z programów resortowych. W warunkach polskich podstawowe zamierzenia strukturalne w dziedzinie transportu i infrastruktury technicznej będą realizowane w długich okresach (perspektywnych — np. budowę sieci powiązań międzynarodowych w Polsce trzeba w praktyce widzieć i planować w perspektywie około 50 lat; w państwach Unii Europejskiej są to zwykle zamierzenia o perspektywie 25 lat). Stąd przewidzenie lokalizacji dla takich zamierzeń powinno należeć do podstawowych zadań studium i planów zagospodarowania przestrzennego. Jak widać, z tej podstawowej zasady planowania w państwach Unii Europejskiej zrezygnowano w Ustawie 2003 i sprowadzono planowanie zagospodarowania do zapewniania lokalizacji dla bieżących inwestycji. Można by powiedzieć, że jest to zakwestionowanie sensu planowania zagospodarowania przestrzennego, którego istotnym elementem jest zabezpieczanie lokalizacji pod przyszłe zamierzenia.

Można tu przytoczyć przykład planowania sieci autostrad w Polsce. Generalne koncepcje w tym zakresie powstały już w latach 50. (Plan GUPP). Jednakże konkretne działania podjęto dopiero na początku lat 70. Określono wówczas bliżej układ sieci autostrad, który został wprowadzony do ówczesnych planów regionalnych, a następnie do odpowiednich planów gmin. Na ustalonych w ten sposób trasach — póki istniał jeszcze aparat planowania przestrzennego na poziomie lokalnym — nie wydawano zgody na zmianę użytkowania terenu, przez co trasy te pozostały w znacznym stopniu niezabudowane. Dzięki temu działaniu w momencie podjęcia decyzji o początkach budowy autostrad w latach 90. okazało się — ku zdumieniu niektórych polityków — że koszty niezbędnych wywłaszczeń będą znacznie niższe niż miałyby to miejsce w przypadku rezygnacji z chronienia tych tras przed zabudową. W tym ostatnim przypadku bowiem koszty nabycia terenów pod autostrady byłyby wielokrotnie wyższe, jeżeli nie wręcz prohibicyjne. Tego typu postępowanie chroniące lokalizacje przyszłych tras i obiektów przed zabudową stanowi oczywisty składnik współczesnego planowania zagospodarowania przestrzennego — w odniesieniu do wszystkich zamierzeń ponadlokalnych

(np. sieci dróg), a także lokalnych mających strukturalne znaczenie dla rozwoju danej jednostki osadniczej.

Jednym z punktów wyjścia Ustawy 2003 jest milczące założenie, że polityka przestrzenna gminy będzie miała charakter otwarty, wprowadzanie ponadlokalnych inwestycji do miejscowych planów zagospodarowania napotka na zrozumienie gmin, a ustalenia warunków i osiągnięcie porozumienia będzie możliwe w ramach ustalonych ogólnych procedur. Pogląd ten może okazać się idealistyczny, jak tego dowiodły doświadczenia państw Unii Europejskiej. W państwach tych występują silne, długowieczne tradycje izolacjonistyczne społeczności lokalnych i zakorzenione opory przeciwko ingerencji z zewnątrz, co w Polsce, gdzie miały miejsce przemieszczenia ludności w wielkiej skali, należy raczej do rzadkości. Tym niemniej, podobne opory występują w pewnym stopniu i w Polsce, często dyktowane bardziej interesem indywidualnym niż zbiorowym. W tym kontekście może być zatem interesujące przytoczenie rozwiązań prawnych zmierzających do usprawnienia całego procesu planowania oraz realizacji inwestycji ponadlokalnych u naszego zachodniego sąsiada, a także zagrożeń realizacji wielkich inwestycji, wynikających z tendencji do nadmiernego poszanowania interesów prywatnych właścicieli.

Jest to szczególnie ważne wobec akcesji Polski do Unii Europejskiej, która otwiera (potencjalnie) możliwość rozpoczęcia współczesniania infrastruktury transportowej i technicznej na obszarze kraju przy wykorzystaniu funduszy unijnych. Warunkiem jest tu jednak odpowiednio sprawne przygotowanie projektów strukturalnych zamierzeń sektorowych (z natury rzeczy długookresowych), których istotnym atrybutem musi być skoordynowanie z planami regionalnymi oraz stworzenie efektywnych procedur umożliwiających szybkie podejmowanie inwestycji na obszarze gmin. Początkiem działań planistycznych w tym zakresie jest (spóźnione o kilka lat) sporządzenie Narodowego Planu Rozwoju obejmującego (niestety tylko) okres 2004–2006. Około 70% zawartych w nim wielkich projektów dotyczy zamierzeń rządowych, reszta — samorządowych.

W Niemczech lat 60. i 70. były planowane i realizowane liczne wielkie „krajowe” zamierzenia infrastrukturalne formułowane przez różne sektory administracji publicznej. Dotyczyły one (i dotyczą nadal) długich okresów czasu, z reguły 25 lub więcej lat. Wywołało to konieczność wprowadzenia do systemu planowania zagospodarowania przestrzennego instrumentów zapewniających koordynację przestrzenną planów z tymi zamierzeniami oraz ułatwiającą podejmowanie odpowiednich inwestycji. Problem ten rozwiązano na dwóch poziomach planowania. Przyjmując za punkt wyjścia zasadę hierarchiczności planów zagospodarowania, polegającą na tym, że ustalenia zawarte w planach wyższego rzędu (tj. landów) są obowiązujące dla planów niższego rzędu (regionów i planów gminnych), wprowadzono do procesu planowania specjalny instrument noszący nazwę „procedura dostosowania do porządku przestrzennego” (*Planordnungsverfahren*). Polega ona na koordynowaniu każdego zamierzenia sektorowego z odpowiednim planem regionalnym. Wspomniany proces nie ma żadnych konsekwencji dla osób trzecich. Przepisy obejmują 14 rodzajów zamierzeń sektorowych, których ta procedura dotyczy, takich jak urządzenia transportu (drogi, koleje, drogi wodne, lotniska), energetyki (rurociągi, linie wysokiego napięcia), ochrony środowiska (urządzenia związane z energią jądrową, usuwaniem odpadów, gospodarką wodną), rolnictwa, obrony państwa itp. Wprawdzie planowanie sektorowe jest ogólnie uwarunkowane celami i ustaleniami planów regionalnych, jednakże w praktyce występują rozbieżności. Dlatego też, w procesie wprowadzania tego typu zamierzeń do planów zagospodarowania, władzom każdego landu przysługuje prawo (klauzula) wstrzymania na okres dwóch lat planowania przez dany resort zamierzeń, jeżeli są one sprzeczne z materialnymi celami zagospodarowania przestrzennego.

Punktem wyjścia tej procedury jest oczywiście założenie, że proces planowania przebiega w sposób sekwencyjny w pełni uporządkowany w czasie. W latach 60. i 70., gdy zakres i rozmiary podejmowanych zamierzeń były bardzo duże, instrument ten odgrywał w praktyce planowania tak wielką rolę, że ówcześni teoretycy tego planowania uważali nawet, iż prawo planowania zagospodarowania przestrzennego składa się z dwóch członów:

- planowania całościowego (*Gesamtplanung*) obejmującego wszelkie zamierzenia mające odwzorowanie przestrzenne, mające charakter ponadlokalny oraz odnoszące się do obszarów. W tym członie znajdowało się planowanie na poziomie gmin (*Ortsplanung, Bauleitplanung*), planowanie ponadgminne (*Landesplanung, Regionalplanung*) oraz planowanie „krajowe” (*Raumordnung*);
- planowania „fachowego” (*Fachplanung*) — z reguły długoterminowego — obejmującego wielkie zamierzenia poszczególnych sektorów i ich wprowadzanie do planów zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzanie to podlega obowiązkowo wspomnianej wyżej, osobnej procedurze planistycznej.

Problemem pozostaje jednak rozpoczęcie realizacji tych wielkich zamierzeń sektorowych, wprowadzonych do planów zagospodarowania, których konkretna realizacja natrafia nierzadko na silne opory społeczności lokalnych. Przepisy przewidują w tym zakresie specjalny instrument — „procedurę ustalania planu” (*Planfeststellungsverfahren*). Polega on na tym, że znosi on z mocy ustawy gminną władczość planowania. Gmina bierze wprawdzie udział w tej procedurze, ale tylko w tym sensie, że jej stanowisko jest przyjmowane do wiadomości i brane pod uwagę, nie ma jednak w żadnym stopniu charakteru przesądającego. Oznacza to w praktyce zawieszenie gminnych przepisów określających dopuszczalność danego zamierzenia oraz zastępuje wszelkie zgody, uzgodnienia, decyzje itp. wymagane w zwykłej (gminnej) procedurze planistycznej. Przy zastosowaniu tego instrumentu są ustalane wszelkie stosunki publiczno-prawne między inwestorem danego zamierzenia a jednostkami (fizycznymi i prawnymi) dotkniętymi planowanym zamierzeniem. Ustalana jest dopuszczalność zamierzenia, a także niezbędne inwestycje wtórne i towarzyszące oraz warunki, którym inwestycja musi odpowiadać. Cała procedura jest przeprowadzana przez wojewodę (*Regierungspräsident*). Instrument ten zapewnia nadrzędność wielkich inwestycji publicznych nad interesami lokalnymi, nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów szybkiego podejmowania realizacji takich inwestycji. W praktyce bowiem istnieje wiele możliwości wykorzystywania przez obywateli nadmiernie

rozbudowanych przepisów gwarantujących różne ich prawa (nie jest to obce i obecnej praktyce polskiej), co prowadzi często nie tylko do uniemożliwienia podjęcia inwestycji, ile do zasadniczego ich opóźnienia. Sztandarowym przykładem jest tu sprawa rozbudowy lotniska w Stuttgarcie, polegająca na przedłużeniu o ponad 1 km pasa startowego i na przełożeniu odcinka istniejącej autostrady. Spory z właścicielami gruntów trwały około 20 lat (sama budowa natomiast 1,5 roku). Podobnie zapowiada się zamierzenie budowy nowych targów krajowych, przy którym spory o nabycie terenu trwają już 7 lat! Jest to efekt (motywowany względami politycznymi) niechęci władz landu do przeprowadzania przymusowych wywłaszczeń, mimo że są one dopuszczalne przez ustawę o planowaniu gminnym. Jest to ważny sygnał pod adresem ustaleń ustawowych i praktyki ich stosowania w Polsce. Państwo o tak zasadniczych brakach w sieciach transportu i infrastruktury nie może pozwolić sobie na ciągnące się latami spory z właścicielami nieruchomości i utratę przez to możliwości uzyskania współfinansowania inwestycji ze źródeł Unii Europejskiej.

Podstawy wydawania decyzji w przypadku braku planów miejscowych

Wydawanie decyzji dotyczących zmian zagospodarowania przestrzennego na obszarze gminy wymaga posiadania przez organy decyzyjne odpowiednich ustawowych podstaw prawnych. W praktyce gospodarki przestrzennej państw europejskich występują dwa rodzaje sytuacji:

- obszary, dla których istnieją (lub są w fazie sporządzania) prawomocne plany zagospodarowania przestrzennego o charakterze szczegółowym (według polskiej obecnej terminologii miejscowe), stanowiące formalną i merytoryczną podstawę decyzji. Ma to miejsce zwykle na obszarach miast, terenach skoncentrowanych inwestycji, dużych zamierzeniach strukturalnych itp., to jest na tych obszarach, gdzie podjęcie inwestycji bez planu jest ustawowo wykluczone;

- obszary nie posiadające szczegółowych planów zagospodarowania. Są to zwykle obszary wiejskie, a także fragmenty miast, na których nie są zamierzone żadne zmiany zagospodarowania. Na tych obszarach występuje jednak w praktyce pewna rozproszona działalność inwestycyjna, która wymaga sprecyzowania prawnych podstaw podejmowanych (pozytywnych lub negatywnych) decyzji. Stąd też ustawy dotyczące zagospodarowania przestrzennego przewidują dla takich przypadków odpowiednie zasady merytoryczne i procedury formalne stanowiące podstawę prawną podejmowanych decyzji.

Sprawa ta ma w warunkach polskich zasadnicze znaczenie, wymagające szczególnie starannego i konkretnego sprecyzowania odpowiednich regulacji ustawowych. Ich brak (lub niedostatek) może bowiem grozić dalszym pogłębianiem anarchii przestrzennej w kraju i zniechęceniem inwestorów do podejmowania inwestycji. Należy się bowiem liczyć z tym, że przez lata będziemy mieli do czynienia z brakiem planów miejscowych przy jednoczesnej presji na przekwalifikowanie terenów rolnych na budowlane na znacznych obszarach gmin. Sytuacja ta jest efektem zarówno zawirowań wprowadzonych w systemie planowania przestrzennego przez (sekwencyjne) unieważnienie istniejących planów zagospodarowania i trudności formalno-prawnych z tym związanych, jak i ze słabości gminnego aparatu planowania przestrzennego, który nie jest w stanie z praktycznych względów przygotować plany miejscowe w takiej liczbie i w takim czasie, aby mogły one być podstawą podejmowania decyzji. Nie wiadomo wprawdzie, jak rozwija się rzeczywista sytuacja w zakresie sporządzania planów miejscowych, bowiem UMiRM nie prowadzi monitoringu w tej dziedzinie (w innych zresztą też nie). Ale tzw. szacunki (optymistyczne) mówią, że pokrycie planami miejscowymi nie sięga 20% niezbędnych obszarów. Jednocześnie z ustawy o ustroju rolnym Sejm usunął postanowienie dotyczące sprzedaży cudzoziemcom „drugich domów” wymagające, aby takie nieruchomości były przeznaczone w planach zagospodarowania pod zabudowę lub cele rekreacyjno-wypoczynkowe, wskazując, że gminy nie posiadają obecnie takich planów. Mamy zatem w tej dziedzinie „wolną amerykankę” z potencjałem konfliktów narodowości-

wych. W tej perspektywie można więc realistycznie zakładać, że sytuacja braku planów miejscowych w odpowiednim miejscu i czasie będzie w Polsce zjawiskiem typowym. Stąd też warto poświęcić tej kwestii nieco więcej uwagi.

Trzeba zacząć od stwierdzenia, że pełne pokrycie obszarów gmin planami miejscowymi jest założeniem całkowicie nierealistycznym, a co ważniejsze zupełnie zbędnym. Dwa problemy wymagają tu wyjaśnienia:

- w jakich przypadkach sporządzenie planu miejscowego jest niezbędne i powinno być wymagane prawem,
- jakie warunki merytoryczne muszą być spełnione, aby wydanie zgody na zabudowę/zmianę użytkowania nieruchomości w trybie administracyjnym (tj. bez planu miejscowego) było dopuszczalne i jakie powinny być związane z tym regulacje ustawowe.

Ustawa 1994 stanowiła jednoznacznie, w jakich przypadkach sporządzenie planu miejscowego było obowiązkowe. Problemem praktycznym było to, że zawarte w niej pojęcie planu miejscowego było nieokreślone (od planu w skali 1:500 do planu w skali 1:20 000!). Ustawa wymieniała następujące przypadki, w których sporządzenie planu miejscowego było obligatoryjne (13.1):

- jeżeli przepisy szczególne tak stanowią. Nie wskazano przy tym, o jakie przepisy chodziło.
- dla obszarów, na których przewiduje się realizację programów wojewódzkich służących realizacji ponadlokalnych i regionalnych celów publicznych oraz programów zadań rządowych służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej,
- dla obszarów, na których przewiduje się zadania dla realizacji lokalnych celów publicznych, z wyjątkiem zadań związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej w granicach pasa drogowego,

- dla obszarów, które mogą być przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, wynikającą z potrzeby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej,
- dla obszarów, dla których sporządzenie miejscowych planów jest obowiązkowe ze względu na istniejące uwarunkowania.

W sytuacji, gdy rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego, wojewoda mógł wezwać gminę do podjęcia uchwały, a w przypadku jej braku — sporządzić sam plan (15.1).

Ustawa 1994 przewidywała w przypadku braku planu miejscowego wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania przez wójta, burmistrza, prezydenta (40.3) z dwoma wyjątkami: w odniesieniu do terenów zamkniętych — przez wojewodę (40.3a), a w odniesieniu do wód morskich — przez dyrektora właściwego miejscowego urzędu morskiego (40.3.b). Wydanie decyzji poprzedzało jej uzgodnienie z określonymi instytucjami (40.4). Wydanie decyzji następowało po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej (44.1) i stwierdzeniu jej zgodności z prawem (44.2). Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania była nieważna w przypadku jej sprzeczności z ustaleniami planu miejscowego (46a.1).

Ustalenia określające obowiązek sporządzenia planów miejscowych zniknęły z Ustawy 2003. Rozpatrując tę sprawę trzeba zacząć od stwierdzenia, że Ustawa 2003 zmieniła pojęcie planu miejscowego, nadając mu wyłącznie charakter planu szczegółowego. Wynika to zarówno z stwierdzenia, że plan miejscowy „ustala przeznaczenie terenów, w tym inwestycji celu publicznego oraz określa sposoby ich zagospodarowania i zabudowy” (14.1), jak i z przyjętej skali mapowej (1:500 do 1:2000) oraz z ustalonej problematyki takich planów (15.2 i 15.3). Ustawa nie stwierdza jednoznacznie generalnego obowiązku sporządzania planów miejscowych, a ustala jedynie procedurę stanowiącą, że „rada gminy podejmuje uchwałę.” (14.1). Wyrażony *expressis verbis* obowiązek sporządzenia planu miejscowego dotyczy tylko przypadku, gdy wymagają tego przepisy odrębne (14.7), nie

wskazuje się jednak o jakie przepisy chodzi. W tymże artykule stwierdza się, że „plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolne i nieleśne sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium” (14.3). Nie jest jasne, czy jest to ustalenie obligatoryjności sporządzenia planu, czy też tylko określenie jego zasięgu przestrzennego w przypadku, gdy będzie podjęta decyzja o jego sporządzeniu. Ten sam artykuł stwierdza, że planów miejscowych nie sporządza się dla terenów zamkniętych (14.6).

Ustawa 2003 nie przewiduje obowiązku sporządzenia planu miejscowego dla zlokalizowania inwestycji celu publicznego — odpowiedni artykuł (50.1) dopuszcza zlokalizowanie takich inwestycji w przypadku braku planu miejscowego. Następuje to w takim przypadku „w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji”. Dotyczy to nawet sytuacji, gdy inwestycja celu publicznego wykracza poza obszar jednej gminy (51.3). Podobnie, inwestycje celu publicznego na terenach zamkniętych są lokalizowane na podstawie decyzji o ustaleniu lokalizacji (50.3), a nie na podstawie planu miejscowego.

Z przedstawionych wyżej ustaleń wynika jasno, że wydawanie decyzji dla inwestycji celu publicznego bez planu miejscowego będzie zjawiskiem typowym (i preferowanym przez ustawę), co musi naruszać zasadnicze wątpliwości. Właśnie w odniesieniu do inwestycji celu publicznego, nierzadko mających charakter podstawowy, a nawet strukturalny, prawo powinno wymagać jednoznacznie sporządzenia planu miejscowego, a nie pozostawiać sprawę do uznania wójta, burmistrza lub prezydenta.

Ustawa 2003 nie stwierdza, że decyzje o warunkach zabudowy w przypadku zmiany zagospodarowania terenu — powinny być w zasadzie podejmowane na podstawie planu miejscowego. Jest nawet przeciwnie — odpowiedni artykuł (59.1) mówi tylko o przypadku braku takiego planu. Inne postanowienie (62.2) zdaje się sugerować, że obowiązek sporządzenia planu miejscowego należy do sytuacji wyjątkowych.

Przyjęte w Ustawie 2003 milcząco założenie, że decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzje o ustaleniu warunków zabudowy dla innych inwestycji będą z reguły podejmowane nie na podstawie planów miejscowych, lecz „w drodze administracyjnej”, zdaje się mieć źródło w szerszych poglądach natury ideologicznej. Poglądy te, rozprzestrzeniane przez zwolenników neoliberalizmu, powołują się na to, że model planowania i zagospodarowania przestrzennego praktykowany w państwach Unii Europejskiej, do której Polska właśnie dołączyła, charakteryzuje się nieobligatoryjnością i niepowszechnością planowania przestrzennego. Wyraża się to (jakoby) brakiem obowiązku sporządzania planów pokrywających całe gminy lub ich części oraz zasadą, że brak planu nie jest podstawą wykluczenia możliwości budowania. Poglądy te sprowadzają się, w skrócie, do uznania, że każdy ma prawo zabudowy/zmiany zagospodarowania w każdym miejscu i w każdym czasie tam, gdzie chce. I to właśnie jest rzekomo charakterystyczna cecha zagospodarowania przestrzennego w państwach Unii Europejskiej.

Propagowanie tych poglądów prowadzi do tworzenia nieprawdziwej legendy o systemie planowania przestrzennego w państwach Unii. W rzeczywistości występuje tam dokładnie odwrotna sytuacja, z wyjątkiem sprawy wydawania zgody na zabudowę bez posiadania planów, co zostanie nieco bliżej naświetlone za chwilę. O ile może nie dziwić niedostatek znajomości ustaw regulujących planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w państwach Unii Europejskiej i ich funkcjonowania w praktyce (jest to materia trudna pojęciowo, skomplikowana i niełatwo przyswajalna) wśród propagatorów neoliberalnych poglądów, o tyle już wycieczka turystyczna do tych państw powinna nasunąć im wątpliwości. Każdy nieco bystrzejszy obserwator musi bowiem zauważyć uderzający porządek przestrzenny panujący w większości państw starej Unii, poczynając od efektów odbudowy miast zniszczonych przez wojnę, masowych dzielnic mieszkaniowych, aż do realizacji ostatnich dziesięcioleci; na wszystkich tych obszarach, a także w otwartym krajobrazie, ład przestrzenny daje się zauważyć gołym okiem. Z całą pewnością nie powstał on w wyniku stosowania zasady *laissez-faire*.

Dla nieco bliższego naświetlenia rozwiązań europejskich warto odwołać się do regulacji i praktyki niemieckiej. Wychodzi ona z założenia obligatoryjności sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego — już w art. 1.3. Kodeksu planowania gminnego (*Baugesetzbuch*) stwierdza się, że „gminy sporządzają plany zagospodarowania przestrzennego, gdy tylko i gdzie tylko jest to niezbędne dla uporządkowanego rozwoju przestrzennego”. Jednocześnie niemieckiego ustawodawcę charakteryzuje pragmatyzm, którego punktem wyjścia jest stwierdzenie, że nie ma ani potrzeby, ani możliwości pokrycia całego obszaru państwa planami szczegółowymi (według terminologii Ustawy 2003 — miejscowymi). Plany szczegółowe muszą być natomiast sporządzane dla wszystkich obszarów skoncetrowanych inwestycji, a o ich miejscu i czasie realizacji, formie zagospodarowania itp. decyduje gmina, a nie właściciele nieruchomości. Równolegle jednak istnieje wiele obszarów, na których występują rozproszone potrzeby inwestycyjne i związane z nimi ewentualne zmiany użytkowania i zagospodarowania terenu. Rozpatrzenie tych potrzeb, wychodząc z zasady zachowania ładu przestrzennego jest obowiązkiem gminy, a instrumentem stosowanym w tych przypadkach jest ustawowe ustalenie materialnych (merytorycznych) zasad, którymi gmina musi się kierować wydając zgodę (lub jej odmawiając) na zmianę istniejącego zagospodarowania. Tak więc, problem nie sprowadza się do tego, czy są plany szczegółowe czy nie, lecz do ustawowego ustalenia zasad merytorycznych podejmowanych decyzji, które gmina musi stosować. Jest to punkt widzenia całkiem różny od ustaleń przyjętych w Ustawie 2003.

W praktyce niemieckiego planowania i zagospodarowania przestrzennego występują trzy rodzaje obszarów różniące się stopniem pokrycia planami szczegółowymi (miejscowymi):

- obszary pokryte obowiązującymi planami szczegółowymi. W dużych i średnich miastach obejmują one nawet do 80% całego terenu, na obszarach wiejskich poniżej 20%,
- spójnie zabudowane obszary nie mające ważnych planów szczegółowych,

- obszary pozostałe (nie mające ani planów szczegółowych, ani nie będące spójnie zabudowane).

Gmina może ustalić — dla celów planistycznych — zasięg i granice każdego z tych obszarów, ustanawiając odpowiednie prawo miejscowe. Kodeks niemiecki precyzuje szczegółowo, jakim warunkom muszą odpowiadać wyznaczone w ten sposób obszary.

W interesującym nas kontekście ważne są regulacje odnoszące się do drugiego (34) i trzeciego (35) typu obszarów. Dla każdego z nich Kodeks zawiera odrębne przepisy. Jednakże wszystkie z nich kierują się trzema podstawowymi zasadami:

- koncentracją inwestycji w przestrzeni i w czasie, zapobiegającą zaśmiecaniu krajobrazu i nieracjonalnym kosztom uzbrojenia terenów (uzbrojenie jest obowiązkiem gminy),
- zachowaniem tego, co obecnie w Polsce określa się mianem „dobrego sąsiedztwa”, a więc przede wszystkim kompatybilności między sąsiadującymi użytkowaniami terenu,
- uporządkowanym wyglądem zabudowy/zagospodarowania, wtapiającym nową inwestycję bądź w bezpośrednio sąsiedztwo, bądź w krajobraz.

Są to w sumie trzy główne narzędzia zapewniające zachowanie ładu przestrzennego w każdym miejscu i w czasie. Ich uszczegółowienie zawarte jest w Kodeksie.

Na obszarach spójnie zabudowanych nie mających planów szczegółowych, przepisy Kodeksu ograniczają dopuszczalność zamierzenia (zabudowy lub zmiany zagospodarowania) z dwóch punktów widzenia: lokalizacji oraz rodzaju zamierzenia. W tej pierwszej sprawie oznacza to w praktyce dopuszczanie jedynie lokalizacji „plombowych”, „zaokrągłej” istniejącej zabudowy itp. w ramach istniejącego uzbrojenia terenu. W tej drugiej sprawie przepisy określają szczegółowo warunki dopuszczalności zamierzenia, zaliczając do nich wpisywanie się w otoczenie pod względem rodzaju, masy, typu zabudowy, wielkości działki, niezakłócania wyglądu miejscowości itp.

Na obszarach zewnętrznych (nie należy ich mylić z obszarami wiejskimi) regulacje Kodeksu są bardziej szczegółowe. Stanowią one dwie generalne zasady (dopuszczanie tylko zamierzeń zgodnych z interesem publicznym i istnienie uzbrojenia terenu) oraz kilkanaście wytycznych szczegółowych o charakterze merytorycznym, jak np. służeńie przedsiębiorstwu rolnemu lub leśnemu, telekomunikacji, zaopatrzeniu w energię elektryczną, odprowadzaniu ścieków, urządzeniom energetyki nuklearnej itp. Dla wielu z wyżej wymienionych zamierzeń ustalone są w Kodeksie warunki ograniczające.

Nie mniej rozbudowane są przepisy dotyczące zamierzeń, które w terminologii polskiej Ustawy 2003 są określane mianem ponadlokalnych inwestycji celu publicznego (wojewódzkich, rządowych). Przepisy niemieckie wymieniają 18 rodzajów takich zamierzeń, poczynając od urządzeń i składowisk odpadów atomowych, poprzez wysypiska śmieci, drogi państwowe, rurociągi aż do wielkoprzestrzennych obiektów handlowych. W odniesieniu do tych zamierzeń wymagane jest absolutnie sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego (z wieloma uzupełniającymi ekspertyzami), a procedura (*Raumordnungsverfahren*) jest regulowana odrębnymi przepisami ustawowymi. Podobnie, w odniesieniu do lokalnych zamierzeń celu publicznego wymagane jest w praktyce sporządzenie planu zagospodarowania.

Jak widać z powyższego skrótowego przeglądu, podstawowym celem regulacji niemieckich jest uporządkowany rozwój przestrzenny, co oznacza przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy. Służą temu zarówno sporządzane przez gminy plany szczegółowe (miejscowe), jak i merytoryczne, restrykcyjne przepisy regulujące zasady dopuszczania lokalizacji i budowy zamierzeń na obszarach nie posiadających takich planów. Oba te instrumenty służą niedopuszczaniu do „zaśmiecania” terenów; jest rzeczą drugorzędną, który z nich jest w konkretnej sytuacji stosowany.

Są to wszystko zasady i regulacje zasadniczo różne od zawartych w polskiej Ustawie 2003, która akceptuje w praktyce patologię charakteryzującą polską przestrzeń.

Udział obywateli w procesach planowania i zagospodarowania

W ustawach dotyczących planowania przestrzennego obowiązujących w okresie realnego socjalizmu udział obywateli w procesach planowania i podejmowania decyzji przestrzennych miał charakter marginesowy. Efektywny wpływ obywateli na tę dziedzinę gospodarki był z założenia wykluczony, bowiem podstawową przesłanką zarządzania było zagwarantowanie interesów państwa dyktowanych przez władze centralne. Obie ustawy (1961 i 1984) przewidywały wprawdzie udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym, ale chodziło w nim głównie o działania informacyjno-propagandowe. W najogólniejszym ujęciu, sprawa sprowadzała się do dwóch punktów:

- upoważnienie organizacji społecznych, zawodowych, naukowych i stowarzyszeń, a także specjalistów, do zgłaszania wniosków i uwag oraz do konsultacji projektów założeń do planów i projektów planów zagospodarowania przestrzennego,
- dopuszczenie także osób fizycznych do zgłaszania wniosków i uwag do projektów założeń i planów, ale wykluczenie w praktyce możliwości skarżenia ustaleń planów szczegółowych i decyzji administracyjnych do sądów.

W Ustawie 1961 udział obywateli był przewidywany jedynie w odniesieniu do planów miejscowych (ogólnych i szczegółowych), przy pominięciu ich udziału w planowaniu prowadzonym na wyższych szczeblach (regionalnym, krajowym). Przy planach ogólnych, tj. obejmujących w zasadzie całą gminę (21.1), polegał on na zaopiniowaniu — przed przedstawieniem do zatwierdzenia — projektu planu przez prezydium odpowiednich rad narodowych (miejskich, gminnych, dzielnicowych). Zaopiniowanie to było poprzedzone zorganizowaniem dyskusji nad zasadami planu z przedstawicielami jednostek gospodarki uspołecznionej, organizacji społecznych i zawodowych, stowarzyszeń oraz zgłaszającymi się do tej dyskusji osobami. Zgłoszone uwagi właściwe organy rozważały przy opiniowaniu i zatwierdzaniu planu (21.2).

Odrębne regulacje wprowadzono dla projektów planów wsi. Miały być one rozpatrywane na zebraniach wiejskich (21.3). Zgłaszane uwagi i wnioski opiniowała gromadzka rada narodowa, a decyzję podejmowało prezydium powiatowej rady narodowej.

W stosunku do projektów planów szczegółowych (obecnie zwanych miejscowymi) Ustawa 1961 przewidywała ich wyłożenie do publicznego wglądu na okres 14 dni (22.1). W okresie wyłożenia uwagi i wnioski do projektu planu mogły być zgłaszane przez zainteresowane jednostki gospodarki uspołecznionej, organizacje społeczne i zawodowe, stowarzyszenia oraz osoby prawne i fizyczne. Uwagi i wnioski były rozpatrywane przez odpowiednie prezydium rad narodowych i przedstawiane prezydium rady narodowej właściwej do zatwierdzenia planu. Ustawa ani towarzyszące jej rozporządzenia nie wspominały o możliwości skarżenia ustaleń planu lub decyzji lokalizacyjnych, zgód na zmianę użytkowania terenu lub planów realizacyjnych (dla poszczególnych działek lub ich zespołów). Zaskarżanie takie było wprawdzie możliwe, ale szansę na rozstrzygnięcia korzystne dla skarżącego w praktyce minimalne.

Ustawa 1984 rozszerzyła zakres udziału społeczeństwa w procesach planowania także na plany wyższego rzędu (regionalne, krajowy). Preferowana była nadal komunikacja z organizacjami społecznymi różnego rodzaju, a nie osobami fizycznymi. Jednostki gospodarki uspołecznionej, organizacje naukowe, społeczne i zawodowe oraz osoby prawne i fizyczne miały prawo występować do organów właściwych w sprawach sporządzania założeń do planów oraz projektów planów zagospodarowania przestrzennego z wnioskami w sprawie uwzględnienia odpowiednich rozwiązań (14.1). Ustawa przewidywała udostępnianie do publicznego wglądu i propagowanie treści projektów założeń do planów regionalnych i miejscowych (tj. gminnych) oraz projektów tych planów. Zgłoszone uwagi obywateli oraz opinie organizacji samorządowych, społecznych, spółdzielczych i zawodowych, jak również specjalistów w danej dziedzinie były przedstawiane odpowiedniej radzie narodowej (14. 1).

Ustawa stanowiła, że projekt założeń do planu regionalnego oraz projekt założeń i planu krajowego miały być konsultowane z „orga-

nizacjami społecznymi i zawodowymi oraz instytucjami naukowymi” (19.1 i 22.2). Na czas sporządzania planu regionalnego powoływano zespół doradczy pod nazwą „komisja planu regionalnego”, złożony z przedstawicieli administracji oraz organizacji społecznych, zawodowych, gospodarczych, naukowych i specjalistów z danej dziedziny (21.1), a także z przedstawicieli zainteresowanych komisji rady narodowej (21.2).

W odniesieniu do planów miejscowych (tj. całej gminy i jej mniejszych fragmentów) Ustawa 1984 przewidywała, że zainteresowane organizacje i osoby fizyczne mogły zgłaszać uwagi i wnioski dotyczące sposobu zagospodarowania przestrzennego obszaru objętego danym planem (27.2). Projekty planów miejscowych podlegały wyłożeniu do publicznego wglądu na okres 21 dni (29.1). Zainteresowane organizacje i osoby fizyczne mogły zgłaszać uwagi i wnioski do wyłożonych projektów (29.3). W przypadku ich nieuwzględnienia, wnioskodawcy mieli być zawiadomieni na piśmie, z podaniem przyczyn (29.4).

Zmiany zachodzące w zagospodarowaniu przestrzennym gminy podlegały — obok oceny przez odpowiedni terenowy organ administracji państwowej — także ocenie społecznej. W tym celu miały być organizowane publiczne dyskusje nad skutkami realizacji planów zagospodarowania przestrzennego (33.2).

Ustawa nie zawierała możliwości zgłaszania opinii czy zastrzeżeń wobec decyzji o lokalizacji inwestycji lub decyzji wpływających na zagospodarowanie i użytkowanie gruntu. Nie wspomina także o możliwości wnoszenia skarg do sądów. Jedynym wskazaniem był obowiązek uwzględniania interesów osób trzecich w decyzji o ustaleniu lokalizacji (42.1.4). Ustawa stwierdzała także, że takie decyzje zawierające rozstrzygnięcia niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego są nieważne (45).

Transformacja ustroju społeczno-gospodarczego i politycznego Polski przyniosła całkowitą zmianę punktów ciężkości udziału obywateli w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Ich impulsem stały się postanowienia ustrojowe, zawarte później w Konstytucji RP, które wprowadzały prawo do własności i dziedziczenia oraz ich ochronę prawną (64), ustanawiały swobodę działania gospodarczego (20) oraz możliwość składania przez każdego wniosków i skarg w interesie publicznym, własnym lub innej osoby (za jej zgodą) do organów władzy, w związku z wykonywaniem przez nie zadań zakresu administracji publicznej (63), wreszcie możliwość korzystania z drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (77). W tej sytuacji, już w pierwszej ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym (1994) wycofano się całkowicie z dominującej w okresie realnego socjalizmu zasady wciągania organizacji społecznych różnego rodzaju do procesu planowania i zagospodarowania, mającej w praktyce zresztą głównie charakter informacyjno-edukacyjny. Nowa ustawa ograniczyła się w tym zakresie do stwierdzenia możliwości powoływania doradczych „komisji urbanistyczno-architektonicznych” przez organy samorządu terytorialnego. Te jednak w praktyce rzadko z tej możliwości ustawowej korzystały. Innych form komunikacji z organizacjami społecznymi — ze szkodą dla kształtowania świadomości obywateli dotyczącej uporządkowanego rozwoju przestrzennego — ustawa nie zawierała.

Na plan pierwszy Ustawa 1994 wysunęła prawa i interesy właścicieli nieruchomości. W odniesieniu do planów miejscowych (rozumianych wówczas jako wszelkie plany: od całości gminy aż do pojedynczej działki) ustawa stanowiła:

- możliwość zgłaszania wniosków do projektów planów w momencie przystąpienia do ich sporządzania (18.2.1),
- zobowiązanie gminy do zawiadomienia na piśmie wszystkich właścicieli, których interes prawny mógł być naruszony ustaleniami planu, o terminie wyłożenia projektu planu (18.5),
- wprowadzenie instytucji „protestu i zarzutu” do projektu planu (18.6). Protest mógł wnieść na piśmie każdy, kto kwestionował ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu (23.1). O uwzględnieniu lub odrzuceniu protestu rozstrzygała rada gminy w drodze uchwały (23.2). Zarzut na piśmie mógł wnieść każdy, kogo interes

prawny lub uprawnienia zostały naruszone przez ustalenia przyjęte w projekcie planu miejscowego wyłożonego do publicznego wglądu (24.1). O uwzględnieniu lub odrzuceniu rozstrzygała rada gminy, przy udziale zawiadomionych imiennie o sesji zainteresowanych, w drodze uchwały zawierającej uzasadnienie faktyczne i prawne (24.3). Wyciąg z uchwały gminy rozstrzygającej o nieuwzględnieniu zarzutów miał być dostarczany zainteresowanemu wraz z pouczeniem o dopuszczalności wniesienia skargi do sądu administracyjnego (18.10). Oznaczało to, że uchwała była zaskarżalna (24.4). Rada była zobowiązana do uwzględnienia orzeczeń sądu administracyjnego,

- wskazanie, że w sprawach skutków prawnych i finansowych uchwalenia planu miejscowego (odszkodowania, wykup, ustalenia wartości itp.) zainteresowany może wnieść skargę do sądu powszechnego.

Mniej konkretnie zostały sformułowane zasady udziału obywateli w procesie sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Ustawa przewidywała, że w studium uwzględnia się „w szczególności” m.in. prawa własności gruntów (6.4.4). Bliższych wskazań co do interpretacji tej zasady ustawa nie zawierała.

W odróżnieniu od tych szerokich uprawnień obywateli i ustawowego obowiązku ich informowania o możliwości skarżenia do sądu, Ustawa 1994 nie zawierała wskazań w tym zakresie dotyczących decyzji ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.

W odniesieniu do planów zagospodarowania przestrzennego województwa, ustawa nie zawierała żadnych ustaleń dotyczących udziału obywateli w procesie sporządzania tych planów ani obowiązku informowania społeczeństwa. Podobna zasada była stosowana wobec koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (tj. planu krajowego), której nie towarzyszył żaden przepis o współdziałaniu obywateli ani o obowiązku ich informowania. Wymagane było natomiast powołanie doradczego organu — Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (56.4).

Te ustalenia ustawowe wskazujące *expressis verbis* możliwości wnoszenia do sądu protestów (przez każdego) i zarzutów (przez posiadających interes prawny) do wszystkich planów miejscowych — poczynając od planu całej gminy aż do planu działki — wywołały lawinę skarg do sądów. Zważywszy, że okres rozpatrywania przez sąd wniesionego protestu czy skargi wynosi w praktyce 8–12 miesięcy, a istniała możliwość kilkukrotnego skarżenia, nastąpiły powszechne zjawiska opóźnień w opracowywaniu dokumentów planistycznych i paraliżu inwestycyjnego. Sprawa ta jest bardzo niechętnie ujawniana przez administrację i przez polityków, bowiem wskazuje ona, że poszanowanie prawa własności i przepisów prawa musi powodować przedłużenia (i to znaczne) procesów inwestycyjnych. Nie sam proces planowania jest tu „hamulcem” (zajmuje on zwykle nie więcej niż 20–25% czasu niezbędnego dla przygotowania inwestycji), o co jest on populistycznie uparcie oskarżany, lecz generalne ustalenia konstytucyjne dotyczące ustroju państwa i praw obywateli.

Ustawa 2003 wycofuje się intencjonalnie z tego bardzo szeroko otwartego pola umożliwiającego (jeżeli nie wręcz zachęcającego) paraliż inwestycji. Jednocześnie, ustawa zmieniła rozumienie pojęcia planu miejscowego. Jest to obecnie plan opracowywany w skali szczegółowej (w zasadzie 1:1000) obejmujący z natury rzeczy mały fragment terenu gminy. Równolegle, gmina sporządza studium uwarunkowań i rozwoju przestrzennego, obejmujące cały jej obszar, które nie ma jednak żadnego waloru prawnego.

Generalna zasada dotycząca praw obywateli została sformułowana w stwierdzeniu (6.2), że każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do:

- zagospodarowania terenu, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym albo w decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz interesów osób trzecich,
- ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.

Jednocześnie ustawa stwierdza — i to już na początku — że rozstrzygnięcia wójta/burmistrza/prezydenta o nieuwzględnieniu uwag i wniosków dotyczących projektu studium, wniosków dotyczących planu miejscowego oraz uwag do projektu tego planu, a także wniosków dotyczących planu zagospodarowania przestrzennego województwa — nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego (7). Oznacza to, że podjęte rozstrzygnięcia mają charakter ostateczny, co wydatnie skraca procedury. Ten dość niezręcznie umieszczony w tekście ustawy artykuł mówi o rozstrzygnięciu wniosków i uwag jeszcze przed tym, zanim w ogóle istnieje instytucja uwag i wniosków zostało w ustawie wspomniane, bowiem o ich istnieniu dowiadujemy się dopiero w dalszej części tekstu (11.1, 11.11, 17.11, 41.1).

W odniesieniu do studium udział obywateli został zakreślony w następujący sposób:

- zachowano możliwość zgłaszania wniosków do projektu studium. Ich formę, miejsce i termin określa się w ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzenia studium (11.1),
- wnioski są rozpatrywane przez wójta, burmistrza, prezydenta (11.3),
- projekt studium jest wykładany do publicznego wglądu. Organizuje się dyskusję publiczną nad przyjętymi rozwiązaniami (11.10),
- osoby prawne i fizyczne, oraz jednostki nie będące osobami prawnymi, mogą wnosić uwagi do projektu studium (11.11),
- wójt, burmistrz, prezydent przedstawia radzie gminy projekt studium wraz z listą nieuwzględnionych uwag (11.12). W ustawie brak wyprzedzającego punktu stwierdzającego, kto rozpatruje zgłoszone uwagi,
- studium uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag. To rozstrzygnięcie stanowi załącznik do uchwały o uchwaleniu studium (12.1).

Podobne ustalenia dotyczą planu miejscowego, jak to przedstawiono poniżej:

- zapewniona jest możliwość zgłaszania wniosków do planu miejscowego (17.1),
- wnioski są rozpatrywane przez wójta, burmistrza, prezydenta (17.3),
- projekt planu jest wykładany do publicznego wglądu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko (17.10). Organizuje się dyskusję publiczną nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami,
- uwagi do projektu planu może wnieść na piśmie lub elektronicznie każdy, kto kwestionuje ustalenia przyjęte w projekcie (18.1–3). Mogą to być osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej (17.11),
- wójt, burmistrz, prezydent rozpatruje uwagi (17.12), wprowadza zmiany wynikające z rozpatrzenia uwag oraz ponawia uzgodnienia (17.13),
- wójt, burmistrz, prezydent przedstawia radzie gminy projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag (17.14),
- rada gminy uchwała plan miejscowy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu (20.1).

Ustawa 2003 nie zawiera jednoznacznych ustaleń dotyczących możliwości udziału obywateli w procesach ustalania lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz w ustalaniu warunków zabudowy innych inwestycji. O wszczęciu postępowania lokalizacyjnego zawiadamia się na piśmie właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości, na których będą lokalizowane inwestycje celu publicznego (53.1). Przepisy przewidują możliwość odwołania się od decyzji o ustaleniu lokalizacji; odwołanie musi zawierać zarzuty, określać istotę i zakres zadania oraz dowody uzasadniające to zadanie (53.6). Ustawa nie wyjaśnia sposobu i trybu rozpatrywania odwołań, ani możliwość skarżenia do sądu. Sprawa możliwości odwołań od decyzji o ustaleniu warunków zabudowy nie jest jednoznacznie wyjaśniona.

Trzeba tu dodać, że protesty obywateli nie ograniczają się do spraw przewidzianych ustawą. Równolegle powstają bowiem spontanicznie „inicjatywy obywatelskie” przeciwko niemal każdemu zamierzeniu, wykorzystujące wszelkie (nie tylko prawne) sposoby prote-

stu. Utrudnia to także podejmowanie inwestycji celu publicznego. Stosowana nadal w kraju zasada budowy najpierw domów mieszkalnych, a dopiero później ulic, obiektów usługowych itp., potęguje liczbę protestujących. Brak konkretnych stwierdzeń w polskich przepisach (zwłaszcza w ustawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego), co rozumie się przez dobro wspólne mające z mocy prawa priorytet przed interesem indywidualnym, sprzyja proliferacji protestów.

Ustawa przewiduje możliwość składania wniosków dotyczących planów zagospodarowania przestrzennego województw (41.1) w momencie ogłoszenia o przystąpieniu do ich sporządzania. Wnioski te podlegają rozpatrzeniu przez sejmik województwa. Nie jest wyjaśnione, kto może zgłaszać takie wnioski, ale z tekstu odpowiedniego artykułu (41.1.1) można domniemywać, że prawo to przysługuje każdemu.

Ustawa nie zawiera żadnych postanowień odnośnie udziału obywateli w procesie sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Powołanie organu doradczego — Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej — ma charakter fakultatywny (47.5 — „Prezes Rady Ministrów może”).

W sumie, Ustawa 2003 podejmuje (intencjonalnie) próbę opanowania „szoku” (P. Piskorski) przestrzennego wywołanego absolutyzacją praw obywateli, której praktycznym wyrazem jest lawina skarg do sądów i nierzadko paraliż procesów inwestycyjnych. Ustawa pozostawia prawo obywateli do zgłaszania wniosków do projektu studium i planów miejscowych. W odniesieniu do studium nie wyjaśnia jednak, kto je może zgłaszać. Nie wskazuje także, co stanowi podstawę rozpatrywania wniosków przez wójta, burmistrza, prezydenta, a następnie przez radę gminy.

Ustawa 2003 znosi instytucje protestów i zarzutów. W ich miejsce tworzy możliwość zgłaszania uwag. Nie wiadomo, kto może wnosić uwagi do studium; uwagi do planu miejscowego może wnosić każdy (18.1). Uwagi są rozpatrywane przez wójta, burmistrza, prezydenta,

a następnie (uwagi nieuwzględnione) przez radę gminy, która rozstrzyga o „sposobie rozpatrzenia uwag”. Nie wiadomo, co ma być podstawą obu tych rozpatrywań i co oznacza praktycznie „sposób rozpatrzenia”. Efektem może być dowolność rozstrzygnięć wywołana brakiem w ustawie merytorycznych (materialnych) zasad i norm planowania, które z natury rzeczy ograniczałyby pole dowolności rozstrzygnięć. Ustawa nie wyjaśnia także, czy każda skarga do sądu skutkuje wstrzymaniem procesu inwestycyjnego aż do ostatecznego (prawomocnego) wyroku sądowego. W sumie, nie jest zatem jasne, czy nowe regulacje zawarte w Ustawie 2003 przyczynią się (choćby w części) do opanowania lawiny skarg do sądów i przyspieszenia procesów inwestycyjnych. Sprawa ta powinna być przedmiotem wnikliwego, stałego monitoringu.

Omówione wyżej problemy nie są oczywiście szczególną specjalnością polską. Występowały one (i występują) we wszystkich państwach Unii Europejskiej i podlegają tam regulacjom w znacznej części w ramach ustaw dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz prawa budowlanego. Nie mają one charakteru stałego, lecz podlegały zmianom w zależności od etapu rozwoju danego państwa. W Niemczech, już w okresie powojennej odbudowy i podejmowania wielkich programów budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury, prawa obywateli do swobodnego dysponowania posiadanymi nieruchomościami zostały ograniczone. Bez takich ograniczeń sukcesy, jakie w tych dziedzinach osiągnięto, nie byłyby możliwe.

Możliwości partycypacji obywateli w planowaniu na szczeblu gminnym uległy w Niemczech rozszerzeniu w końcu lat 60. Pewną rolę w tym procesie odegrały ruchy „demokracji od dołu” i tzw. inicjatywy obywatelskie, które rozwinęły się w tym państwie w latach 60. i 70. Jak ocenia się, liczba tych „inicjatyw” sięgnęła ponad 50.000. Były to luźne grupy wykorzystujące konstytucyjnie gwarantowane prawo wolności zrzeszania się. Ich wspólną cechą było to, że protestowały one zwykle przeciwko czemuś, a bardzo rzadko wносиły konstruktywne propozycje. Formy ich działań były bardzo różne: od petycji do rady gminy, przez akcje ulotkowe aż do demonstracji. Były one trak-

towane poważnie przez gminy (nawet wspomagane materialnie), co prowadziło często do skanalizowania głoszonych przez nie haseł.

Obecnie sprawa udziału obywateli w procesach planowania jest ujęta w osobnym artykule Kodeksu planowania gminnego (3). Obejmuje on następujące ogólne ustalenia identyczne dla planu użytkowania terenu (całej gminy) i planu zabudowy (małego fragmentu gminy):

- generalny obowiązek poinformowania przez gminę o celach i zamiarach oraz skutkach sporządzanego planu,
- zapewnienie obywatelom możliwości wyrażenia zdania i dyskusji (*Äußerung und Erörterung*) Jest to tzw. „wczesny” udział obywateli w procesie planowania. Ten obowiązek odpada, jeżeli plan nie ma istotnego wpływu na dany teren lub na sąsiadujące tereny,
- wyłożenie projektów planów na okres jednego miesiąca do wglądu publicznego oraz uzyskiwanie sugestii (*Anregungen*) od obywateli,
- jeżeli plan ulega zmianie w wyniku akceptacji sugestii, jest on ponownie wykładany. Nowe sugestie mogą być zgłaszane tylko do części, która uległa zmianie.

W praktyce niemieckiej występują cztery rodzaje sytuacji. Wspomniany „wczesny” udział obywateli dotyczy planu użytkowania terenu (całej gminy), który nie ma konsekwencji dla osób trzecich. Gminie chodzi tu o poznanie poglądów obywateli, przy czym może je zgłosić każdy. Sam projekt planu jest zwykle przedmiotem masowego zgłaszania opinii przez obywateli. Dla przykładu: do planu użytkowania terenu Stuttgartu zgłoszono około 80 000 opinii. Zostały one odpowiednio poklasyfikowane i zestawione w raporcie opracowanym przez fachowy Wydział Planowania Miasta. Raport ten stanowił propozycję zajęcia stanowiska przez radę gminy, będącej organem decyzyjnym. Po podjęciu decyzji autorzy sugestii powiadamiani są o niej na piśmie. We wcześniejszych wersjach Kodeksu istniała możliwość zgłaszania zastrzeżeń (*Bedenken*), która obecnie została zniesiona.

Druga sytuacja dotyczy planu szczegółowego (miejscowego) obejmującego mały fragment obszaru gminy. Zbierane są tu również „wczesne” poglądy. Sporządzony projekt planu podlega wyłożeniu w celu zebrania zastrzeżeń i sugestii. O ich przyjęciu (lub nie) rozstrzyga rada gminy. Rozstrzygnięcia te są ułatwione przez fakt, że Kodeks planowania gminnego zawiera obszerną część określającą merytoryczne (materialne) cele planów, których odwzorowanie przestrzenne ma charakter dobra wspólnego, a to nie podlega w praktyce kwestionowaniu. Prawomocny plan miejscowy może być zaskarżony do sądu. Występują tu jednak ograniczenia czasowe: zaskarżenie dotyczące spraw formalnych można wnieść w ciągu jednego roku, a dotyczące spraw merytorycznych — w ciągu 7 lat od momentu uprawomocnienia się planu. Sama skarga nie oznacza zawieszenia ważności planu; o tym decydować może tylko sąd. Unieważnienie planu (częściowe lub całościowe) może łączyć się z koniecznością płacenia odszkodowania przez radę gminy. Dlatego też plany szczegółowe są opracowywane ze szczególną starannością, zarówno co do meritum, jak i zachowania przepisów prawa. Jeżeli skarga jest oddalona, koszty postępowania płaci skarżący.

Trzecia sytuacja odnosi się do wielkich inwestycji, które podlegają procedurze „ustanowienia planu”. Jego projekt podlega zaskarżeniu. Efekty tej możliwości są paralizujące. Na przykład projekt rozbudowy lotniska w Stuttgarcie, polegający na przedłużeniu pasa startowego o 1.400 m, był wstrzymywany przez 60.000 zgłoszonych zastrzeżeń przez 20 lat ze względu na toczące się postępowania sądowe (budowa trwała niecałe 2 lata). Podobnie, projekt budowy targów, do którego zgłoszono 20.000 zastrzeżeń, podlega procesowaniu już od 7 lat (budowa będzie trwała 1,5 roku). Wszystkie te protesty nie prowadzą do zaniechania inwestycji, lecz skutkują ogromnymi (i kosztownymi) opóźnieniami w ich realizacji. Ostatnio sprawa uległa dalszej komplikacji, gdyż w znowelizowanej ustawie o ochronie przyrody prawo skarżenia uzyskały także organizacje ochrony środowiska.

Wreszcie czwarta sytuacja dotyczy praw sąsiadów, które są szeroko bronione przez niemieckie przepisy. Odpowiednie regulacje są za-

warte zarówno w Prawie budowlanym, jak i w różnych ustaleniach istniejących — nierzadko od stu lat — w poszczególnych landach (prawo okna, światła, powietrza, słońca, spływu wody, nadwisów, rusztowań itp.). Przepisy te — bardzo skomplikowane, nawet jak na stosunki niemieckie — wychodzą z założenia, że fakt uzyskania zgody na zabudowę/zmianę zagospodarowania oznacza uprzywilejowanie inwestora, a jednocześnie (potencjalnie) możliwość naruszenia praw sąsiadów. Stąd też sąsiadom przysługuje prawo sprzeciwu i skargi o unieważnienie krzywdzących ich decyzji. Przedmiotem interpretacji prawnych pozostaje sprawa, w jakich przypadkach sprzeciwu i skargi mogą mieć skutek zawieszający prowadzenia inwestycji, a w jakich takiego skutku nie mają.

Tego typu demokratyczne procedury są oczywiście chwalebne. Nasuwa się tu jednak uwaga, że może sobie na nie pozwolić raczej państwo, w którym „wszystko” już zostało zbudowane, a podejmowane inwestycje mają charakter udoskonaleń czy modernizacji. To „wszystko” zostało zresztą wzniesione znacznie wcześniej, gdy prawa obywateli nie były respektowane w takim zakresie jak ma to miejsce dzisiaj. Powstaje zatem pytanie, czy podobne zasady i procedury leżą we wspólnym interesie obywateli państwa, w którym to „wszystko” trzeba dopiero zbudować?

Zagospodarowanie przestrzenne a prawo budowlane

W państwach Europy Zachodniej publiczne prawo budowlane ograniczało się do połowy XIX wieku do przepisów dotyczących policji budowlanej, tj. zawierało wymagania odnoszące się do nowo wznoszonych i istniejących budynków. Regulacje dotyczące użytkowania terenu występowały w tych policyjnych przepisach jedynie drugoplanowo. Sytuacja ta poczęła ulegać stopniowej zmianie w miarę upowszechnienia się liberalizmu: zwiększania swobody działalności gospodarczej oraz towarzyszącej temu rewolucji przemysłowej — mechanizacji i uprzemysłowienia procesów produkcyjnych. Zjawiskom tym towarzyszyło gwałtowne, chaotyczne rozprzestrzenianie się miast i grożący niebezpieczeństwami (zwłaszcza pożarami) spo-

sób ich zabudowy. Procesy te sprawiły, że pierwotne zadania policji budowlanej, które ograniczały się do zapobiegania niebezpieczeństwom, poczęły ulegać rozszerzeniu na ochronę życia i zdrowia mieszkańców przed zagrożeniami budowlanymi, a postęp techniczny (np. wynalezienie żelazobetonu, czy zastosowanie elementów budowlanych) wywołał konieczność rozszerzenia przepisów bezpieczeństwa konstrukcji budowlanych. Wreszcie coraz szersze stosowanie reklam na budynkach doprowadziło na początku XX wieku do uwzględniania przez policję budowlaną także estetycznych punktów widzenia. Równoległe, sprawy dotyczące użytkowania terenu poczęły stopniowo nabierać rosnącego znaczenia. W procesie tym pojawiły się tendencje do tworzenia przepisów umożliwiających wyprzedzające planowanie fragmentów rosnących chaotycznie miast. Ograniczały się one początkowo do wprowadzania ustaw dotyczących ustanawiania linii rozgraniczających na głównych ulicach. Pierwsze takie ustawy powstały na terenie dzisiejszych Niemiec (*das Badische Fluchtliniengesetz* 1868 i *das Preussische Fluchtliniengesetz* 1875). Były one stopniowo uzupełniane na przełomie XIX i XX wieku przez regulacje dotyczące dopuszczalnego stopnia wykorzystania działek i wyznaczania terenów otwartych oraz przepisy dotyczące realizacji planów: parcelacji, uzbrojenia terenu i ponoszenia tego kosztów (opłaty adiacenckie) oraz wywłaszczeń.

Wskutek tych zjawisk, z jednolitej do tego czasu materii prawa policji budowlanej została wydzielona odrębna materia prawna, mająca za przedmiot regulacje dotyczące planowania urbanistycznego oraz wdrażania i realizacji planów. Ta dziedzina prawa nosi obecnie nazwę planowania miejscowego (w Polsce zwanego obecnie gminnym) w odróżnieniu od prawa policji budowlanej, które obecnie nazywa się z reguły prawem budowlanym lub prawem nadzoru budowlanego. Cechą prawa planowania miejscowego w większości państw europejskich było to, że nie powstawało ono jako jedna usystematyzowana koncepcja, lecz było ono stopniowo rozwijane w miarę pojawiających się potrzeb, rozpoznawania problemów i pojawiającej się woli politycznej. W państwach o strukturze federalnej to fragmentaryczne uzupełnianie i rozwijanie, następowało zarówno przez działania na szczeblu centralnym (*Bundu*), jak i lokalnym (landów).

Podejmowane na szczeblu centralnym w Niemczech prace (1931, 1942, 1950, 1955) przyczyniały się do stopniowego systematyzowania i ujednolicania przepisów. Ich zwieńczeniem była federalna ustawa o planowaniu gminnym (1960), która doprowadziła do utworzenia spójnych przepisów, obejmujących jednolicie obszar całego państwa. Była ona dalej dostosowywana do zmieniających się warunków otoczenia i ostatecznie przybrała formę Kodeksu planowania gminnego (1986). Podobny proces miał miejsce w Wlk. Brytanii, gdzie po II wojnie światowej powstała jednolita ustawa o planowaniu przestrzennym. W odróżnieniu od tego, prawodawstwo francuskie (*Côte de l'urbanisme*) ma nadal charakter zbioru różnorodnych przepisów pochodzących z różnych okresów czasu, a posługiwanie się nim wymaga znacznej wiedzy specjalistycznej.

W państwach Europy Zachodniej mamy zatem po II wojnie światowej dwie odrębne dziedziny prawa. Prawo zagospodarowania przestrzennego (niezależnie od różnych nazw, jakie ono w poszczególnych państwach nosi) reguluje sprawy użytkowania terenu, w szczególności wyznaczania terenów budowlanych i dopuszczalnego stopnia ich wykorzystania, wyznaczania terenów otwartych (potocznie zwanych „zielonymi”), ustalania układów komunikacji drogowej i szynowej, oraz wpływa na krajobraz miast i terenów wiejskich. Ustala ono w ostatecznym efekcie, w jaki sposób i kiedy właściciel danego terenu może go użytkować, a zwłaszcza czy i w jaki sposób może go zabudować. Przedmiotem tego prawa jest zatem ustalanie jakości terenu *sensu largo*.

Natomiast prawo budowlane reguluje sprawy wznoszenia i utrzymania obiektów budowlanych, wprowadzania w nich zmian, ich użytkowania i rozbiórki, przy czym uwzględnia ono działkę i bezpośrednie otoczenie tylko w takim stopniu, w jakim występują między nimi rzeczowe związki wiążące się z zadaniami nadzoru budowlanego. Nadzór budowlany jest przy tym zadaniem państwa. Wykonuje on następujące zadania: zapobieganie zagrożeniom bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. przepisy dotyczące rodzajów fundamentów, ścian, schodów itp.), zapobieganie naruszeniom ogólnie uznanych zasad rzemiosła budowlanego, ochrona krajobrazu

miejskiego i wiejskiego przed zohydzeniem (np. przez szpetne reklamy), realizacja ustaleń planów zabudowy oraz wdrażanie przepisów budowlanych zawartych w innych ustawach (np. prawie drogowym, wodnym, ochrony krajobrazu). W niektórych państwach, także uwzględnianie zadań społecznych (np. place zabaw dla dzieci), czy transportu (np. miejsca garażowe).

Przedmiot każdej z tych dwóch dziedzin prawa jest zatem w praktyce państw Europy Zachodniej jednoznacznie określony, mając na względzie unikanie dublowania pracy administracji i powodowania opóźnień w procesach inwestowania. Tym niemniej, między tymi dziedzinami prawa istnieją ściśle związki rzeczowe i wzajemne oddziaływanie sprawiające, że niektóre ustalenia powtarzają się w obu ustawach. Przepisy planowania zagospodarowania zawierają także elementy „budowlane”, w tych przypadkach, gdy wymaga ono tworzenia zdrowych warunków mieszkania i pracy, czy bezpieczeństwa dla mieszkańców i pracowników (np. § 1 Abs. 5 niemieckiego BauGB) lub utrzymania ładu przestrzennego. I odwrotnie — przepisy prawa budowlanego, np. o odległościach między budynkami, służą zapewnieniu wymaganych zwykle przez Prawo zagospodarowania przestrzennego zdrowych warunków życia i pracy. W tej sytuacji jest rzeczą ważną jednoznaczne określenie przedmiotu obu dziedzin prawa (i ich ściśle rozgraniczenie), a jednocześnie harmonizacja podstawowych ustaleń oraz wskazanie głównych elementów łączących, które mogą oczywiście występować w obu ustawach.

Do takich elementów wspólnych, odnoszących się w przypadku planowania zagospodarowania zwłaszcza do sporządzania planów szczegółowych (zabudowy) zalicza się zwykle:

- wymóg, aby obiekty budowane były lokalizowane, wznoszone, przebudowywane i utrzymywane w sposób niezagrażający bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu, w szczególności życiu i zdrowiu mieszkańców, pracowników i odwiedzających,
- wymóg, aby obiekty budowlane nie naruszały ładu przestrzennego, poczucia estetyki i wyglądu otoczenia. Chodzi tu o nieoszacowanie miast i otwartego krajobrazu w podwójnym

sensie. Po pierwsze, obiekty budowlane powinny być zharmonizowane pod względem formy, skali, stosunku do siebie mas budowlanych, materiałów i koloru. Po drugie, obiekty budowlane powinny tak wtapiać się w ich otoczenie, aby nie zakłócać zarysowanego ukształtowania ulic, osiedli i otwartego krajobrazu. Obie te sprawy odnoszą się w szczególności do różnego rodzaju reklam, zarówno na obiektach budowlanych, jak i wolnostojących,

- wymóg mówiący, że obiekty budowlane mogą być wznoszone tylko na działkach o odpowiedniej szerokości, posiadających dostęp do publicznej przejezdnej ulicy,
- wymóg ochrony przed niebezpieczeństwem poprzez ustalenia odległości budynków od linii rozgraniczających ulic, bocznych i tylnych granic działki oraz innych obiektów budowlanych,
- obowiązek przewidzenia, zaprojektowania i wybudowania miejsc postojowych dla samochodów oraz garaży (powierzchnie otwarte lub zamknięte dla pojazdów mechanicznych) poza publicznymi powierzchniami komunikacyjnymi (ulicami, placami itp.). Chodzi tu o odciążenie publicznych powierzchni komunikacyjnych od parkowania i przeniesienie tego obowiązku na właścicieli działek. Przepisy ustalające liczbę tego typu miejsc są zróżnicowane według liczby mieszkańców i pracowników w danym obiekcie oraz liczby odwiedzających, w zależności od sposobu zabudowy, położenia działki itp. W niektórych państwach (np. w Niemczech) przepisy przewidują, że właściciele działek mogą w miejsce budowy określonej liczby garaży wpłacać gminie określoną sumę pieniędzy, za które gmina buduje sama publiczne miejsca postojowe lub garaże,
- wymóg projektowania i budowania placów zabaw dla dzieci przy budynkach zawierających określoną liczbę mieszkań. W Niemczech wymóg ten jest z reguły egzekwowany w stosunku do wszystkich budynków mieszkaniowych zawierających więcej niż 6 mieszkań,
- wymóg, aby w momencie odbioru budynku był zapewniony dojazd do budynku, funkcjonowała kanalizacja oraz zaopatrzenie w wodę i energię elektryczną.

Polskie Prawo budowlane różni się od zarysowanego wyżej wzorca w kilku punktach. Zawiera ono znacznie słabiej zarysowane wymagania dotyczące estetycznej strony obiektu budowlanego. Po pierwsze, ustala ono jedynie w sposób bardzo generalny obowiązek projektowania obiektu budowlanego i związanych z nim urządzeń w sposób zapewniający formę architektoniczną dostosowaną do krajobrazu i otaczającej zabudowy (4) — mówi jedynie o „zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”. Po drugie, odnosi się ono do sprawy reklam jedynie marginalnie, stwierdzając, że nie jest wymagane pozwolenie na wykonywanie robót budowlanych przy instalowaniu i remoncie tablic i urządzeń reklamowych umieszczonych na istniejących obiektach budowlanych, z wyjątkiem reklam świetlnych i podświetlonych wznoszonych poza obszarem zabudowanym (29.2.2). Takie ujęcie sprawy jest sprzeczne z zasadą pierwszą (dostosowania do krajobrazu i istniejącej zabudowy) oraz niezgodne z ustaleniami europejskimi, gdzie sprawa reklam jest traktowana z reguły restrykcyjnie. Praktyczny skutek marginalnego traktowania sprawy w polskim prawie widać gołym okiem w postaci wszechobecnego zaśmiecenia krajobrazu i zohydżania wyglądu budynków. Sytuacja ta ma miejsce, mimo że odpowiednie polskie państwowe organa administracji spełniają funkcje „nadzoru architektoniczno–budowlanego”, podczas gdy w państwach Europy Zachodniej są to po prostu organy nadzoru budowlanego. Wreszcie polskie Prawo budowlane nie zawiera przepisów wymagających, aby funkcjonowało uzbrojenie terenu zanim obiekty budowlane zostaną oddane do użytku. Efekt braku tego wymogu widać w całej Polsce — zbliża on wygląd osiedli (brak utwardzonych dróg) i warunków ich funkcjonowania do typowych zjawisk występujących w krajach Trzeciego Świata.

Polskie Prawo budowlane nie zawiera również wielu ustaleń szczegółowych wspomnianych powyżej (zasady dotyczące formy działek budowlanych, dostęp do jezdnej ulicy o odpowiedniej szerokości, normy garażowe, place zabaw itp.). Co więcej, przepisy takie nie występują także w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, co trzeba uznać za jej istotny brak. Podobnie, polskie Prawo budowlane operuje pewnymi pojęciami związanymi z formami zabudowy (np.

mieszkaniowe budownictwo wielorodzinne), których — niesłusznie — nie można znaleźć w przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego.

Nadzór budowlany jest w krajach Europy Zachodniej zadaniem państwa, które tworzy w celu realizacji tego zadania odpowiednie struktury administracyjne na różnych poziomach zarządzania. Zatwierdzanie projektów obiektów budowlanych ma miejsce zwykle na najniższych szczeblach tych struktur (zakładając, że dysponują one odpowiednią fachową kadrami). W procesie tym musi być zapewniona zgodność projektu z decyzjami podjętymi w planach zagospodarowania przestrzennego, spełnione przepisy budowlane zawarte w innych ustawach (np. prawo drogowe, wodne, ochrony krajobrazu, itp.) oraz przepisy prawa budowlanego. Dla uniknięcia wielokrotnego zatwierdzania projektów przez wszystkie te organy, co pociągałoby za sobą opóźnienia w procesach inwestycyjnych, projekt obiektu budowlanego jest zwykle zatwierdzany tylko raz i to przez władze nadzoru budowlanego. Mają one jednak obowiązek stwierdzenia w procesie zatwierdzania projektów, czy ustalenia innych wspomnianych wyżej organów dotyczące danego projektu obiektu budowlanego zostały w pełni zachowane.

Podobne zasady zawiera polskie Prawo budowlane. Prowadzenie nadzoru jest zadaniem państwa. W jego imieniu organem nadzoru budowlanego jest także starosta, który nie ma prawa przekazania tego zadania gminom (82a). Przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę organ nadzoru budowlanego stwierdza czy projekt obiektu budowlanego spełnia wymagania określone w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (34.1) oraz sprawdza zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z planami zagospodarowania przestrzennego i wymaganiami ochrony środowiska (35). W ten sposób, wydawana jest tylko jedna decyzja. Oznacza to jednak jednocześnie, że generalne zasady zagospodarowania działki lub terenu (wielkość działki, szerokość, serwituty itp.) powinny być przedmiotem ustaleń prawa zagospodarowania przestrzennego, co jednak nie ma miejsca (obecna wersja ustawy sprawy te pomija).

Realizacja planów i instrumenty planistyczne

Sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego jest początkiem uruchomienia procesu zmierzającego do realizacji celów materialnych zagospodarowania. Realizacja ta może następować w wyniku działań inwestorów przy biernej postawie władz lokalnych, co z reguły prowadzi do braku porządku w rozwoju przestrzennym, lub też może ona mieć miejsce w wyniku aktywnej postawy i działań podejmowanych przez władze lokalne, mających na względzie oddziaływanie na uporządkowany rozwój osadnictwa i tworzenie ładu przestrzennego. W tym przypadku gmina musi mieć do dyspozycji odpowiednie ustawowe instrumenty planistyczne, a rada gminy wolę polityczną ich stosowania.

W ustawach okresu realnego socjalizmu sprawa ta nie miała zasadniczego znaczenia, bowiem z momentem podjęcia decyzji przez władze centralne o realizacji danego fragmentu planu zagospodarowania uruchamiany był zespół mechanizmów stojących w dyspozycji państwa. Punkt ciężkości leżał na realizacji inwestycji według ustalonego planu, co znalazło wyraz w Ustawie 1961 w formie osobnego rozdziału (V) poświęconego planom realizacyjnym, rozumianym jako plany sporządzane dla poszczególnych działek budowlanych i dla terenów przewidzianych do zabudowy przez jednego inwestora jako część projektu inwestycji budowlanej (36).

Pojęcie planów realizacyjnych zniknęło z Ustawy 1984 i znalazło się w Prawie budowlanym (7.8). Ustawa wskazywała jedynie pośrednio na realizację planów stwierdzając, że planowanie jest procesem ciągłym, który powinien obejmować „kontrolę realizacji planów zagospodarowania przestrzennego” (2.4). Wyrazem tej realizacji była lokalizacja inwestycji, której poświęcono osobny rozdział (6) zatytułowany „Wskazania lokalizacyjne i decyzje o ustalaniu lokalizacji inwestycji”. Interesujące było tu stwierdzenie, że decyzje o ustaleniu inwestycji zawierające rozstrzygnięcia niezgodne z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego były z mocy ustawy nieważne (45).

W polskich ustawach dotyczących planowania przestrzennego okresu realnego socjalizmu nie wspomiano w ogóle o instrumentach przygotowania terenu. Wynikało to z faktu, że teren — niezależnie od jego własności — był traktowany jako dobro „dyspozycyjne”, nie mające w zasadzie wartości, którego przystosowanie do zagospodarowania czy wykorzystania dla celów inwestycyjnych nie było dla administracji żadnym problemem. Nieliczne przepisy dotyczące wywłaszczeń i odszkodowań (symbolicznych) były zawarte w osobnej ustawie (ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości z 29.04.1985 r.), a ich stosowanie miało charakter „operatywny”.

Mimo zasadniczej zmiany ustroju państwa, sprawa stworzenia i stosowania instrumentów umożliwiających realizację planów gminnych nie znalazła należytego miejsca w żadnej z obu ustaw (1994 i 2003) dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych już w okresie transformacji. W ustawach tych określenie „realizacja planu” nie występuje w ogóle w odniesieniu do planowania zagospodarowania na poziomie gminy. Ustawa 1994 mówi wprawdzie o „określaniu polityki przestrzennej gminy” (6.1), ale nie wspomina w ogóle o realizacji tej polityki ani nie wskazuje jasno instrumentów jej realizacji. Pojęcie realizacji planu pojawia się (paradoksalnie) na szczeblu wojewódzkim i krajowym. Ustawa 1994 zawiera osobny rozdział zatytułowany „Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej województwa” (5a), ale z jego treści nie wynika, na czym ta realizacja polega i jakie są jej instrumenty, czy prowadzi się monitoring będący warunkiem stwierdzenia postępu realizacji itp. Podobnie w osobnym rozdziale (6) „Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa” sprawa ta nie została sprecyzowana. Tak więc, w Ustawie 1994 pojęcie realizacji planu jest odnoszone tylko do planu województwa i do szczebla krajowego, a więc do poziomów, na których nie zapadają żadne konkretne decyzje przestrzenne. Jak można się domyślać, sformułowania te zostały przyjęte bez zastanowienia się nad ich konsekwencjami. Zapomniano najwyraźniej, że w nowym ustroju trudno w ogóle mówić o realizacji planu województwa jako całości. Co najwyżej można mówić o realizacji niektórych jego elementów, ale te musiałyby być

w planie województwa konkretnie ustalone, co w dotychczasowej praktyce nie ma miejsca. Ustawa musiałaby także ustanawiać aparat i zasady monitorowania postępu w realizacji tych elementów, a tego w niej nie było. Realizacja planu krajowego jest w ogóle niemożliwa, choćby dlatego, że plan taki nie istnieje.

Inaczej wygląda w Ustawie 1994 sprawa w odniesieniu do zadań i programów dotyczących celów publicznych, przy których mówi się *explicite* o ich realizacji na wszystkich szczeblach zarządzania: na poziomie gminy (13.3 i 13.4), województwa (54b i 54d) oraz sporządzanych przez ministrów i centralne organy administracji rządowej (58.1).

Pojęcie realizacji planu zniknęło całkowicie z Ustawy 2003, nawet z tytułu rozdziału dotyczącego planowania w województwie (3) i tytułu rozdziału o planowaniu na szczeblu krajowym (4). Ustawa nie przewiduje też oceny realizacji planu, a tylko ocenę aktualności studium i planów miejscowych, a także ocenę postępu w opracowywaniu tych ostatnich. Nie wspomina się również o realizacji inwestycji celu publicznego, a tylko o ich lokalizacji (rozd. 5). W sumie odnosi się wrażenie, że ustawodawca „wyklął” pojęcie realizacji planu, a wraz z nim pojęcie instrumentów realizacji.

W odniesieniu do poziomu gminy w obu ustawach trudno znaleźć określenia: realizacja i instrumenty. Na tym tle trudno zrozumieć, po co „kształtuje się i prowadzi politykę przestrzenną gminy” (3.1), jeżeli ustawa nie przewiduje sposobów, środków (instrumentów) i zasad monitorowania postępów tej polityki. Z tej idiosynkrazji do terminu realizacja i instrument można wysnuć wniosek, że autorzy ustawy uważają, iż plany miejscowe realizują się wyłącznie przez inicjatywy i działania inwestorów przy całkowitym pasywnizmie gminy. Jest to sprzeczne zarówno z zasadą subsydiarności, jak i władczością planowania gminy.

Celem stosowania instrumentów planistycznych jest realizacja sporządzonych i uchwalonych gminnych planów zagospodarowania przestrzennego. Instrumenty te pozwalają na przystosowanie da-

nego terenu do jego planowanego zagospodarowania (budowlanego lub innego). W polskich ustawach dotyczących planowania przestrzennego uchwalonych już w okresie transformacji nie można w ogóle znaleźć określenia „instrument” (czy narzędzie) ani wydzielonego rozdziału, który ustalałby instrumentarium realizacji planów. Przyczyny tego stanowiska ustawodawcy mogły być różnorakie. Po pierwsze, mogło to wynikać z zabarwionej ideologicznie obawy przed powstaniem wrażenia, że plany sporządza się po to, żeby je realizować, to bowiem wymaga *implicite* aktywnej i uporządkowanej działalności władz publicznych. A ustawodawca nie chciał zmuszać władz publicznych do aktywnego działania mając nadzieję, że zagospodarowanie przestrzenne będzie „realizować się samo” w wyniku działań podejmowanych przez poszczególnych inwestorów. Skutki tego podejścia dają się zauważyć w całym państwie w postaci rosnącego chaosu przestrzennego.

Drugą przyczyną fragmentarycznego uwzględnienia instrumentów planistycznych w obu ustawach mogła być zasada rozdzielania spraw planowania zagospodarowania od spraw przygotowania terenów pod zabudowę/zagospodarowanie. Jak wspomniano wcześniej, taki rozdział miał miejsce w prawodawstwie okresu realnego socjalizmu. Istniała wówczas równoległa, ale odrębna od ustawy o planowaniu przestrzennym ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (1985). Obejmowała ona problematykę gospodarowania nieruchomościami państwowymi i komunalnymi przeznaczonymi na cele inwestycyjne, wywłaszczeń nieruchomości, scaleń i podziałów oraz niektórych roszczeń rewindykacyjnych. Ustawa ta była z oczywistych względów — mimo jej dwukrotnej zasadniczej nowelizacji (1988 i 1990) — całkowicie niedostosowana do nowych warunków ustrojowych okresu transformacji. Jednocześnie, opracowanie i uchwalenie nowej ustawy dotyczącej gospodarki gruntami okazało się procesem skomplikowanym i czasochłonnym. Założenia do niej sformułowano dopiero w 1995 roku, a jej ostateczny tekst noszący nazwę „Ustawa o gospodarce nieruchomościami” został uchwalony przez Sejm dopiero 21.08. 1997 r., a więc w trzy lata po wejściu w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku.

W Ustawie 1994, w której tytule mówi się tylko o zagospodarowaniu, a nie o planowaniu przestrzennym, sprawie instrumentów planistycznych nie poświęcono — w ujęciu koncepcyjnym — żadnej uwagi. Wprowadzone w niej „instrumenty” mają charakter fragmentaryczny i dadzą się sprowadzić do czterech głównych punktów:

- w przypadku braku planu miejscowego podejmowanie decyzji o warunkach zabudowy następuje na podstawie przeprowadzonej rozprawy administracyjnej, po stwierdzeniu przez wojewodę zgodności tych warunków z prawem (44.1 i 44.3),
- zawieszanie przez gminę postępowania administracyjnego do czasu uchwalenia planu (45.1) w przypadku, gdy istnieje obowiązek sporządzenia planu. W przypadku ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego postępowanie administracyjne może być zawieszane na okres do 12 miesięcy (45.2),
- ustalania „stawki procentowej” służącej naliczaniu opłaty w przypadku wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego (36.3),
- ustalanie wysokości odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego (36.4).

Zasada rozdziału ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym od instrumentów realizacji planów zagospodarowania została utrzymana w Ustawie 2003. Ta ostatnia zawiera jedynie niektóre instrumenty planistyczne, a ich *gros* znalazło się w odrębnej wspomnianej wyżej ustawie o gospodarce nieruchomościami. Przyjęcie tej zasady rozdziału ma w praktyce dwa główne negatywne skutki. Mimo że projekty obu tych ustaw były przygotowywane w tym samym resorcie (nie wykluczone, że na tym samym pięttrze) charakteryzuje je słaby związek. W Ustawie 2003 nie ma generalnego wskazania o komplementarnym charakterze ustawy o gospodarce nieruchomościami, co wydaje się niezbędne w sytuacji, gdy Ustawa 2003 zawiera w tytule nie tylko planowanie, ale i zagospodarowanie (czyli stwarzanie faktów) przestrzenne. Występuje zatem sytuacja, w której ustawa o gospodarce nieruchomościami nie jest

w ogóle traktowana jako zbiór instrumentów niezbędnych do realizacji planów zagospodarowania. Zawarte w Ustawie 2003 odniesienia do ustawy o gospodarce nieruchomościami mają charakter fragmentaryczny i ograniczają się do scaleń i podziałów gruntów (22), czy odszkodowań za szkodę (36.1).

Z kolei ustawa o gospodarce nieruchomościami (1997) ma charakter samoistny i nie jest nastawiona na przygotowywanie terenów pod zabudowę/zagospodarowanie zgodnie z uchwalonymi planami zagospodarowania przestrzennego i w efekcie obejmuje tylko część niezbędnego instrumentarium. Jej nawiązanie do zagospodarowania przestrzennego słusznie obejmuje takie sprawy, jak tworzenie gminnych zasobów nieruchomości (24.3), ustalanie sposobu i terminu zagospodarowania (62.1), zgodność podziału nieruchomości z ustaleniami planu miejscowego (93.4; 94.1), warunki scalania i podziału nieruchomości (102.1), prawo pierwokupu gminy odnośnie nieruchomości przewidzianych na cele publiczne (109.1.3), czy wywłaszczenia na obszarach przewidzianych w planach na cele publiczne (112.1). Są to sprawy ważne, ale ich ograniczony zakres — wynikający z wyizolowanego widzenia problematyki gospodarki nieruchomościami — nie jest wystarczający do prowadzenia efektywnej polityki przestrzennej w skomplikowanych warunkach polskiej transformacji. A ta wymaga ustawowego ustalenia wszystkich niezbędnych instrumentów planistycznych, bowiem administracja (w tym projektanci planów) nie może stosować innych instrumentów niż te, które są zapisane w ustawach. Wprowadzanie do planów miejscowych lub procesu ich realizacji „własnych” ustaleń będzie prowadzić z reguły do ich zakwestionowania przez zainteresowanego i uznania za nieważne przez NSA.

Rozdzielne traktowanie regulacji dotyczących zagospodarowania przestrzennego oraz jego instrumentów planistycznych w polskim ustawodawstwie ulega obecnie dalszemu pogłębieniu. Ważny instrument przygotowania terenu pod przewidziane planem zainwestowanie, mający formę umów o współpracy publiczno–prywatnej, znajdzie się w przygotowywanej ustawie o partnerstwie publiczno–prywatnym. W ten sposób nastąpi — odbiegające od praktyki

wielu państwach Unii Europejskiej, np. Niemiec, gdzie sprawa ta jest regulowana ustawą planowania gminnego (11, 12) — odseparowanie tego instrumentu od Ustawy 2003 i od resortu gospodarki przestrzennej. Jest to rozwiązanie budzące wątpliwość także wobec faktu, że współfinansowanie projektów dotyczących zagospodarowania przestrzennego z funduszy Unii Europejskiej zaleca taką właśnie współpracę publiczno–prywatną.

Ubocznym skutkiem takiego rozdzielnego widzenia spraw planowania i instrumentów zagospodarowania przestrzennego jest niezajomość tych ostatnich przez projektantów planów (nie dotyczy to urbanistów o dłuższej praktyce). W tej sytuacji plany są nierzadko opracowywane bez świadomości uwarunkowań i możliwości ich realizacji wynikających z istniejących instrumentów planistycznych. Zważywszy, że zastosowanie wielu instrumentów planistycznych musi być zapisane jako ustalenia planu miejscowego, aby mógł on być w ogóle zrealizowany, sytuacja jest daleka od zadawalającej. Zakres przygotowania nowych kadr urbanistycznych (nie wspominając w ogóle o architektach upoważnionych obecnie do projektowania planów zagospodarowania przez Ustawę 2003) pozostawia w tym zakresie sporo do życzenia.

Kształtowanie ładu przestrzennego i zapewnianie trwałego rozwoju wywołało w państwach o gospodarce rynkowej, poszanowaniu prawa własności prywatnej i demokratycznych ustrojach potrzebę stworzenia i stosowania przez władze publiczne wielu instrumentów planistycznych. Umożliwiają one realizację zasady poszanowania dobra wspólnego w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego. Potrzeba posiadania takich instrumentów wynikała z doświadczeń wskazujących, że sporządzenie nawet najlepszego (teoretycznie) planu zagospodarowania przestrzennego jest stosunkowo najłatwiejszą, najmniej pracochłonną i kosztowną fazą procesu kształtowania ładu przestrzennego, a rzeczywiste problemy występują w toku działań, które można określić ogólną nazwą przygotowywania terenu do gotowości do jego zainwestowania pod zabudowę lub inne formy zagospodarowania przewidziane planami. Stąd też w prawodawstwie państw Unii Europejskiej przeważająca

część treści (i objętości) ustaw/kodeksów zagospodarowania przestrzennego zajmuje nie problematyka sporządzania planów, lecz właśnie różnorodne instrumenty i zasady ich stosowania umożliwiające przystosowania terenów do zainwestowania. Dla przykładu: w niemieckim Kodeksie planowania gminnego (BauGB) na łączną liczbę około 250 artykułów aż 235 dotyczy nie sporządzania planów lecz właśnie instrumentów planistycznych. Zbliżone proporcje występują we francuskim *Côte de l'urbanisme* — tylko 6 rozdziałów z ogólnej liczby 70 dotyczy sporządzania planów, a pozostałe odnoszą się do instrumentów planistycznych.

Przegląd ważniejszych instrumentów planistycznych stosowanych w celu realizacji planów zagospodarowania przestrzennego w państwach Unii Europejskiej po II wojnie światowej wskazuje na bardzo szeroką ich gamę. Sprawę tę można nieco bliżej przedstawić głównie na przykładzie niemieckiego Kodeksu planowania gminnego. Zawarte w tym Kodeksie instrumenty planistyczne, których ogólnym celem jest przystosowanie terenu do planowanego zainwestowania, zostały ujęte w dziewięciu osobnych rozdziałach Kodeksu. Dadzą się one uporządkować w kilka grup związanych ze sporządzaniem planów, przygotowaniem i uzyskaniem terenu pod planowane zagospodarowanie, zasadami działania na terenach nie mających uchwalonych planów zagospodarowania, uzbrajaniem terenu, ochroną przyrody oraz oddziaływaniem finansowym. Poniżej przedstawiono najważniejsze ze wspomnianych instrumentów; nie obejmują one instrumentów stosowanych w toku podejmowanych rewitalizacji części miast, dla której stworzono osobne instrumentarium.

1. Zapewnianie sporządzania planów na poziomie gminy:

- zakaz dokonywania zmian istniejącego zagospodarowania na obszarze, dla którego jest sporządzany plan (maksymalny czas zakazu — 4 lata),
- zawieszanie wydawania decyzji w sprawie zabudowy/zagospodarowania bez konieczności płacenia odszkodowania na obszarze, dla którego sporządza się plan miejscowy (maksymalny okres — 12 miesięcy),

- dopuszczalność wydania zgody na zamierzenie w czasie sporządzenia planu miejscowego, ale tylko po publicznym wyłożeniu projektu planu i jeżeli zamierzenie nie jest sprzeczne z ustaleniami sporządzanego planu.

2. Przygotowanie i uzyskanie terenu pod planowane zagospodarowanie:

- podział nieruchomości – zakaz dokonywania podziałów, które są sprzeczne z planem miejscowym,
- zmiana użytkowania nieruchomości – odmowa zmiany, gdy jest ona sprzeczna z planem – restrykcyjne przepisy dotyczące miejscowości wypoczynkowo–turystycznych,
- ograniczenie zmian użytkowania na terenach przewidzianych planem zagospodarowania pod przyszłe urządzenia dobra wspólnego, transportu, infrastruktury technicznej i zieleni,
- opłaty za zgodę gminy na przekroczenie ustalonej planem miejscowym gęstości (intensywności) zabudowy,
- wprowadzanie specjalnych regulacji zabudowy i użytkowania terenu na określonych obszarach gminy,
- prawo pierwokupu nieruchomości przez gminę – wyróżnia się tu dwa rodzaje: prawo ogólne wynikające z ustawy oraz prawo szczególne, które gmina może wprowadzić jako przepis miejscowy – ustala się procedurę i wysokość odszkodowań,
- czasowe prawo pierwokupu nieruchomości przez gminę, z obowiązkiem późniejszej sprzedaży nabytych w ten sposób nieruchomości (sprzedaż nie może dotyczyć nieruchomości przeznaczonych pod urządzenia dobra wspólnego),
- scalanie i wtórny podział nieruchomości – wyłączność działania gminy w tej dziedzinie – nieodpłatne przejmowanie przez gminę do 30% powierzchni wtórnie dzielonego terenu.
- zmiana granic sąsiadujących nieruchomości – wyłączność działania gminy w tym zakresie.
- wyznaczanie obszarów skoncentrowanych inwestycji
- przymusowy podział nieruchomości,
- wymiana nieruchomości,

- nakaz zabudowy wolnych działek na obszarach skoncentrowanych inwestycji oraz ustalanie „opłat karnych”,
- nakaz modernizacji i utrzymania nieruchomości w należytym stanie,
- nakaz rozbiórki,
- ograniczenie prawa sektora prywatnego do nabywania nieruchomości,
- tworzenie gminnych zasobów nieruchomości,
- sprzedaż nieruchomości przez gminę oraz przekazywanie w wieczystą dzierżawę,
- sprzedaż nieruchomości przez gminę po obniżonych cenach w celu realizacji zamierzeń dotyczących dobra wspólnego lub polityki gminy (np. pod socjalne budownictwo mieszkaniowe, dla rodzin wielodzietnych, dla przeciwdziałania gettoizacji itp.),
- dzierżawa nieruchomości,
- komunalizacja gruntów,
- nacjonalizacja gruntów,
- ustalanie wartości nieruchomości,
- przymusowe regulowanie wartości nieruchomości przez gminę,
- wypłata odszkodowań w obligacjach gminnych lub państwowych,
- odszkodowanie w przypadku zmiany, uzupełnienia lub anulowania planu miejscowego przez gminę,
- przejmowanie renty planistycznej przez gminę,
- wyrównanie przez gminę właścicielowi strat z tytułu ograniczenia możliwości korzystania z nieruchomości lub obniżenia jej wartości (odszkodowanie za szkodę, wykupienie nieruchomości lub jej części),
- tworzenie katastru nieruchomości,
- tworzenie i prowadzenie rejestru obrotu nieruchomościami.

3. Zasady działania na obszarach nie mających uchwalonych planów miejscowych:

- na obszarach spójnie zabudowanych, których zasięg gmina określa przepisem miejscowym, pod warunkiem, że teren jest

uzbrojony – ustawowe ustalanie dopuszczalności zamierzeń (głównie tzw. plomb) w sposób szczegółowy, ze szczególnym uwzględnieniem „wpisywania się” obiektu w otoczenie,

- na obszarach zewnętrznych, których granice określa gmina przepisem miejscowym. Wydawanie zgody na zabudowę jest dopuszczalne tylko w zasięgu „zaokrążeń” istniejącej zabudowy) i tylko w szczegółowo określonych w ustawie przypadkach (tylko gdy jest zabezpieczone dobro wspólne i istnieje uzbrojenie terenu).

4. Uzbrajanie terenu uruchamianego pod zabudowę:

- dopuszczanie zabudowy tylko na terenie uzbrojonym,
- obowiązek gminy uzbrojenia terenu,
- opłaty adiacenckie (rozumiane jako opłaty za uzbrojenie terenu, a nie za wzrost jego wartości),
- wyprzedzające uzbrojenie terenów rozwojowych przez gminę,
- współdziałanie sektora prywatnego w uzbrajaniu terenów rozwojowych,
- przymusowe przekazywanie gminie terenów dróg i ulic wybudowanych przez sektor prywatny bez odszkodowania – drogi i ulice muszą być budowane zgodnie z wyprzedzającymi ustaleniami gminy,
- przymusowe przekazywanie gminie urządzeń infrastruktury technicznej wybudowanych przez sektor prywatny bez odszkodowania. Sieci tej infrastruktury muszą być wykonane zgodnie z uprzednimi ustaleniami gminy.

5. Ochrona przyrody:

- stanowienie prawa miejscowego przez gminę,
- wprowadzanie do planów ustaleń wynikających z dyrektyw Unii Europejskiej,
- ustalanie obowiązków inwestorów: odtworzenie zniszczonej przez inwestycje przyrody w innym miejscu lub wpłata rekompensat przez inwestorów do specjalnego funduszu gminnego,

- zobowiązanie inwestora do prowadzenia robót w sposób szanujący przyrodę,
- formułowanie zasad ustalania i podziału kosztów między inwestora i gminę itp.

6. Instrumenty finansowe (podatki, pożyczki, subsydia itp.):

- podatek katastralny od nieruchomości,
- podatek od dochodu z nieruchomości,
- podatek od zwiększenia wartości nieruchomości w wyniku uruchomienia terenów pod zabudowę przez gminę,
- podatek od prawa do zabudowy,
- podatek od sprzedaży nieruchomości,
- wyłączenie z podatku w przypadku sprzedaży nieruchomości gminie,
- udzielanie przez rząd niskooprocentowanych pożyczek na cele zakupu terenów przez władze gminne.

7. Różne instrumenty administracyjne i dotyczące postępowania sądowego w sprawach terenów budowlanych.

Warto zwrócić uwagę, że przedstawione wyżej instrumentarium nie obejmuje składania przez inwestora wniosków o zabudowę (zagospodarowanie), ani trybu podejmowania decyzji w tym zakresie. Sprawy te stanowią bowiem w Niemczech przedmiot Prawa budowlanego, a nie prawa planowania przestrzennego. W Prawie budowlanym osobny rozdział (zawierający także standardowe wzory formularzy) poświęcony jest tej właśnie sprawie. Wykonywanie przepisów Prawa budowlanego (policji budowlanej) leży w Niemczech w kompetencji władz państwowych, a nie samorządowych (gminnych). Władze państwowe mogą jednak delegować swoje kompetencje w zakresie Prawa budowlanego do władz gminnych, które w tym (jednoznacznie określonym) przypadku stają się wówczas władzą budowlaną. W każdym jednak przypadku przed wydaniem decyzji jest wymagane uzyskanie opinii właściwych władz planowania przestrzennego, a także innych władz i jednostek organizacyjnych, których zamierzona inwestycja dotyczy (55).

Jak wskazuje powyższy ogólny przegląd najważniejszych instrumentów planistycznych, ich zakres (a często także szczegółowość) jest zasadniczo większy niż w polskich regulacjach ustawowych. Punktem wyjścia jest fakt, że inicjatywa uruchamiania terenów pod zabudowę/zagospodarowanie należy zarówno ustawowo, jak i w praktyce do gmin. One określają, jakie tereny mają być uruchomione, pod jaką zabudowę, kiedy, pod jakimi warunkami, zapewniają uzbrojenie tych terenów, przeprowadzają (lub sterują) scaleniami i wtórnymi podziałami itp., oferując w ten sposób możliwość inwestycji prywatnym inwestorom. Na tym właśnie polega realizacja zasady władczości gmin w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Fakt posiadania przez kogoś nieruchomości (terenu) nie jest żadnym tytułem do jego zabudowy czy zmiany użytkowania, a budowa bez uzbrojenia (w szczególności bez kanalizacji) jest *expressis verbis* zabroniona. W ten sposób przeciwdziała się rozproszonemu zabudowy i „zaśmiecaniu” krajobrazu, a jednocześnie zapewnia uporządkowany i zharmonizowany wygląd miast i wsi — a więc realizuje podstawowy cel planowania zagospodarowania przestrzennego.

Polityka terenowa

Jednym z istotnych czynników umożliwiających uporządkowany rozwój jednostek osadniczych jest prowadzenie przez gminy aktywnych działań mających na celu kształtowanie podaży terenów pod różne rodzaje użytkowania wskazane planami zagospodarowania na obszarze gminy. Treść tej polityki bywa rozumiana w podwójny sposób. Pierwszy z nich — wąski — ogranicza to pojęcie do działań gminy zmierzających do gromadzenia zasobów gruntów komunalnych w drodze nabywania, przejmowania, wywłaszczenia itp. terenów. Celem tych działań jest uzyskanie terenów niezbędnych dla zaspokojenia potrzeb wspólnych (drogi, parkingi, usługi społeczne, zieleni itp.), zgodnie z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego, oraz wspieranie (w przypadkach uznanych za dobro wspólne) także działań sektora prywatnego przez udostępnianie mu — na różnych warunkach — terenów pod przewidzianą planami zabudowę/zagospodarowanie. Drugie rozumienie treści polityki te-

renowej jest znacznie szersze i obejmuje zarówno wspomniane wyżej gromadzenie zasobów gruntów komunalnych, jak i całokształt oddziaływania gminy na planowe, sekwencyjne udostępnianie nowych terenów pod zabudowę oraz ich przystosowywanie przez gminę do nowego zagospodarowania. W ten sposób gmina staje się ważnym aktorem na rynku podaży nieruchomości pod różnego rodzaju użytkowania (nie tylko dotyczące inwestycji celu publicznego), oddziałując jednocześnie na kształtowanie się cen gruntów w różnych częściach obszaru gminy.

Pojęcie polityki terenowej nie występowało w zasadzie w ustawach okresu realnego socjalizmu, gdyż gminy nie były w rzeczywistości gestorami rozwoju ich obszarów. Wprawdzie w Ustawie 1984 pojawia się stwierdzenie, że „plan miejscowy (tj. plan całej gminy) stanowi podstawę gospodarki gruntami, wydawania decyzji w sprawie wykorzystania gruntów na cele inwestycyjne” (32), ale nie jest jasne, czy chodziło wówczas o gromadzenie zasobów gruntów komunalnych.

Prowadzenie polityki terenowej, jako jedno z podstawowych zadań własnych gmin, zostało wprowadzone do pierwszej ustawy ustrojowej okresu transformacji. Zadanie to — jako jedno z trzech wiodących — zostało wymienione w ustawie o samorządzie terytorialnym (1990). Treść tego pojęcia nie została, niestety, bliżej wyjaśniona ani w tej ustawie ani w innych regulacjach odnoszących się do niej. Efektem tego jest, że żadna gmina w Polsce takiej polityki (w żadnym jej sensie) nie podjęła. Wynikało to zarówno z faktu, że nowo powstałe samorzady nie miały żadnego doświadczenia w zarządzaniu gminami, jak i z ich trudnej sytuacji. Ta ostatnia polegała (i polega nadal) na niedostatecznym wyposażeniu gmin w źródła stałego dochodu przy jednoczesnym przerzucaniu na nie coraz to nowych zadań. Efektem tej sytuacji jest wyprzedzanie terenów komunalnych dla ratowania bieżącego budżetu oraz zaciąganie pożyczek aż do maksymalnie dopuszczalnej prawem wysokości (60%). Prowadzeniu polityki terenowej nie sprzyja też kadencyjność rad, prowadząca do widzenia problemów w czteroletniej perspektywie.

Obie ustawy dotyczące zagospodarowania przestrzennego (1994 i 2003) okresu transformacji milczą o tej sprawie, mimo że ma ona charakter fundamentalny dla uporządkowanego rozwoju gmin. Pozostała ona poza zainteresowaniem ustawodawcy, a samo pojęcie wywodzące się z ustawy o samorządzie terytorialnym (1990) pozostało niewyjaśnione.

Sprawa pojawiła się natomiast — pod inną nazwą i w częściowym ujęciu — w ustawie o gospodarce nieruchomościami (1997), w której mówi się o „Zasobach nieruchomości” (rozdz.2). Ustawa ta stwierdza, że tworzy się gminne (i powiatowe) oraz wojewódzkie zasoby nieruchomości (20.2), a następnie precyzuje, z czego składa się gminny zasób (24.1). Podstawą jego tworzenia jest studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania gminy (24.3). Zasoby mogą być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i na cele zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego i związanych z tym urządzeń infrastruktury technicznej, oraz na realizację innych celów publicznych (24.2). W ujęciu tym dominuje budowlany punkt widzenia — pominięto w nim potrzeby wynikające z ochrony środowiska i przyrody, co jest niezbędnym atrybutem stosowania zasady zrównoważonego rozwoju.

W regulacjach państw „starej” Unii Europejskiej sprawa prowadzenia polityki terenowej i związanego z nią tworzenia zasobów nieruchomości gminnych (wraz z wskazaniem różnych sposobów ich tworzenia) stanowi z reguły przedmiot prawa zagospodarowania przestrzennego. Tworzenie zasobów nie jest bowiem widziane jako działalność wyizolowana z całości sterowania procesami rozwoju zagospodarowania przestrzennego, lecz jako jego integralny element. Stąd też np. w niemieckim Kodeksie planowania gminnego sprawa ta jest potraktowana obszernie, a wprowadzone regulacje obejmują również szczegółowe zasady ustalania wartości terenów i procedury z tym związane.

W warunkach polskich, gdy sprawa ta — w jej wyizolowanym ujęciu — została już uregulowana w odrębnej ustawie, nie wydaje się ce-

lowe przenoszenie jej do nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. Należałoby natomiast w tej ostatniej, w części dotyczącej instrumentów, przywołać (z ustawy o samorządzie gminnym) obowiązek prowadzenia przez gminy polityki terenowej ze wskazaniem, co pod tym pojęciem należy rozumieć.

Renta planistyczna

Sporządzenie i uchwalenie planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego daną gminę lub miasto uruchamia w gospodarce rynkowej procesy zmian wartości poszczególnych fragmentów terenów, zależnie od ich przeznaczenia w planie. Przyrost tej wartości następujący w wyniku suwerennej decyzji rady gminy/miasta ma miejsce bez żadnego wkładu kapitału czy pracy ze strony właścicieli gruntów. W ten sposób następuje pomnażanie majątku prywatnego lub publicznego, w zależności od tego, kto jest właścicielem nieruchomości. Ten przyrost wartości nosi nazwę renty planistycznej. W wypadku przeznaczenia terenów uprzednio rolnych pod zabudowę procesy wzrostu wartości nieruchomości są szczególnie silne.

Wartość terenów budowlanych stanowi w państwach Unii Europejskiej największą pozycję majątku społecznego (narodowego), znacznie większą niż wartość budynków na nich stojących, wartość urządzeń produkcyjnych, oszczędności pieniężnych społeczeństwa (gotówkowych i udziałów kapitałowych), ruchomości itp. Przyrost wartości terenów w wyniku ich przekwalifikowania z rolnych na budowlane jest w państwach Unii nawet 20–50-krotny, zależnie od sytuacji na lokalnym rynku nieruchomości i dostępności nowych terenów budowlanych na obszarze danej gminy.

Plan zagospodarowania przestrzennego jest zatem — zarówno w państwach Unii, jak i w Polsce — bardzo tanim, a jednocześnie niebywale efektywnym narzędziem tworzenia majątku, zakładając oczywiście, że rada gminy rozumie zależności między popytem na grunty budowlane. O tym wiedzą w Polsce znakomicie właściciele gruntów rolnych zabiegający o ich przekształcenie na tereny budowlane, inwestorzy i deweloperzy wszelkiej maści zabiegający

o to samo, ale nie zawsze chcą wiedzieć czy rozumieć przedstawicielstwa polityczne. Zapominają one nierzadko, że wpływanie na procesy kształtowania się renty planistycznej — mając na względzie dobro wspólne — jest podstawowym zadaniem samorządów, a ustalanie generalnych (skutecznych) reguł sterowania tymi procesami — zadaniem parlamentu.

Przewłaszczenie renty planistycznej w państwach Unii Europejskiej

Na poziomie parlamentu centralną sprawą jest decyzja polityczna, kto powinien być beneficjentem renty planistycznej. Czy ogromne korzyści materialne wynikające z przekształcania terenów rolnych na budowlane powinny przypadać właścicielom nieruchomości rolnych, gminnym władzom samorządowym, od których decyzji ten przyrost wartości (i jego wysokość) zależy, czy też powinien to być jakiś „klucz” mieszany?

Sprawa ta była w latach 50. i 60. w państwach Unii Europejskiej — gdy podejmowano wielkie programy budownictwa mieszkaniowego i tworzenia dzielnic przemysłowych, co łączyło się z masowym przekształcaniem terenów rolnych na budowlane — jednym z bardziej „gorących” tematów politycznych. Poglądy w tej sprawie wahały się od przejmowania całej (prawie) renty planistycznej przez władze publiczne (np. w formie *betterment fee* w Anglii), za czym opowiadały się zwykle rządy socjaldemokratyczne, aż do poglądów wskazujących, że renta ta powinna (niemal) w całości przypadać właścicielom nieruchomości, pogląd reprezentowany na ogół przez rządy partii konserwatywnych.

Obecnie sprawa ta nie ma w państwach Unii Europejskiej prawie żadnego znaczenia politycznego ze względu na stagnację (lub zmniejszanie się) liczby ludności oraz zaspokojenie na wysokim poziomie potrzeb mieszkaniowych szerokich warstw obywateli, co zmniejszyło z natury rzeczy potrzeby przekształcania terenów rolnych na budowlane, mimo że podaż terenów rolnych pozostaje (potencjalnie) wysoka. Przyczyną tego jest wspólna polityka rolna

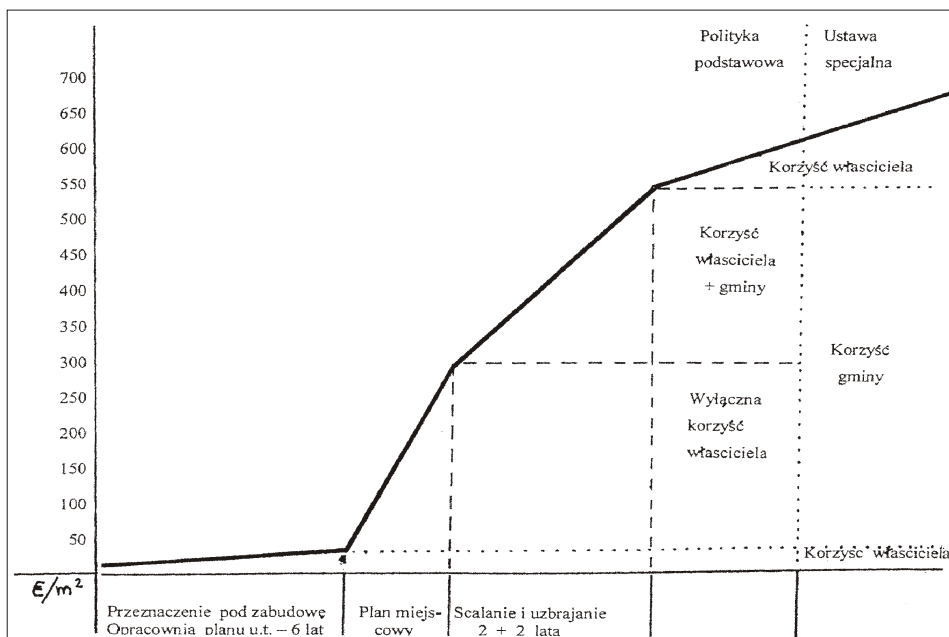
Unii, która doprowadziła do nadprodukcji żywności oraz związane z nią bodźce do wycofywania arealów z produkcji rolnej.

Renta planistyczna jest wynikiem trzech działań rady gminy i odpowiednio do tego jej wysokość kształtuje się w trzech fazach:

- zmiany użytkowania terenu przewidzianej w planie ogólnym gminy (w państwach Unii Europejskiej jest to plan użytkowania terenu/plan struktury, w Polsce za jego substytut można by obecnie uznać studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego),
- sporządzenia i uchwalenia planu szczegółowego (w Polsce obecnie zwanego miejscowym),
- scalenia i podziału oraz uzbrojenia terenu objętego planem szczegółowym (miejscowym).

Sprawę tę przedstawimy na przykładzie Niemiec, ilustrując ją zamieszczonym niżej diagramem.

Przejmowanie przyrostu wartości terenów



Podane na diagramie konkretne wielkości liczbowe (długość poszczególnych faz wyrażona w latach i przyrosty wartości terenu wyrażone w euro) odnoszą się do sytuacji w Stuttgarcie. Jest ona oczywiście w poszczególnych gminach niemieckich różna, tym niemniej sama zasada ma charakter powszechny. Przytoczone wartości liczbowe dotyczące wzrostu wartości terenów są szczególnie wysokie ze względu na prowadzoną od dziesięcioleci w Stuttgarcie przez kolejne rady miejskie (i popieraną przez obywateli) politykę ochrony terenów niezabudowanych oraz krajobrazu, a w związku z tym bardzo ograniczone przekształcanie terenów rolnych na budowlane.

W Niemczech, które jak na warunki państw Unii Europejskiej w sposób ekstremalny faworyzują prywatną własność terenów (i dochody z nich), występują dwa kierunki polityki dotyczące przewłaszczenia renty planistycznej. Pierwszy z nich — podstawowy — polega na tym, że prawie cała renta planistyczna jest przewłaszczana przez właścicieli nieruchomości rolnych, mimo że w żadnym stopniu nie przyczyniają się oni do wzrostu wartości terenu — następuje to całkowicie poza ich udziałem w wyniku decyzji rady gminy zawartej w planie użytkowania/przeznaczenia terenów. Zasada ta nie dotyczy jednak kosztów scalenia i podziału, które ponoszą właściciele. Nie dotyczy ona również kosztów uzbrojenia terenu przeznaczanego pod zabudowę (często znacznych), co ustawowo należy do obowiązków gminy. Ma ona jednak prawo ich odzyskania (do 90%) przez zastosowanie instrumentu opłat adiacenckich. To, w sumie bardzo jednostronne, uprzywilejowanie właścicieli gruntów poprzednio rolnych jest od dziesięcioleci przedmiotem krytyki ze strony Związku Miast Niemieckich jako z założenia niesprawiedliwe społecznie i pozbawiające gminy ważnego (potencjalnego) źródła dochodów. Jak dotychczas, krytyka ta nie odniosła prawie żadnego skutku, mimo coraz ostrzej rysującego się kryzysu finansów gminnych, wywołanego głównie gwałtownym spadkiem wpływów z podatku od działalności gospodarczej (*Gewerbesteuer*), będącego do niedawna podstawowym źródłem dochodów gmin.

Drugi kierunek polityki dotyczący przewłaszczenia renty planistycznej ma charakter uzupełniający. Polega on na wprowadzeniu

czasowo ograniczonej ustawy o popieraniu budownictwa mieszkaniowego (*Wohnugsbauförderungsgesetz* 1989), na podstawie której niemal cały przyrost wartości terenu rolnego, wynikający z jego przeznaczenia pod zabudowę oraz dokonania scalenia i podziału, jest przejmowany przez gminę. Tylko bowiem w ten sposób staje się możliwe uzyskanie przez gminę środków niezbędnych do budowy podstawowego systemu dróg, transportu zbiorowego, koniecznego systemu infrastruktury technicznej i ciągłego systemu terenów zielonych oraz zabezpieczenie (częściowe) środków na budowę społecznych usług komunalnych. Wykorzystanie tego instrumentu było niezbędne w przypadku podejmowania przez gminy większych programów budownictwa socjalnego. Wynika to ze specyficznych niemieckich ustaleń, że wysokość czynszu w takim budownictwie nie może przekraczać 4 euro miesięcznie za 1 m² powierzchni mieszkania. Przy takim obowiązującym w państwie założeniu — uwzględniając wszystkie koszty rzeczowe (budowlane) i finansowe (kredyty) — cena 1 m² terenu nie może przekraczać 75 euro. Jest to warunek wyjściowy podejmowania budownictwa socjalnego przez gminy. Ograniczenie ceny terenu do tej właśnie wielkości było głównym przedmiotem wspomnianej ustawy.

Jak wynika z zamieszczonego wcześniej diagramu, przyrost wartości terenu nie następuje jednorazowo, lecz ma miejsce w trzech fazach. Obecna wartość terenów rolnych istniejących na obszarze Stuttgartu wynosi 10–15 euro/m². Wzrost ich wartości — zakładając ich przekwalifikowanie na tereny budowlane — jest w okresie sporządzania planu użytkowania terenu dla obszaru całej gminy bardzo powolny. Ulega on skokowemu przyspieszeniu w momencie sporządzenia i uchwalenia planu szczegółowego (według obecnej polskiej terminologii miejscowego) do około 300 euro/m², a następnie po dokonaniu przez gminę scalenia i podziału zgodnie z planem miejscowym, wartość ta rośnie do około 500 euro/m². Dalszy przyrost wartości terenu jest znowu powolny i zależy od sytuacji na rynku nieruchomości w mieście.

Jak wynika z przedstawionego wyżej przykładu, rada gminy może wpływać na poziom cen nieruchomości na rynku przez stawianie

(lub nie) do dyspozycji inwestorów nowych terenów pod zabudowę. Dlatego też kształtowanie się tego rynku jest przedmiotem stałej obserwacji przez władze gminy/miasta. Podstawowe zasady organizacyjne i merytoryczne tego monitoringu stanowią wyodrębnioną, dużą część Kodeksu planowania gminnego dotyczącego poziomu gminy. Rady większych miast publikują periodycznie mapy wartości terenów; są to dokumenty powszechnie dostępne.

Przedstawione wyżej dwie możliwości przewłaszczania przyrostu wartości gruntów rolnych z tytułu ich zmiany na grunty budowlane są całkowicie oddzielne od procedury przystosowania istniejących podziałów własnościowych do ustaleń planu miejscowego (scalenia i powtórne podziały), jego konsekwencji prawno-własnościowych i finansowych, oraz od sprawy opłat adiacenckich pobieranych przez gminę w związku z uzbrajaniem przez nią terenów.

Kierunki polskich rozwiązań ustawowych

Polska ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku zawiera generalne zasady dotyczące polityki związanej z repartycją na rzecz gminy wzrostu wartości terenu wynikającej z renty planistycznej. Obecna Ustawa 2003 powtarza przyjęte wcześniej sformułowania; dodatkowo odnosi ona niektóre sprawy do ustawy o gospodarce nieruchomościami z 1997 roku, która wcześniej jeszcze nie istniała. Ustawa ta ma charakter komplementarny w stosunku do obu ustaw o planowaniu/zagospodarowaniu przestrzennym.

Podstawowe ustalenia Ustawy 1994 w rozpatrywanym przedmiocie sprowadzają się do następujących punktów dotyczących skutków uchwalenia planu miejscowego lub jego zmiany:

- prawo właściciela/użytkownika, w przypadku gdy korzystanie z posiadanej nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone — w tym przypadku może on żądać od gminy: odszkodowania za rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części albo uzyskania nieruchomości zamiennej (36.1),

- prawo właściciela/użytkownika w przypadku, gdy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a nie skorzystał on z wyżej opisanego prawa do żądania od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, jeżeli zbywa on nieruchomość (36.2) — wysokość odszkodowania ustala się na dzień zbycia nieruchomości (36.4),
- prawo gminy, w przypadku gdy wartość nieruchomości wzrosła, do pobierania jednorazowej opłaty, określonej w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości, jednak nie więcej niż 30% wzrostu tej wartości (36.3): opłatę pobiera się w przypadku zbycia nieruchomości, a wysokość opłaty ustala się na dzień jej zbycia — wysokość stawki procentowej ustala się w planie miejscowym.

Ponadto, Ustawa 1994 przewidywała, że wójt, burmistrz albo prezydent przedstawiał każdorazowo na sesji rady gminy informację o zgłoszonych żądaniach i wydanych decyzjach (36.11). Nie wyjaśniono przy tym, kto ma obowiązek prowadzenia rejestru żądań i wydanych decyzji. Wreszcie, w celu pokrycia zobowiązań finansowych, gmina mogła emitować obligacje (38.1). Wypłata w obligacjach nie mogła przekroczyć połowy należności, a termin wykupienia obligacji nie mógł być dłuższy niż 10 lat (38.2).

Ustawa 2003 nie wniosła do przedstawionych wyżej ustaleń istotnych zmian, ograniczając się głównie do bliższego sprecyzowania niektórych punktów (36.5 i 6). Z ustawy zniknęły przepisy dotyczące źródła środków finansowych gminy niezbędnych do wypłaty odszkodowań (poprzednio emitowanie obligacji). Doprecyzowano też (częściowo) obowiązek przedstawiania przez wójta, burmistrza albo prezydenta informacji o zgłoszonych żądaniach i wydanych decyzjach (według potrzeb, co najmniej raz w roku — 37.8).

Ustawa 2003 nie wyjaśnia jednoznacznie, co stanowi podstawę określenia wartości nieruchomości przed jej sprzedażą (37.7) lub po zawarciu umowy sprzedaży (37.5): czy jest to wartość określona przez rzeczoznawcę majątkowego (37.11), czy też wartość podana w umowie sprzedaży.

Stawkę procentową, na podstawie której ustala się opłatę związaną ze wzrostem wartości nieruchomości, ustala się w planie miejscowym (15.12). Jest ona zatem proponowana przez projektanta planu miejscowego, którym — według nowych ustaleń Ustawy 2003 — może być członek Izby Urbanistów albo każdy architekt. Nie wiadomo, na podstawie jakiej wiedzy ma to ustalenie nastąpić, bowiem ta tematyka nie jest przedmiotem nauczania na wydziałach architektury. Wynikające z innych przepisów sporządzanie prognozy finansowej planu przez licencjonowanych rzeczoznawców majątkowych wywołało protesty środowiska urbanistów.

Przyjęta w obu ustawach podstawowa zasada pobierania od właścicieli/użytkowników nieruchomości jednorazowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest w zasadzie rozwiązaniem „progrminnym”. Jednakże, gmina może ustalać i pobierać tę opłatę tylko w momencie, gdy nieruchomość ulega sprzedaży. W polskich warunkach, gdy społeczeństwo jest generalnie niemobilne, a sprzedaż nieruchomości na terenach aktywizowanych pod zabudowę nie będzie zjawiskiem masowym, oznacza to, że gmina tylko w nielicznych przypadkach tę opłatę pobierze. Sprawę utrudnia dodatkowo pominięcie w przepisach dziedziczenia nieruchomości, jako możliwego momentu pobierania tejże opłaty. Rozwiązaniem gwarantującym gminie możliwość pobrania opłaty byłoby przyjęcie zasady, że należy się ona w momencie zakończenia całego procesu przygotowania pod zabudowę terenu poprzednio rolnego (tj. dokonania podziałów i uzbrojenia terenu). Taką zasadę przyjęto np. w przepisach niemieckich dotyczących obszarów podlegających sanacji. Sprawa ta jest dla gmin istotna, bowiem cierpią one generalnie na poważne niedobory własnych środków finansowych; problem ten ulega obecnie dalszemu zaostrzeniu w związku z koniecznością posiadania środków na współfinansowanie zamierzeń inwestycyjnych w ramach programów strukturalnych i spójnościowego Unii Europejskiej.

Renta planistyczna powstająca w wyniku przekwalifikowania w planie zagospodarowania terenów rolnych na budowlane może dotyczyć zarówno większych terenów przeznaczanych pod zabudowę, jak i pojedynczych (lub kilku) działek. W Polsce przeważa zdecydowanie ta

druga forma. Jest to wynikiem pasywności gmin w zakresie uruchamiania większych obszarów pod zabudowę, bowiem łączy się to ze znacznym wysiłkiem koncepcyjnym, organizacyjnym i finansowym, wykraczającym z reguły znacznie poza czteroletnią kadencję rady gminy; jest więc propozycją mało interesującą z punktu widzenia bezpośrednich interesów politycznych (tj. ponownego wyboru) radnych. Stąd też typowym zjawiskiem jest czekanie na zgłoszenie się inwestora z zewnątrz, z reguły zainteresowanego małym fragmentem gruntu, oraz załatwianie zgłoszonego przez niego wniosku.

Wnioski zgłaszane przez inwestorów bywają dwóch rodzajów. Pierwszy z nich występuje wówczas, gdy inwestor może (i chce) zrealizować swoje zamierzenie zgodnie z prawomocnym planem miejscowym (lub studium w przypadku braku takiego planu). Drugi ma miejsce wówczas, gdy zamierzenie inwestora łączy się z jego naciskami na zmianę planu. Ta druga sytuacja występuje często — inwestor nabywa grunty rolne dające mu możliwość, przy ich przekwalifikowaniu na budowlane, przejścia wysokiej renty planistycznej. W tym celu jest on skłonny pokryć wszelkie koszty, jakie musi ponieść gmina w związku ze zmianą planu — jest to praktyka wprawdzie nielegalna, ale częsta, wynikająca z niedoborów finansowych gmin. Jej efektem jest zachęcanie innych inwestorów do podobnych działań, co prowadzi do sporządzania dziesiątków drobnych planików (i decyzji) dla pojedynczych działek, których nie da się złożyć w żadną sensowną całość. Zjawisko to, określane często jako „planarchia”, prowadzi do zaśmiecania przestrzeni, niszcząc szansę tworzenia ładu w zagospodarowaniu.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. wprowadza pojęcie opłaty adiacenckiej. Jest ono rozumiane bardzo szeroko i odmiennie od rozumienia tego pojęcia w państwach Unii Europejskiej. W państwach tych pojęcie opłaty adiacenckiej odnosi się w zasadzie tylko do opłat, jakie właściciele/użytkownicy wieczystości nieruchomości muszą wnieść w związku z uzbrojeniem terenu, rozumianym jako wybudowanie (modernizacja) ulic i towarzyszących im sieci infrastruktury technicznej, przy czym chodzi tu o pokrycie kosztów budowy tych urządzeń (*Baulexikon*). W odróżnieniu od tej ograniczonej treści terminu opłata adiacencka, polska ustawa o gospodar-

ce nieruchomości wprowadza jego zasadniczo inne rozumienie. Jest to mianowicie opłata ustalana przez gminę w związku ze wzrostem wartości nieruchomości. Ten wzrost wartości może być spowodowany wystąpieniem trzech sytuacji: budową (modernizacją) ulic i uzbrojenia technicznego, scaleniem i podziałem nieruchomości oraz podziałem nieruchomości.

Takie rozumienie opłaty adiacenckiej ma istotne — niekorzystne w porównaniu z rozwiązaniami stosowanymi w państwach Unii — konsekwencje dla stosowanych procedur, zakresu i terminów uzyskiwania opłat.

Scalanie i podział nieruchomości

Przystosowanie terenu pod zabudowę zgodnie z ustaleniami prawomocnego planu miejscowego (101.1) wymaga w wielu przypadkach — a zawsze w odniesieniu do terenów uprzednio rolnych — scalenia nieruchomości i ich ponownego podziału na działki gruntów. Zasady i procedury niezbędnego postępowania określa ustawa o gospodarce nieruchomościami w oddzielnym rozdziale (Dział III rozdz. 2).

O przystąpieniu do scalenia i podziału decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem (101.3). Uchwała ta powinna zawierać:

- ustalenia co do rodzaju urządzeń infrastruktury (pod terminem tym rozumie się także drogi) planowanych do wybudowania, terminy ich budowy oraz źródła finansowania (104.6),
- ustalenia co do wysokości, terminu i sposobu zapłaty przez właścicieli/użytkowników wieczystych opłat adiacenckich (104.7).

Koszty związane ze scaleniem i podziałem nieruchomości ponoszą uczestnicy postępowania (103.6).

Powierzchnię każdej nieruchomości objętej scaleniem i podziałem pomniejsza się o powierzchnię niezbędną do wydzielenia pod nowe

drogi lub poszerzenie dróg (105.1). Stanowi to pomniejszenie powierzchni działek gruntów przypadających dotychczasowym właścicielom/użytkownikom wieczystym (105.2). Grunty wydzielone pod nowe drogi lub poszerzenie dróg przechodzą na własność gminy, pod warunkiem wypłacenia przez gminę odszkodowania w wysokości uzgodnionej z właścicielami/użytkownikami wieczystymi.

Ten przepis, nakłaniający do minimalizacji powierzchni gruntów przeznaczanych pod drogi, może w praktyce prowadzić do karykaturalnych rozwiązań komunikacyjnych (*vide* niektóre parcelacje w przedwojennej Polsce).

Osoby, które otrzymały nowe nieruchomości w wyniku scalenia i podziału, są zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy tzw. opłat adiacenckich w wysokości do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości (107.1). Wysokość stawki procentowej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale (107.2). Nie jest jasne, kto ma określać wzrost wartości nieruchomości.

Zasady i procedury podziału nieruchomości, określone w osobnym rozdziale ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dział III rozdz. 1), są podobne do tych stosowanych w przypadku scaleń i podziałów. Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz lub prezydent może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką. Stawkę procentową tej opłaty ustala rada gminy w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (98.4). Określenie „może” oznacza, że wymaganie opłaty nie jest automatyczne.

Wprowadzone ustawą o gospodarce nieruchomościami rozwiązanie dotyczące scaleń i podziałów jest wariantem zniechęcającym gminy do podejmowania tego typu działań. Odbiega ono zasadniczo od rozwiązań stosowanych np. w Niemczech, gdzie podstawową zasadą jest zachęcanie gmin do tego typu działań i stwarzania im wielu ułatwień. W rozwiązaniu polskim gmina musi podjąć (niemały) trud organizacyjny przygotowania całego postępowania, następnie zaangażować znaczne środki finansowe związane z tym postępowaniem,

zwłaszcza na wypłacenie odszkodowań właścicielom za grunty przejęte pod drogi oraz na budowę przez gminę infrastruktury technicznej. Po zakończeniu całego postępowania, które z reguły będzie trwać lata, gmina może ustalić przy pomocy rzeczoznawcy majątkowego (co będzie przedmiotem sporów z właścicielami) przyrost wartości gruntów. Dopiero po dokonaniu tych wszystkich czynności (czteroletnia kadencja rady, która podjęła uchwałę, w międzyczasie już dawno minęła), gmina może liczyć na częściowy zwrot poniesionych kosztów, co w praktyce będzie procesem długim (może trwać nawet 10 lat przy rozłożeniu go na raty). W całym tym skomplikowanym i pracochłonnym procesie gmina nie uzyskuje żadnych nieruchomości, które mogłyby być jej pomocne w prowadzeniu polityki terenowej. W sumie, jest to zatem rozwiązanie „antygminne”, na które mogą się ważyć tylko gminy zamożne i zdeterminowane. A oba te atrybuty należą w Polsce do rzadkości. Stąd też można się obawiać, że wprowadzone ustawą przepisy mogą pozostać w praktyce przepisami martwymi.

Warto tu przytoczyć rozwiązania niemieckie dotyczące scalania i podziału nieruchomości, które w obecnych warunkach polskich można uznać za wzorcowe. Trzeba na wstępie przypomnieć, że Niemcy są państwem, które — w porównaniu z innymi państwami Unii Europejskiej — krańcowo popierają własność prywatną. Nie oznacza to jednak uniemożliwiania radom gmin działań zmierzających do tworzenia ładu przestrzennego i uporządkowanego ich rozwoju. Przepisy niemieckie stanowią, że przy przeprowadzaniu scalenia i podziału nieruchomości, gmina przejmuje nieodpłatnie do 30% całości gruntów podlegających scaleniu. Uzyskane w ten sposób już w momencie zakończenia procedury scaleniowej grunty przeznaczone są na dwa cele: ulice i place oraz zielen publiczną (stanowi to zwykle około 20% powierzchni) oraz działki budowlane (pozostałe 10%). Te ostatnie stają się także nieodpłatnie własnością gminy i służą prowadzeniu polityki terenowej np. jako działki zamienne. Warto też dodać, że gmina ma prawo pierwokupu na wszystkich terenach scalanych i dzielonych. Jest ono automatyczne i absolutne w odniesieniu do wszystkich działek przewidzianych w planie miejscowym pod użyteczność publiczną (tj. urządzenia celu publicznego).

Warto tu zwrócić uwagę na jeszcze jedną istotną różnicę rozwiązań niemieckich w stosunku do polskiej ustawy o gospodarce nieruchomościami. Przepisy niemieckie przewidują *expressis verbis*, że grunty przejmowane nieodpłatnie przez gminę są przeznaczane także pod zielen publiczną, co umożliwi współczesne kształtowanie przestrzenne osiedli bez ponoszenia dodatkowych kosztów. W ustawie o gospodarce nieruchomościami zielen publiczna nie została w ogóle uznana za „cel publiczny” (6), nie stworzono też żadnych mechanizmów nieodpłatnego uzyskiwania niezbędnych gruntów. Gmina nie może też wywłaszczyć terenów pod zielen, ponieważ wywłaszczenie jest możliwe jedynie na cele publiczne (112.1). Nie może też z tego samego powodu skorzystać z prawa pierwokupu (109.1.3). W ten sposób powstał potężny zespół antybodźców wykluczający współczesne projektowanie osiedli. A to uznaje za kanon tworzenie ciągłych zielonych układów penetrujących osiedla, zielonych cezur między osiedlami, większych zwartych obszarów zieleni publicznej, czy pozostawianie terenów otwartych ważnych ze względów klimatycznych. Ponieważ niezbędnych na te cele gruntów gmina — według polskich przepisów — nie może uzyskać za darmo, a ich uzyskanie w innym trybie jest zasadniczo utrudnione, można wątpić, czy gmina w ogóle będzie zainteresowana ich tworzeniem. Mamy zatem w ustawie o gospodarce nieruchomościami system torpedujący zasady współczesnego, praktykowanego w Europie projektowania zagospodarowania przestrzennego, mimo powszechnie głoszonych (ogólnych) haseł o konieczności stosowania zasady trwałego rozwoju i uwzględniania wymogów ochrony środowiska. Pozostaje mieć nadzieję, że sprawa ta zostanie „wyprostowana” przez inne ustawy, np. przez ustawę Prawo ochrony środowiska, co zbliżyłoby polskie regulacje do rozwiązań stosowanych w państwach Unii Europejskiej. Wymaga to jednak świadomości istnienia tego problemu i powstania woli politycznej dla jego współczesnego rozwiązania.

Opłaty adiacenckie z tytułu udziału w kosztach infrastruktury technicznej

Sprawa ta występuje zarówno w Ustawie 2003, jak i w ustawie o gospodarce nieruchomościami 1997. Stosują one zresztą różną terminologię dotyczącą tej kwestii. Ustawa 2003 rozróżnia między sys-

temem komunikacji (tj. drogami) a infrastrukturą techniczną, podczas gdy ta druga używa tylko terminu infrastruktura techniczna, do którego włączone są również drogi. Nie jest to wprawdzie sprawa istotna, ale może dziwić, że dwie ustawy, których projekty opracowano w tym samym resorcie, posługują się różną terminologią w odniesieniu do tych samych spraw.

Ustawa 2003 ustala, że w planie miejscowym określa się obowiązkowo zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej (16.10). Rada gminy uchwalając plan miejscowy rozstrzyga jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej (o drogach chyba zapomniano), należących do zadań własnych gminy, oraz o zasadach ich finansowania (20.1). Te jednoznaczne stwierdzenia, mówiące o obowiązkach gminy, uległy w ustawie o gospodarce nieruchomościami znacznej relatywizacji. Według tej ustawy, sprawa odnoszona jest do gminnych zasobów nieruchomości (25.1), przy czym stwierdza się, że gmina jest zobowiązana do ich wyposażenia „w miarę możliwości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej” (25.1). Biorąc to ustalenie dosłownie, można dojść do wniosku, że gmina nie ma obowiązku uzbrojenia terenów nie będących jej własnością, co byłoby ustaleniem sprzecznym z ustawą o samorządzie gminnym (jeżeli nie absurdalnym). Ponadto określenie „w miarę możliwości” oznacza w praktyce wcale (lub wyjątkowo), ponieważ wszystkie gminy cierpią na zasadnicze niedobory finansowe, a określenie „niezbędne” dopuszcza szeroki margines interpretacji, zachęcający do ograniczonego pojmowania tej możliwości.

Sprawa traktowana jest konkretniej w odniesieniu do gruntów objętych scaleniem i podziałem, czemu poświęcony jest osobny rozdz. 2 Działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Stwierdza on, że gmina jest zobowiązana do wybudowania określonych w uchwale o scaleniu i podziale niezbędnych urządzeń infrastruktury technicznej (104.2.6); występuje tu zatem także („niezbędnych”) spory margines dowolności. Koszty budowy tych urządzeń nie mogą obciążać uczestników postępowania, chyba że w drodze porozumienia strony postanowią inaczej (106.3).

Osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, są zobowiązane do wniesienia na rzecz gminy opłat (określanych jako adiacenckie) w wysokości do 50% wzrostu wartości nieruchomości (107.1). Wysokość stawki procentowej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale (107.2). Rozdział ten nie wyjaśnia, kto ustala wzrost wartości nieruchomości i na jaką datę (prawdopodobnie rzeczoznawca majątkowy). Mamy tu zatem oderwanie opłaty za wybudowanie urządzeń infrastruktury od ich faktycznego kosztu i „przerzucenie” całej sprawy na sumaryczny wzrost wartości nieruchomości. Oznacza to dodatkową fazę w postępowaniu (określenie wzrostu wartości), z natury rzeczy sporną, oraz możliwe opóźnienia we wniesieniu opłaty przez beneficjentów. Terminy i sposób wnoszenia tych opłat ustala wójt, burmistrz albo prezydent w drodze ugody z beneficjentami. Terminy te nie mogą być krótsze niż terminy wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (107.3).

Sprawą opłat adiacenckich zajmuje się również osobny rozdz. 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Nie odnosi się on do obowiązków gminy, lecz dotyczy jedynie obowiązków właścicieli/użytkowników wieczystych. Są oni zobowiązani do uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez wniesienie na rzecz gminy opłat adiacenckich (144.1.2). Wysokość tej opłaty zależy od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej (146.1), przy czym wysokość opłaty wynosi nie więcej niż 50% przyrostu wartości (146.2). Wartość nieruchomości określa rzeczoznawca majątkowy według stanu i cen na dzień wydania decyzji (146.3).

Zasady stosowane w Niemczech są całkowicie odmienne i znacznie prostsze. Opłaty adiacenckie za wybudowanie dróg i urządzeń infrastruktury technicznej nie są łączone ze wzrostem wartości nieruchomości. Opłaty dotyczą wyłącznie faktycznych kosztów budowy tych urządzeń i mogą stanowić do 90% ich wysokości. W ten sposób odpada cała (sporna) procedura ustalania wzrostu wartości nieruchomości, wysokość opłat jest z natury rzeczy niższa (ogranicza się tylko do kosztów budowy), ich ustalenie jest możliwe natychmiast

po zakończeniu i rozliczeniu budowy, a terminy wymaganej płatności mogą być odpowiednio krótkie.

Wskaźniki urbanistyczne

Pojęcie wskaźników urbanistycznych występuje jedynie marginalnie w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym 1994. Pojawia się ono w silniejszym stopniu dopiero w Ustawie 2003, ale dotyczy wyłącznie terenów zabudowywanych, projektowanych w skali planu miejscowego (1:500 — 1:2000), intencyjnie głównie mieszkaniowych. Ustawa nie wspomina o żadnych innych wskaźnikach urbanistycznych odnoszących się do planów miejscowych sporządzanych w większych skalach (powyżej 1:2000), ani o wskaźnikach odnoszących się do terenów innych niż budowlane, a także nie mówi nic o wskaźnikach dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Zespół takich wskaźników odnoszących się do wszystkich rodzajów zagospodarowania (a więc i niebudowlanego) oraz obu głównych typów planów zagospodarowania (tj. ogólnych i szczegółowych) był stosowany przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego w okresie realnego socjalizmu. Zbiór tych wskaźników nosił nazwę „normatywu urbanistycznego” i miał charakter obowiązujący. Z momentem transformacji ustrojowej został on ze względów ideologicznych odrzucony jako relikw scentralizowanej, kolektywistycznej gospodarki i zuniformizowanego społeczeństwa. Jak to często bywa, wylano dziecko wraz z kąpielą, gdyż normatyw urbanistyczny zawierał wiele zobiektywizowanych elementów, które od strony metodycznej zachowują swoją ważność niezależnie od ustroju (np. zasady określania sieci przedszkoli czy szkół, związane z rozwojem czynników demograficznych, czy wieloszczeblowa sieć handlowa będąca wynikiem charakteru indywidualnej konsumpcji). Warto wiedzieć, że normatywy urbanistyczne istnieją i są wykorzystywane w organizacjach planowania zagospodarowania państw Unii Europejskiej. Każdy resort odpowiedzialny za tę dziedzinę opracowuje i rozpowszechnia różnego typu wskaźniki do planowania przestrzen-

nego. Mają one czasem walor ustawowy (jak np. szczegółowe wskaźniki dotyczące liczby miejsc parkingowych i garaży, czy miejsc zabaw dla dzieci w Niemczech), lub też stanowią zalecenia do stosowania (jak np. ogólne *planning policy guidances* dotyczące różnych dziedzin zagospodarowania w Wlk. Brytanii). Dlatego też słusznie — po dziesięciu latach eksperymentów z brakiem jakichkolwiek wskaźników urbanistycznych — przypomina się w Polsce o tym sprawdzonym w warunkach gospodarki rynkowej narzędziu planowania zagospodarowania przestrzennego*.

W niniejszym tekście zajmiemy się — tak jak to ujmuje Ustawa 2003 — tylko sprawą wskaźników urbanistycznych dotyczących terenów (i działek) zabudowywanych. Obejmują one w praktyce planowania państw Unii Europejskiej zwykle cztery ustalenia:

- dopuszczalny procent zabudowy terenu (działki), rozumiany jako stosunek powierzchni rzutu budynku (budynków) do powierzchni działki,
- gęstość zabudowy, rozumiana jako stosunek powierzchni wszystkich kondygnacji budynku (budynków) do powierzchni działki,
- liczba pełnych kondygnacji lub wysokość budynku (budynków) mierzona w mb,
- masa budynku, rozumiana jako suma kubatury budynku (budynków) przypadająca na jeden m² powierzchni działki. Wskaźnik ten jest stosowany głównie w budownictwie o charakterze przemysłowo-składowym.

W europejskich ustawach dotyczących zagospodarowania przestrzennego występują dwa rodzaje sytuacji. Pierwszy polega na tym, że ustalane są wskaźniki dla określonych stref zabudowy, przy czym wskaźniki te są ustalane na szczeblu centralnym i obowiązują we wszystkich planach zagospodarowania przestrzennego sporzą-

* R. Dylewski, M. Nowakowski, M. Szopa, *Poradnik urbanisty. Standardy, przykłady, przepisy*, TUP, Oddział w Warszawie, Warszawa 2000.

dzanych na obszarze całego państwa — tak jest dla przykładu w Niemczech. Druga sytuacja polega na tym, że decyzje ustalania wskaźników gęstości zabudowy spoczywają w rękach władz gminnych; jednakże istnieje także generalne wyjściowe ustalenie obowiązujące na obszarze całego państwa* — tak jest np. we Francji. Tak więc, swoboda decyzji rad gminnych jest w każdym przypadku ograniczona ustaleniami ogólnopaństwowymi, przy czym stopień tego ograniczenia bywa różny.

Wspomniane wyżej wskaźniki mają zasadnicze znaczenie dla efektów całej działalności planistycznej — są *de facto* jedną z głównych decyzji podejmowanych w planach zagospodarowania przestrzennego, oddziałując w wysokim stopniu na interesy właścicieli, użytkowników i inwestorów oraz wartość nieruchomości. Wskaźniki te spełniają trzy główne funkcje:

- tworzą podstawy do zachowania zdrowych i bezpiecznych warunków zamieszkania i pracy oraz umożliwiają oddziaływania na powstawanie ładu przestrzennego — są to funkcje spełniane przez władze publiczne;
- określają stopień dochodowości obiektów wznoszonych w poszczególnych strefach — większa intensywność zabudowy umożliwia wybudowanie na danej działce większej liczby mieszkań, większych powierzchni biurowych, lub kubatur przemysłowych czy składowych, co oznacza w ostatecznym efekcie uzyskanie większego dochodu z posiadanej/podejmowanej inwestycji; leży to w bezpośrednim interesie inwestora — stąd podejmuje on z reguły naciski na uzyskanie zgody na możliwie największą gęstość zabudowy;
- zapewniają zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych (a czasem także pracy) na najwyższym poziomie jakościowym, uwzględniających w szczególności walory środowiska i dostęp do otwartego krajobrazu. W tym przypadku chodzi o elitarne rozwiązania, w których wysoka gęstość nie jest przez in-

* Dla całego kraju przyjęto generalnie wskaźnik intensywności 1,0; dla Paryża — 1,5.

westorów pożądana (np. w dzielnicach willowych); jest nawet odwrotnie.

Między tymi funkcjami (czy punktami widzenia) występuje w praktyce wiele sprzeczności. Władze publiczne ustalając powyższe wskaźniki — taki jest przynajmniej ich mandat społeczny — dbają o zachowanie dobra wspólnego, co wyraża się w praktyce ograniczaniem stopnia intensywności zagospodarowania. Z kolei inwestorzy nastawieni na zysk, nalegają na możliwie wysoką intensywność zabudowy, z wyjątkiem przypadków, w których jest ona czynnikiem niepożądanym z ekonomicznego punktu widzenia inwestora. W praktyce występują oczywiście sytuacje graniczne, gdy interesy inwestora są zbliżone do poglądów władz publicznych, ale nie są z nimi identyczne. Ten fakt wykorzystało np. ustawodawstwo francuskie wprowadzając możliwość wydania zgody na odstępstwo (w górę) od wskaźników ustalonych przez radę gminy, ale pod warunkiem wniesienia przez inwestora specjalnych opłat, które w 3/4 wpływają do kasy gminy, a w 1/4 do kasy departamentu. Sprawa ta jest zawarta już w drugim rozdziale (na łączną liczbę około 90) francuskiego *Côte de l'urbanisme*.

W polskich ustawach okresu transformacji sprawa ta jest traktowana jako drugorzędna. Pogląd ten, który w praktyce doprowadził do niestosowania w ogóle wskaźników dotyczących zabudowy, stał się jedną z ważnych przyczyn rosnącego chaosu przestrzennego. Do reguły należy np. wprowadzanie w „plombach” realizowanych w dzielnicach willowych budynków o znacznie większej intensywności i wysokości zabudowy, niszczących istniejący na tych obszarach ład przestrzenny. Podobnie, na terenach nowej zabudowy dopuszcza się zagospodarowanie o bardzo różnym stopniu intensywności i wysokości dyktowane życzeniami (różnymi) inwestorów. Nawet na terenach wymagających szczególnej troski ze względów krajobrazowych powstają budynki niszczące tradycję kulturową zabudowy.

Ustawa 1994 traktowała ten problem jako marginesowy. Nie wprowadziła ona dla studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy żadnych wymogów w tym zakresie.

W odniesieniu do planu miejscowego jej ustalenia były fakultatywne. Ustawa przewidywała „ustalenie, w zależności od potrzeb, lokalnych warunków, zasad i standardów kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu (...) a także maksymalnych lub minimalnych wskaźników intensywności zabudowy” (10.1.6). Wynikało z tego, że dla każdego planu miejscowego sprawy te były ustalane indywidualnie (w domyśle) przez projektanta. Co miało być podstawą takich ustaleń, nie wiadomo. Nie wyjaśniono też, co rozumiano pod pojęciem „standardy” — nie były to, jak wynika z powyższego sformułowania, wskaźniki intensywności zabudowy.

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (42.1) tych podstawowych dla każdego inwestora wskaźników w ogóle nie zawierała, co musi dziwić. Ustawa odsyłała w tym zakresie do „ustaleń planu miejscowego, jeżeli dla danego obszaru plan został uchwalony” (42.1.2). Nie wyjaśniała ona sytuacji przy braku planu miejscowego, ani nie wskazywała, jakie ustalenia powinna zawierać decyzja rozprawy administracyjnej wydawana w przypadku braku planów miejscowych, co było zjawiskiem typowym.

W Ustawie 2003 występują cztery pojęcia: parametry, standardy, wskaźniki kształtowania zabudowy i cechy (61.1). Tylko znaczenie pojęcia standard jest wyjaśnione w początkowym artykule ustawy (2.15); pozostałe pojęcia mają być wyjaśnione w odpowiednich rozporządzeniach ministra odpowiedzialnego za gospodarkę przestrzenną.

Pod pojęciem standardu, które stanowi w tym ujęciu *novum* w terminologii planistycznej, ustawa rozumie dwie całkowicie różne rzeczy (2.15):

- zbiór i zakres wymagań dotyczący opracowań i dokumentów planistycznych
- zasady stosowania w nich parametrów zagospodarowania przestrzennego.

Nie wiadomo, jaka jest różnica między parametrem a wskaźnikiem urbanistycznym (2.17); nie wiadomo także, co rozumie się pod po-

jęciem cech zabudowy. Określenia te nie są zresztą w pełni konsekwentnie stosowane w tekście ustawy. Mają one być dopiero wyjaśnione w rozporządzeniach ministra, dotyczących trzech typów opracowań: zakresu planów i standardów dla studium (10.4), dla planów miejscowych (16.2) oraz dla planów zagospodarowania przestrzennego województw (40).

W porównaniu z pierwszą ustawą okresu transformacji, Ustawa 2003 jest pewnym krokiem naprzód. Nie dotyczy to jednak studium, gdzie sprawa pozostała nadal niejasna. Ustawa wspomina jedynie ogólnie, że uwzględnia się w nim „uwarunkowania wynikające z dotychczasowego zagospodarowania” (10.1.1), ale nie konkretyzuje tego wymogu w odniesieniu do sposobu zabudowy (intensywności, wysokości itp.). Wspomina się wprawdzie, że w studium określa się „wskaźniki dotyczące zagospodarowania” (10.2.2), ale nie wiadomo, o jakie wskaźniki tu chodzi.

Ustalenia dotyczące planu miejscowego idą dalej. W ustawie można znaleźć kilka różnych wskaźników: intensywność zabudowy (15.2.6), wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki (61.7.2), intensywność wykorzystania terenu (61.1). Nie wiadomo, czy są to trzy różne wskaźniki, czy też jest to wynikiem redakcyjnej nieuwagi ustawodawcy. Pojęć tych nie wyjaśniono w art. 2 ustawy („słowniku”) — mówi się w nim tylko o parametrach (też nie wiadomo, co to jest) i wskaźnikach urbanistycznych (czym różnią się one od parametrów?), które mają być ustalone w rozporządzeniach wykonawczych wydanych przez ministra. Tekst ustawy nie wyjaśnia też podstawowej sprawy, czy wskaźniki te będzie nadal określał projektant każdego planu miejscowego osobno, i na jakiej podstawie miałby to robić, czy też zostaną wprowadzone wskaźniki obowiązujące w całym kraju, ewentualnie związane ze strefami różnego użytkowania (ustawa nigdzie nie wspomina o strefach użytkowania), a także czy w takim przypadku byłyby dopuszczalne górne lub dolne granice, a również odstępstwa od nich. Wygląda na to, że w każdym planie miejscowym i w każdej decyzji o warunkach zabudowy będziemy mieli inne wielkości wskaźników ustalane na niejasnych i niejednorodnych podstawach.

Na tle tej niejasności terminologicznej, Ustawa 2003 wprowadza trzy różne wymagania ustalania wskaźników: dla planów miejscowych, dla decyzji o warunkach zabudowy wydawanych przy braku planów miejscowych oraz dla przypadku wydawania zgody na zabudowę na terenach rozproszonej zabudowy. Są one następujące:

- w planie miejscowym, sporządzanym w zasadzie w skali 1:1000 (czyli szczegółowym) ustala się obowiązkowo „parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, w tym linie zabudowy, gabaryty obiektów, wskaźniki intensywności zabudowy” (15.2.6);
- w decyzji o warunkach zabudowy ustala się: „wielkość powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni działki, linie zabudowy, wysokość górnej krawędzi elewacji frontowej, szerokość elewacji frontowej, geometrię dachu” (61.7.1–5);
- w decyzji o warunkach zabudowy dla działek rozproszonych wydanie zgody jest możliwe w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: „określenia parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym linii zabudowy, intensywności wykorzystania terenu, gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych” (61. 1).

Trudno jest zrozumieć, dlaczego wymagania w stosunku do tych trzech form decyzji dotyczących zabudowy nowych działek (terenów) są różne.

Na tym tle warto jest przytoczyć rozwiązania niemieckie dotyczące budowlanego wykorzystania działek (*Baunutzungsverordnung* 1990). Ich punktem wyjścia jest ustalenie — jednolicie dla wszystkich planów użytkowania terenu i planów zabudowy (miejscowych) sporządzanych w Niemczech — mimo że jest to państwo federalne o silnych tradycjach społeczności lokalnych — jedenastu zunifikowanych stref zabudowy. Dla każdej z tych stref Kodeks planowania gminnego ustalił szczegółowo dopuszczalne rodzaje użytkowania (obiekty) oraz górne granice wskaźników urbanistycznych zabudowy.

System ten można w skrócie przedstawić następująco:

Strefy w planie użytkowania terenu	Strefy w planie zabudowy (miejscowym)	Zabudowa		
		Procent	Intensywność	Masa
Obszary mieszkaniowe	Małe osiedla	0,2	0,4	
	Tereny „czysto” mieszkaniowe	0,4	1,2	
	Tereny „ogólne” mieszkaniowe			
	Osiedla wakacyjne			
	Tereny „szczególne” mieszkaniowe	0,6	1,6	
Obszary „mieszane”	Osiedla wiejskie	0,6	1,2	
	Osiedla „mieszane”			
	Tereny śródmiejskie	1,0	3,0	
Obszary koncentracji miejsc pracy	Tereny przemysłowe	0,8	2,4	10,0
	Inne tereny miejsc pracy			
Obszary specjalne	Różne tereny specjalne (kuracyjne, centra zakupów, wystawy, szkoły wyższe, kliniki, porty, urzędzenia służące wykorzystaniu odnawialnej energii itp.)	0,8	2,4	10,0
Obszary weekendowe	Tereny domów weekendowych	0,2	0,2	

Zależnie od potrzeb, w planie użytkowania terenu dla całej gminy (lub jej znacznego fragmentu) mogą być wprowadzane strefy stosowane normalnie w planach zabudowy. W planach zabudowy ustalana jest także liczba dopuszczalnych pełnych kondygnacji na obszarze objętym planem.

Jak wspomniano, dla każdej ze stref Kodeks ustala szczegółowo rodzaje użytkowania budowlanego, dzieląc je na dopuszczalne oraz dopuszczalne wyjątkowo. Przykładowo — takie ustalenia dla strefy „tereny ogólne mieszkaniowe” przedstawiają się następująco — dopuszcza się: budynki mieszkalne, sklepy i restauracje służące codziennemu użytkowi, nieuciążliwe zakłady rzemieślnicze, a także obiekty służące celom kościelnym, kulturalnym, społecznym, zdrowotnym i sportowym.

Mogą być dopuszczone wyjątkowo: obiekty służące noclegom, obiekty służące zarządzaniu, inne obiekty nieuciążliwe dla otoczenia, zakłady ogrodnicze, stacje benzynowe.

Powyższe regulacje są obowiązujące dla wszystkich planów sporządzanych na obszarze Niemiec. Stanowią one istotną przesłankę tworzenia ładu przestrzennego, a jednocześnie wykluczają przypadkowość decyzji podejmowanych przez radę gminy, a także spory sądowe z inwestorami dążącymi z natury rzeczy do maksymalizacji intensywności wykorzystania poszczególnych działek. Wyjątki od tych generalnych reguł są możliwe, jeżeli wymagają tego szczególne względy urbanistyczne, ale pod warunkiem zapewnienia w planie, że nie ulegną pogorszeniu ogólne warunki zamieszkania i pracy, nie wystąpią negatywne skutki dla środowiska i zabezpieczone będą wymagania ruchu; odstępstwo nie może być także sprzeczne z interesami zbiorowości, ani nie może dotyczyć terenów domów weekendowych i wakacyjnych. W praktyce, odstępstwa są stosowane głównie w przypadku, gdy dany teren staje się przedmiotem konkursu urbanistycznego — dotyczy to zwykle eksponowanych terenów śródmiejskich. Jeżeli dany projekt konkursowy zostanie zaakceptowany przez radę gminy, sporządzany jest odpowiedni plan miejscowy, którego szczegółowe rozwiązania dotyczące stopnia wykorzystania terenu mogą odbiegać od regulacji ogólnoniemieckich.

W planie zabudowy (miejscowym) można ustalić również sposób zabudowy. Przepisy rozróżniają dwa podstawowe sposoby: otwarty oraz zamknięty. Pod tym pierwszym określeniem rozumie się budynki mające boczny odstęp od sąsiednich, przy czym długość budynku nie może przekraczać 50 mb. W drugim — zamkniętym sposobie zabudowy — budynki są wznoszone bez odstępu bocznego, chyba że tego wymaga charakter już istniejącej zabudowy. We wspomnianym planie można również ustalić inny sposób zabudowy; w takim przypadku jest wskazane określenie dopuszczalnych odległości zabudowy od frontowych, tylnych i bocznych granic działki.

Podstawy informacyjne i studialne gospodarki przestrzennej

Prowadzenie współczesnej gospodarki przestrzennej jest procesem informacyjnym, wymagającym posiadania i stałego aktualizowania odpowiedniej bazy informacyjnej. Na bazę tę składają się materiały kartograficzne i katastralne, dane statystyczne (ilościowe i jakościowe) odnoszące się do różnych dziedzin życia oraz różnorodne informacje dotyczące zagadnień o bardziej ogólnym charakterze. W sumie, muszą one tworzyć dostateczną podstawę do ustalania stanów wyjściowych występujących na obszarach planowanych, do prowadzenia analiz i studiów mających na celu obserwację zmian w warunkach zewnętrznych wpływających na procesy zagospodarowania przestrzennego, w powstających problemach zagospodarowania oraz w rozwoju tego zagospodarowania i jego czynnikach sprawczych, a także do określania konkurencyjności poszczególnych miast i ich promocji w układzie otwartej gospodarki europejskiej. Istotnym elementem bazy informacyjnej jest prowadzenie monitoringu umożliwiającego obserwację występujących procesów (materialnych i niematerialnych) w czasie. Sprawa ta stała się szczególnie pilna w związku z akcesją Polski do Unii Europejskiej. Komisja Europejska stawia bowiem jako warunek prowadzenie stałego monitoringu postępu oraz wpływu na otoczenie (*ex ante*, w czasie trwania i *ex post*) projektów współfinansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.

Potrzeba prowadzenia analiz i studiów, wymagających z natury rzeczy posiadania odpowiedniej bazy informacyjnej, znalazła odzwierciedlenie już w pierwszej powojennej Ustawie 1961 dotyczącej planowania przestrzennego. Stwierdzała ona w jednym z pierwszych artykułów (5.4), że „właściwe instytucje naukowe prowadzą badania i studia niezbędne do rozwiązywania zagadnień planowania przestrzennego”. W ten sposób potwierdzono ustawowo potrzebę prowadzenia studiów (i tworzenia odpowiedniej bazy informacyjnej) jako podstawy planowania przestrzennego. Studia takie były podjęte już znacznie wcześniej przez ówczesny Instytut Urbanistyki i Architektury oraz Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

i Instytut Geografii PAN, a także przez niektóre ośrodki planowania regionalnego i miejscowego (gminnego).

Sprawa ta była dalej rozwinięta w Ustawie 1984. Stwierdziła ona, że planowanie przestrzenne jest procesem ciągłym, który powinien obejmować (i to jako pierwszy punkt) „dokonywanie ocen stanu zagospodarowania przestrzennego, prowadzenie badań i studiów oraz sporządzanie prognoz w tym zakresie” (2.1), a także „kontrolę realizacji planów zagospodarowania przestrzennego” (2.4), co dzisiaj nazwalibyśmy monitoringiem. W następnym artykule (3.2) wskazano, że planowanie przestrzenne powinno uwzględniać „wyniki kompleksowych badań warunków przyrodniczych, społecznych, (...) a także prognozy rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach objętych planami zagospodarowania przestrzennego”. Ustalenia te tworzyły w sumie podstawy do dokonywania okresowych ocen aktualności planu krajowego (19.3) i planów regionalnych (2.4.1).

Potrzeba posiadania bazy informacyjnej i prowadzenia niezbędnych studiów na poziomie planowania i prowadzenia gospodarki przestrzennej w gminie zniknęły z pierwszej Ustawy 1994 okresu transformacji. Sprawa została ograniczona do wymogu dokonywania przez zarząd gminy „ocen zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i przedstawienia radzie gminy, co najmniej raz w okresie kadencji, wyników tych ocen” (31.1). Ponieważ ustawa nie wspominała w ogóle o obowiązku ciągłego zbierania informacji o rozwoju zagospodarowania przez gminę, nie było jasne, na jakiej podstawie takie oceny miałyby być dokonywane. Ustawa pomijała też całkowicie obowiązek (potrzebę) prowadzenia studiów i badań, co wynikało zapewne z faktu wprowadzenia całkowicie nowej, bardzo szerokiej formuły planu miejscowego, utrudniającej sformułowanie jednolitych wymagań informacyjnych i studialnych. Pojęcie to objęło bowiem w nowej formule wszelkie plany odnoszące się do gmin: poczynając od skali 1:500 aż do skali 1:25 000, które z natury rzeczy wymagają zasadniczo różnych informacji, analiz i studiów.

Prowadzenie analiz i studiów pojawiło się w odniesieniu do powiatów, o których roli w procesach kształtowania i realizacji polityki

przestrzennej ustawa całkowicie milczała. Jak *deus ex machina* znalazło się w ustawie stwierdzenie, że „organy powiatu mogą prowadzić, w granicach swojej właściwości rzeczowej, analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego, odnoszące się do obszaru powiatu i zagadnień jego rozwoju” (54a.2).

Sprawa prowadzenia analiz i studiów (a więc *implicite* tworzenia i aktualizowania bazy informacyjnej) pojawiła się na poziomie planowania województw w postaci stwierdzenia: „W celu określenia warunków i kierunków polityki przestrzennej organy samorządu wojewódzkiego prowadzą analizy i studia (...) odpowiednio do potrzeb i celów prowadzonych prac” (54a.1). Ustawa nie wymagała tworzenia w tym celu bazy informacyjnej ani nie wspominała o prowadzeniu stałego monitoringu zmian warunków i zagospodarowania.

Identyczne sformułowanie tekstowe, jak w przypadku województw, znalazło się w rozdziale dotyczącym polityki przestrzennej państwa (6). „W celu określenia podstaw i kierunków polityki przestrzennej państwa, ministrowie i centralne organy administracji rządowej prowadzą analizy i studia (...) odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych prac” (55). Nie wiadomo, dlaczego użyto w tym artykule liczby mnogiej („ministrowie”), jeżeli w ustawie mówi się tylko o jednym organie administracji rządowej (Prezes UMiRM) właściwym w sprawach zagospodarowania przestrzennego (5.1). Także w tej części ustawa nie wspominała o obowiązku prowadzenia monitoringu zmian zagospodarowania przestrzennego; stąd nie wiadomo na jakiej podstawie można było spełnić ustawowy obowiązek przedkładania Sejmowi okresowych raportów o stanie tego zagospodarowania (56.3).

W sumie, Ustawa 1994 wykazywała zasadnicze niedostatki w dziedzinie tworzenia bazy informacyjnej i prowadzenia odpowiednich studiów. W planowaniu miejscowym, a więc na tym poziomie, na którym zapadały konkretne decyzje przestrzenne, ustawa nie wspominała ani o konieczności tworzenia bazy informacyjnej, ani o potrzebie prowadzenia analiz i studiów. Takiego obowiązku nie miał też minister odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną na poziomie

gminnym. Oznacza to, że nie wiedział on, co dzieje się w kraju, a zatem nie miał podstaw do prowadzenia (czy inspirowania) polityki przestrzennej, nowelizacji prawodawstwa itp. Obowiązek prowadzenia studiów i analiz pojawiał się dopiero na poziomie wojewódzkim i krajowym, a więc tam, gdzie nie zapadały żadne decyzje przestrzenne.

Ustawa 2003 nie usunęła niedostatków poprzedniej ustawy w dziedzinie potrzeb informacyjnych oraz prowadzenia niezbędnych analiz i studiów. Powtarza ona (nierzadko dosłownie) sformułowania wcześniejsze. Na poziomie planowania w gminie nie wspomina się w ogóle o potrzebach informacyjnych czy studialnych, tak jakby gospodarka przestrzenna na tym poziomie polegała wyłącznie na intuicyjnym rysowaniu planów. Jest to zwłaszcza zdumiewające w odniesieniu do dużych miast, miast o znacznej dynamice rozwoju, gminach dotkniętych zjawiskami depresyjnymi itp. Ustawa wymaga jedynie dokonywania *ex post* ocen aktualności studium i planów miejscowych. W tym celu „wójt, burmistrz albo prezydent dokonuje analiz zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postęp w opracowywaniu planów miejscowych” (32.1) oraz przekazuje wyniki tych analiz radzie gminy (32.2).

Na tym tle pojawia się — przepisany bez komentarza z Ustawy 1994 — artykuł dotyczący powiatów, o których w całej ustawie nie ma w ogóle mowy. Stwierdza on, że „organy powiatu mogą prowadzić (...) analizy i studia z zakresu zagospodarowania przestrzennego” (3.2). Do czego takie studia mają służyć, nie wiadomo, podobnie jak nie wiadomo, jaka jest rola powiatów w całym systemie planowania i realizacji zagospodarowania, mimo że powiat pojawia się w jednym z pierwszych artykułów całej ustawy. Jeżeli powiat (i starosta) ma konkretne „właściwości rzeczowe” łączące się z gospodarką przestrzenną, to trzeba to w sposób jasny w ustawie napisać, a nie zmuszać fachowego aparatu planistycznego w terenie do poszukiwań w gąszczu polskich regulacji prawnych.

W odniesieniu do planowania przestrzennego w województwie i na szczeblu krajowym Ustawa 2003 powtarza dosłownie ustalenia Ustawy 1994. „Organy samorządu wojewódzkiego (...) prowadzą

analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy, odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego” (38). Nowym wymaganiem jest, że „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa podlega okresowej ocenie”, „Wyniki tego przeglądu oraz raport jest przedstawiany sejmikowi wojewódzkiemu” (45). Na poziomie krajowym ustawa stanowi, że „RCSS prowadzi analizy i studia, opracowuje koncepcje (47.2) (...) współpracując z właściwymi ministrami oraz z centralnymi organami administracji rządowej” (47.2). „Rada Ministrów przyjmuje (...) okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju” (47.3), a jej Prezes przedstawia Sejmowi okresowe raporty o stanie tego zagospodarowania (47.4). Na jakiej podstawie studia i analizy mają być wykonywane oraz co ma być podstawą raportów nie wiadomo — o tworzeniu niezbędnej do tego bazy informacyjnej oraz o prowadzeniu monitoringu w ustawie nie ma mowy.

Przedstawione wyżej w skrócie ustalenia Ustawy 2003 mogą nasuwać wrażenie, że autorzy jej projektu uważają, że określanie polityki przestrzennej i jej realizacja polega na intuicyjno–kreatywnej działalności projektowej (w rozumieniu architektonicznym), której jedynym wyrazem jest rysunek. W całym tekście trudno znaleźć wymóg tworzenia bazy informacyjnej (i jej zakresu) jako istotnej podstawy do prowadzenia gospodarki przestrzennej we wszystkich jej elementach i na wszystkich jej poziomach. Jedynie w odniesieniu do poziomu województwa i kraju ustawa przewiduje prowadzenie studiów i analiz (nie wiadomo, na jakiej podstawie), wymaganie wpisane zapewne jako oczywistość przez odpowiednie instytucje rządowe. Natomiast w odniesieniu do studium i planów miejscowych pominięto zarówno tworzenia bazy informacyjnej, jak i prowadzenia studiów i analiz. Zapomniano najwyraźniej, że np. zagadnienia ochrony środowiska, walory ekonomiczne terenu, poszanowanie praw własności, potrzeby obronności, interesu publicznego, poszanowanie krajobrazu itp., których uwzględnienia w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym („zwłaszcza”) wymaga ustawa na samym jej wstępie, nie mogą być wzięte pod uwagę bez przeprowadzenia odpowiednich studiów. To samo dotyczy planowania sieci transportu czy infrastruktury technicznej, lokalizacji wielkopowierzchnio-

wych obiektów handlowych itp. Sprawę sprowadzono do formalnego wymagania jednorazowego przedstawiania *ex post* analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy (32.1). Jest to całkiem niewspółczesne rozumienie istoty kształtowania i realizacji zagospodarowania przestrzennego.

Jak wspomniano na wstępie, prowadzenie gospodarki przestrzennej wymaga posiadania w szczególności zestawu informacji obejmującego aktualne materiały kartograficzne i katastralne oraz informacji statystycznych (ilościowych i jakościowych) dotyczących różnych dziedzin życia. W odniesieniu do gospodarki przestrzennej prowadzonej na poziomie gmin (studium i plany miejscowe), dane statystyczne muszą być ujęte w małych jednostkach przestrzennych. O ile prace nad materiałami kartograficznymi i katastem posuwają się stopniowo naprzód, o tyle informacje statystyczne w jednostkach obszarowych potrzebnych poszczególnym gminom — poza wielkimi miastami posiadającymi własne wydziały statystyki — niemal nie istnieją. Wszystkie dotychczasowe reformy statystyki państwowej zatrzymywały się na poziomie województw, tworząc bazę informacyjną dla planowania regionalnego i krajowego. Nie sięgnęły one nigdy do poziomu planowania gminnego. Stąd też informacje dotyczące gmin i ich fragmentów, które w państwach Unii Europejskiej są w znacznej części uzyskiwane z komputera, u nas muszą być zbierane metodami chałupniczymi, czaso- i pracochłonnymi. Większość czasu niezbędnego do sporządzenia projektów studium i planów miejscowych, a także ich aktualizacji (nie mówiąc o monitoringu) jest przeznaczana właśnie na takie czynności. Pozostaje więc mieć nadzieję, że minister właściwy do spraw gospodarki przestrzennej zdaje sobie sprawę z rozległości tego problemu i podjął już kroki zmierzające w kierunku jego rozwiązania. Dobrze byłoby, gdyby hasło o informatyzacji administracji stało się faktem, a nie ograniczyło się do ustawienia komputerów w każdej gminie.

Informacje niezbędne do sporządzania studium i planów różnego rodzaju oraz do prowadzenia monitoringu zmian zagospodarowania przestrzennego stały się w systemie gospodarki rynkowej towarem, który ich posiadacz chce sprzedawać. W Ustawie 2003 brak jest

stwierdzenia o obowiązku bezpłatnego udostępniania danych i informacji organom gospodarki przestrzennej.

Objętość i przejrzystość Ustawy 2003

Tekst Ustawy 2003 obejmujący 67 artykułów (pomijając rozdziały dotyczące zmian i przepisy końcowe) jest w porównaniu z europejskim bardzo krótki. Dla porównania: francuski *Côte de l'urbanisme* liczy około 1000 artykułów, niemiecki *Bundesgesetzbuch* (dotyczy także rewitalizacji miast) — około 240, angielski *Town and Country Planning Act* (dotyczy także autostrad) — około 340 artykułów. Dla pełnej porównywalności trzeba by jednak dodać do polskiej Ustawy 2003 jeszcze ustawę o gospodarce nieruchomościami 1997 (240 artykułów), bowiem zawiera ona szereg ustaleń, które w europejskich kodeksach planowania przestrzennego stanowią z reguły integralną część tych kodeksów, dotyczącą instrumentów realizacji planów zagospodarowania.

Ograniczony zakres tematyczny Ustawy 2003 mógłby skłaniać do przypuszczenia, że jest ona przejrzysta i łatwo czytelna. Tak niestety nie jest. Wymaga ona mozolnego studiowania niekończących się szczegółowych ustaleń proceduralnych, dla których lepszym miejscem byłyby rozporządzenia wykonawcze; także jej struktura formalna pozostawia sporo do życzenia. Sprawa ta mogłaby być lepiej rozwiązana, gdyby wprowadzono tytuły do wszystkich artykułów, co wymusiłoby z natury rzeczy lepszą strukturę formalną oraz zasadniczo zwiększyło przejrzystość i czytelność tekstu ustawy.

Kilka problemów gospodarki przestrzennej

Chaos przestrzenny — brak instrumentów koncentracji zabudowy

Głównym problemem polskiej gospodarki przestrzennej w okresie transformacji ustrojowej stało się rozpraszenie zabudowy, obudowa istniejących dróg i prywatyzacja przestrzeni, które w państwach szanujących dobro wspólne pozostają publiczne. Zjawiska te budzą zdumienie nie tylko fachowców z krajów Unii Europejskiej, ale także i jej zwykłych obywateli przyjeżdżających do Polski, i wywołują określenia typu „śmietnik Europy”. Ten typ „rozwoju”, będący *sui generis* metastazą, zaśmieca bowiem krajobraz i jest zaprzeczeniem ładu przestrzennego, powoduje wymuszaną nieracjonalną zależność od transportu indywidualnego oraz wyklucza w praktyce przyszłe ucywilizowanie takiego osadnictwa (uzbrojenie, usługi itp.) ze względu na prohibicyjne koszty takich zamierzeń. Dlatego też jest on zwalczany we wszystkich państwach Unii Europejskiej przy pomocy ustaw dotyczących zagospodarowania przestrzennego i towarzyszących im instrumentów ekonomicznych.

Ten rodzaj obecnego polskiego „rozwoju” zagospodarowania przestrzennego ma swoje ogólne, pierwotne źródło w liberalnej interpretacji postanowień Konstytucji III RP dotyczących prawa własności. Obejmują one dwa zasadnicze stwierdzenia:

- „każdy ma prawo do własności (...) oraz prawo do dziedziczenia” (64.1),
- „własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (64.3).

Zapisy te są w praktyce interpretowane bardzo szeroko, co wynika — jak się wydaje — z odreagowywania 45 lat negowania przez ustrój

i jego dysponentów prawa prywatnej własności, z wyjątkiem (częściowo) własności ziemi rolnej. Mimo, że drugi z przytoczonych punktów Konstytucji stwarza potencjalnie podstawy do pewnych ograniczeń swobody dokonywania zmian użytkowania i zagospodarowania nieruchomości, żadna z dwóch ustaw przyjętych przez polski parlament w okresie transformacji nie czyni z tej możliwości użytku.

Ani Ustawa 1994, ani Ustawa 2003 nie traktują tej sprawy jako zasadniczego zadania planowania zagospodarowania przestrzennego na obecnym etapie rozwoju Polski. W żadnym punkcie tekstów obu ustaw nie można znaleźć stwierdzenia (choćby *implicite*), że przeciwdziałanie rosnącemu chaosowi zagospodarowania jest celem (zadaniem) ustawy. Problem pozostał zatem niezauważony. Sytuację tę można w pewnym stopniu zrozumieć w odniesieniu do Ustawy 1994, bowiem procesy rozpraszania zabudowy na terenie kraju dopiero się wówczas rozpoczynały. Natomiast brak ten w Ustawie 2003, gdy procesy te stały się główną cechą (negatywną) zagospodarowania polskiej przestrzeni, musi dziwić.

Sprawa przeciwdziałania rozproszaniu inwestycji w przestrzeni i w czasie nie znalazła w Ustawie 1994 właściwego miejsca. Ustawa ta zawierała dwa lakoniczne postanowienia mające w praktyce fatalne konsekwencje sprzyjające rozproszaniu zabudowy. Pierwsze z nich brzmiało, że: „w granicach określonych przez ustrój i zasady współżycia społecznego (...) każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny” (3.1). Drugie z nich stwierdzało, że sporządzenia planu miejscowego może nastąpić „z własnej inicjatywy rady gminy lub na wniosek. Z wnioskiem o sporządzenia planu miejscowego może wystąpić każdy” (12.2). Postanowienia te otwierały w praktyce możliwość zmiany użytkowania, zabudowy i zmiany zagospodarowania terenu w każdym miejscu i w każdym czasie na wniosek zainteresowanego właściciela nieruchomości.

Postanowienie to zostało intencjonalnie nieco złagodzone w Ustawie 2003 przez wprowadzenie dodatkowej kwalifikacji brzmiącej: „ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w planie miejscowym albo w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania

terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich” (6.2.1). Mamy zatem dwa ograniczenia: wymóg zgodności z planem miejscowym oraz wymóg nienaruszania interesu publicznego i osób trzecich. Jednocześnie Ustawa 2003 ogranicza możliwość wnioskowania o sporządzenie planu miejscowego przez każdego właściciela nieruchomości stwierdzając, że „uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia planu podejmuje rada gminy z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta/burmistrza/prezydenta” (14. 4). Mimo tych ograniczających ustaleń problem pozostał. Polega on na tym, że istnienie prawomocnych planów miejscowych należy do sytuacji wyjątkowych (i długo pozostanie), a *gros* decyzji jest wydawane w trybie administracyjnym. Jednocześnie ustawa nie precyzuje w sposób prawnie obowiązujący pojęcia interesu publicznego. Zawarta w „słowniczku” definicja interesu publicznego (2.4) jest bowiem określeniem wprawdzie teoretycznie interesującym, ale prawnie pustym („uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym”). Stąd też można wątpić, czy te (nieśmiałe) regulacje będą pomocne w przeciwdziałaniu rozpraszaniu zabudowy na obszarze kraju.

Sprawa koncentracji inwestycji miała w Ustawie 1994 charakter śladowy. Mówiła ona o określaniu w studium „w miarę potrzeby obszarów przewidzianych do zorganizowanej działalności inwestycyjnej” (6.5.5), a także stwierdzała, że w planie miejscowym ustala się „granice obszarów zorganizowanej działalności inwestycyjnej” (10. 1.1). To ostatnie stwierdzenie było rezultatem specyficznego rozumienia w ustawie pojęcia planu miejscowego, który mógł obejmować bardzo różne obszary (i być sporządzany w bardzo różnych skalach dokładności): od całej gminy do pojedynczej działki. Ustawa nie mówiła nic o możliwości odmowy wydania decyzji o zabudowie w przypadku rozproszonych zamierzeń. Nie wykorzystywała także instrumentu obowiązku uzbrojenia terenu, jako warunku wydania zgody na jego zabudowę. W decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania wymagano wprawdzie określenia „warunków obsługi w zakresie infrastruktury technicznej i komunikacji” (42.1.4), ale nie wynikał z tego żaden obowiązek ich wykonania, ani wskazanie przez kogo.

W Ustawie 2003 znalazł się zapis, który mógłby częściowo sprzyjać opanowaniu tej sytuacji, zamieszczony w rozdz. 5. Nie jest jednak pewne czy jest to próba w pełni świadoma, bowiem rozdział ten nosi tytuł „Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalanie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji” (59–67), a więc (z intencji) dotyczy procedur, a nie instrumentów umożliwiających ograniczanie rozpraszania zabudowy. W rozdziale tym chodzi bardziej o to, kto może sporządzać projekt decyzji ustalenia warunków zabudowy (członkowie izb samorządowych urbanistów i architektów) niż o sterowanie rozwojem zagospodarowania przestrzennego. Tym niemniej, znalazł się w nim również przepis uzależniający wydanie decyzji o warunkach zabudowy od łącznego spełnienia pięciu następujących warunków (61.1–7):

- istnienie co najmniej jednej zabudowanej działki dostępnej z tej samej drogi,
- dostęp terenu do drogi publicznej,
- istnienie uzbrojenia terenu wystarczającego dla zamierzenia budowlanego lub istnienie projektu takiego uzbrojenia,
- teren nie wymaga zgody na „odrolnienie”,
- decyzja jest zgodna z przepisami szczególnymi.

Te pięć warunków może wydać się, na pierwszy rzut oka, instrumentem umożliwiającym przeciwdziałanie rozproszaniu zabudowy — głównej kłęsce polskiej przestrzeni. Tak jednak nie jest. Istnienie jednej sąsiedniej zabudowanej działki (61.1.1) oznacza kontynuację rozproszania; każda zabudowana działka ma dostęp do drogi publicznej (61.1.2), tyle że zwykle gruntowej (ustawa nie precyzuje, o jaki standard techniczny drogi chodzi); uzbrojenie może być zawsze zaprojektowane (61.1.3); uzyskanie zgody na „odrolnienie” nie jest w praktyce rzeczą skomplikowaną (6.1.4). Wymienione wyżej warunki mają zatem w rzeczywistości charakter trzeciorzędny i będą w olbrzymiej większości przypadków spełnione. Jest to zatem pomysł mający charakter destruktywny, a także utwierdzający gminy w ich dotychczasowej pasywności. W ten sposób katastrofa polskiej przestrzeni zostaje nie tylko dopuszczona, ale i zaprogramowana. Jedynym rzeczywistym ograniczeniem może być brak zgod-

ności z przepisami odrębnymi (61.1.5), co może jednak w praktyce prowadzić do „zapominania” o tym warunku.

Wspomnianych wyżej pięć warunków ograniczających nie stosuje się do inwestycji produkcyjnych lokalizowanych na terenach przewidzianych na ten cel w starych planach (61.2). Nie stosuje się także do linii kolejowych, obiektów liniowych i urządzeń infrastruktury technicznej (61.3) — nie wiadomo jednak, czy chodzi o linie i urządzenia istniejące czy projektowane, oraz co to są obiekty liniowe. Nie stosuje się także do zabudowy zagrodowej w określonych przypadkach (61.4) — ustawa nie wyjaśnia jednak, co to jest zabudowa zagrodowa.

Wątpliwości nasuwa przyjęta zasada, że zagospodarowanie istniejącej działki sąsiedniej określa funkcje, parametry, cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu, linie zabudowy i intensywność wykorzystania terenu (61.1.1) nowej zabudowy. Oznacza to petryfikację zagospodarowania, niezależnie od przyszłych zamierzeń dotyczących danego obszaru (np. zmiana przeznaczenia terenu, intensyfikacja zagospodarowania itp.).

Ustawa 2003 nie zawiera żadnych konkretnych ustaleń w studium dotyczących przeciwdziałania rozproszonemu zabudowy. Mówi ona jedynie ogólnikowo o uwzględnianiu w nim uwarunkowań wynikających ze stanu ładu przestrzennego i wymogów jego ochrony (10.12) oraz wprowadza obowiązek określenia obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy (10.2.9).

W planie miejscowym, który w ujęciu Ustawy 2003 z natury rzeczy dotyczy obszarów skoncentrowanych inwestycji (skala 1:1000), określa się obowiązkowo (15.2.9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Oznacza to w praktyce prawdopodobnie, że takich ograniczeń i zakazów plan miejscowy *per se* nie wprowadza, a jedynie przejmuje te, które wynikają z przepisów szczególnych.

Ustawa 2003 nie wykorzystuje wymogu uzbrojenia terenu jako warunku wydania zgody na zabudowę. Ogólnikowe stwierdzenie, że

w studium uwzględnia się w szczególności „kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej” (10.2.5) nie wnosi do tej sprawy nic. Z kolei ustalenie, że plan miejscowy uchwała rada gminy, rozstrzygając jednocześnie o sposobie realizacji zapisanych w planie miejscowym inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej należących do zadań własnych gminy oraz o zasadach ich finansowania (20.1) jest próbą związania planów miejscowych z budową infrastruktury (o drogach najwidoczniej zapomniano), ale jest to związek bardzo słaby. Szkoda, że wymóg ten nie jest warunkiem przyjęcia przez radę gminy uchwały o podjęciu sporządzenia planu miejscowego.

Podjęcie próby przeciwdziałania chaosowi zagospodarowania nie jest możliwe bez powstania świadomości władz gminnych, że chaos jest zjawiskiem niepożądanym oraz bez stworzenia podstaw prawnych umożliwiających gminom odmawiania zgody na zabudowę/zmianę zagospodarowania w miejscach, gdzie wydanie takiej zgody prowadziłoby do powstawania lub pomnażania rozproszenia zabudowy. Trzeba bowiem jasno powiedzieć, że nie da się tworzyć ładu przestrzennego, jeżeli (niepisaną) zasadą staje się wydawanie zgody na zabudowę każdego rodzaju, w każdym miejscu i w każdym czasie. A tak w praktyce właśnie się dzieje, mimo wprowadzania coraz bardziej skomplikowanych wymagań formalnych i procedur związanych z wydawaniem decyzji o zabudowie/zagospodarowaniu. Bowiem przy braku planów miejscowych — a taka sytuacja jest typowa w polskich gminach — jedynym ograniczeniem są przepisy szczególne, tj. przepisy ustaw stanowiących nakazy i zakazy określonych działań na określonych obszarach (np. ustawa Prawo ochrony środowiska 2001). Jeżeli przepisy te nie nakazują lub nie zakazują czegoś, gmina ma obowiązek ustalić warunki zabudowy i zagospodarowania zgodnie z wnioskiem inwestora. Oznacza to obowiązek wydania zgody nawet na najbardziej bezsensownie zlokalizowane inwestycje, np. na wzniesienie budynku mieszkalnego na terenie przemysłowym, czy na przyszłej ulicy (por. Pytania i odpowiedzi; *Urbanista* Nr 3/2003 str. 21). Jeżeli ta wykładnia jest słuszna, to nasuwa się ogólna refleksja. Jeżeli nie można odmówić wydania zgody nawet na sprzeczny z zasadami uporządkowanego rozwoju

i ładu przestrzennego wniosek inwestora (a taka interpretacja zdaje się obecnie przeważać), to żadne planowanie przestrzenne nie jest możliwe, i ustawa staje się w rzeczywistości biurokratycznym utrudnieniem swobodnych działań inwestorów, a nie ich ukierunkowaniem zgodnie z interesem wspólnym. Trzeba tu dodać, że w przyjętym systemie studium dla całej gminy lub jej znacznej części nie ma żadnego znaczenia prawnego umożliwiającego sensowne sterowanie lokalizacją inwestycji. Jedynym narzędziem może tu być plan miejscowy (szczegółowy) 1:1000 — problem w tym, że tych planów prawie wcale nie ma. Stąd mamy chaos ustawowo zaprogramowany — ewenement w skali europejskiej.

Lektura Ustawy 2003 nasuwa nieodparte wrażenie, że ustawodawca bał się napisać, iż gmina ma prawo — w określonych przypadkach — odmawiać zgody na zabudowę oraz nie chciał wskazać instrumentarium, którym gmina mogłaby się w takich przypadkach posługiwać. Ustawa nie tworzy obowiązku wyznaczenia i realizowania stref skoncentrowanych inwestycji i nie zabrania rozpraszania zabudowy. Jest to sytuacja całkowicie różna od rozwiązań europejskich, gdzie przeciwdziałanie rozproszeniu zabudowy jest jednym z najważniejszych materialnych celów takich ustaw. Można tu posłużyć się przykładem Niemiec, państwa kapitalistycznego o gospodarce rynkowej opartej na własności prywatnej. Mimo że w tym państwie panuje zasada prymatu własności prywatnej, nie oznacza to w żadnym stopniu, że jest to prymat absolutny. Odpowiedni artykuł Konstytucji (14) zawiera gwarancje prawa własności i jej dziedziczenia. Jednocześnie stanowi on, że własność podlega ograniczeniu przez tzw. powinność społeczną (*soziale Verpflichtung*), co oznacza, że jej wykonywanie musi służyć jednocześnie zapewnieniu dobra wspólnego; dopuszcza on możliwość wywłaszczenia właścicieli pod warunkiem odszkodowania; oraz deleguje ustalanie treści i konkretnych ograniczenia prawa własności do odpowiednich ustaw. W ten sposób Konstytucja ustala generalne zasady ograniczania prawa własności, tworząc jednocześnie legitymację ustrojową dla działań publicznych (rządowych i samorządowych) w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

Te generalna zasada jest następnie skonkretyzowana w ustawach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wskazują one zarówno, co rozumie się pod pojęciem dobra wspólnego, jak i ustalają wieloszczeblowe instrumentarium zapewniania uporządkowanego rozwoju zagospodarowania — zjawisko widoczne w Niemczech gołym okiem. Punktem wyjścia tego instrumentarium jest plan użytkowania terenu sporządzany dla obszaru całej gminy (lub znacznej jej części). Plan ten określa, gdzie i kiedy, jakie użytkowanie jest dopuszczalne w okresie najbliższych 10–15 lat objętych zwykle planem. Są to konkretne ustalenia (ale tylko powierzchniowe, nie budynki), a nie — jak w polskim studium — „kierunki zmian” czy „kierunki rozwoju”. W tym celu w Kodeksie planowania gminnego (*Baugesetzbuch*) ustalono — jednolicie dla wszystkich planów gminnych (ogólnych i szczegółowych) sporządzanych w całym państwie — dziewięć rodzajów użytkowania terenu (stref), które stanowią podstawową kanwę planów zagospodarowania.

Inne rodzaje użytkowania mogą być do planów dodatkowo wprowadzane, ale tylko w uzasadnionych przypadkach. Przepisy Kodeksu ustalają szczegółowo, jakiego rodzaju obiekty mogą być lokalizowane w każdej z dziewięciu stref. Zapewnia to kompatybilność użytkowania działek i budynków. Stanowi także istotną przesłankę tworzenia ładu przestrzennego.

Taki model planu użytkowania terenu pozwala gminie na udzielanie odpowiedzi już na podstawie tego planu, czy dane zamierzenie jest w ogóle w danym miejscu dopuszczalne. Zainteresowanemu wystarczy rzut oka na plan użytkowania terenu, aby stwierdzić, czy jego inwestycja może być w ogóle dopuszczona. Taka sytuacja powoduje, że wystąpienia o zabudowę niezgodną z planem użytkowania terenu należą do rzadkości.

Drugim instrumentem koncentracji zabudowy jest plan miejscowy (szczełowy). Jest on sporządzany dla tych obszarów, które rada gminy zamierza uruchomić pod zabudowę/zagospodarowanie w okresie objętym planem (w praktyce jest to 10–15 lat). Plan miejscowy dotyczy małego fragmentu gminy (od kilku do kilkudziesięciu hek-

tarów), jest sporządzany w skalach szczegółowych (zwykle 1:500 lub 1:1000); nie jest on powtórzeniem planu gminy w dokładniejszej skali, lecz jej rozwinięciem i ukonkretnieniem. Tylko zamierzenia zgodne z tym planem mogą być dopuszczone.

Jednocześnie plany te stanowią bezpośrednią podstawę do sporządzania projektów realizacyjnych. Wnioski inwestorów niezgodne z tymi planami są odrzucane; wystąpienia tego typu należą zresztą do zjawisk wyjątkowych.

Jest rzeczą oczywistą, że plany miejscowe są sporządzane sukcesywnie i pokrywają jedynie część obszarów przeznaczonych do aktywizacji w okresie 10–15 lat. Generalnie, im mniejsza gmina, tym mniejszy stopień pokrycia planami miejscowymi i tym więcej decyzji wydawanych bez takich planów. Nie oznacza to jednak w żadnym stopniu, że rady gmin mogą wydawać zgody na zabudowę w każdym miejscu pożądanym przez inwestora. Kodeks planowania gminnego zawiera w tym zakresie kilka surowych rygorów mających na celu niedopuszczanie do rozpraszania zabudowy. Regulacje te są bardzo obszerne. Stąd w niniejszym tekście ograniczymy się do podania tylko ich istoty.

Wspominany wyżej Kodeks rozróżnia — z punktu widzenia stopnia pokrycia planami miejscowymi (szczełółowymi) — trzy rodzaje obszarów na terenie gminy:

- obszary pokryte obowiązującymi planami miejscowymi,
- spóźnie zabudowane obszary, dla których nie istnieją obowiązujące plany miejscowe,
- obszary pozostałe, tj. nie mające ani planów miejscowych, ani nie będące spóźnie zabudowane (tzw. obszary zewnętrzne).

Dla każdego z tych rodzajów obszarów istnieją odrębne regulacje. Problemem nie jest to, czy na obszarach nie pokrytych planami miejscowymi można wydawać zgody na zabudowę (można), lecz to gdzie i kiedy można to robić, jakie warunki musi spełnić gmina, jakie zamierzenia (inwestycje czy zmiany użytkowania) są dopuszczalne i jakie procedury są stosowane.

Sprawa obszarów pokrytych planami miejscowymi została już wcześniej wyjaśniona. Obecnie zajmiemy się zatem sprawą obszarów drugiego (spójnie zabudowanych) i trzeciego rodzaju (pozostałych). W odniesieniu do obszarów drugiego rodzaju Kodeks wprowadza podwójną regulację: zasady określania takich obszarów oraz warunki, jakie spełniać musi dopuszczany na takim obszarze projekt zabudowy. Granice takich obszarów mogą być ustalone przez gminę przez wydanie prawa miejscowego. Wyznaczony obszar musi odpowiadać zasadom uporządkowanego rozwoju urbanistycznego; można dla niego ustalić szczególne warunki podobne jak dla planów miejscowych (szczegółowych). Obszar taki musi być uzbrojony, co oznacza w praktyce, że istnieją tam regularne działki. Oznacza to, że obszar ten nawiązuje do istniejącej zabudowy — nie są to rozproszone w terenie działki (czy ich grupy) prywatnych właścicieli chcących budować na swoim terenie lub zmieniać jego użytkowanie. W praktyce chodzi tu o „plomby”, zaokrąglenia i uzupełnienia istniejącej zabudowy itp. Dzięki temu nowe fragmenty zabudowy stanowią element zabudowy istniejącej, co zapobiega zaśmiecaniu terenu i sprzyja utrzymaniu porządku przestrzennego. W ten sposób realizuje się główny cel Kodeksu, jakim jest uporządkowany rozwój urbanistyczny — poprzez koncentrację zabudowy (nie mylić z gęstością, która jest jednolicie regulowana dla całego państwa w tymże Kodeksie) oraz wykorzystanie istniejącego uzbrojenia i infrastruktury społecznej.

Wyznaczanie przez gminę „spójnego obszaru” nie oznacza jeszcze wcale, że inwestorzy mogą tam budować jak chcą i co chcą. Zamierzenie jest dopuszczalne wewnątrz spójnego obszaru, jeżeli jest zapewnione, że wpisuje się ono pod względem rodzaju i masy użytkowania budowlanego, typu zabudowy i wielkości działki w najbliższe otoczenie, istnieje uzbrojenie terenu, są zapewnione wymagania zdrowych warunków życia i pracy oraz wygląd miejscowości nie jest zakłócony (pogorszony). Zamierzenie niedopuszczalne z punktu widzenia tych ustaleń może być jednak dopuszczone, jeżeli wymaga tego dobro zbiorowości albo zamierzenie służy przedsiębiorstwu i jest do zaakceptowania z punktu widzenia urbanistycznego, jest zgodne z interesem publicznym i istnieje

uzbrojenie terenu. Wyklucza się przy tym absolutnie obiekty handlu detalicznego.

W odniesieniu do drugiego rodzaju obszaru („zewnątrznego” — pojęcie to nie jest równoznaczne z obszarem wiejskim) gmina może, stosując instrument prawa miejscowego, ustalić obszar spójnej zabudowy — pod warunkiem, że taki teren jest wykazany w planie użytkowania terenu jako budowlany — oraz może włączyć do niego pojedyncze działki w przypadku zasadności „zaokrąglenia” zabudowy na wyznaczonym terenie. I znowu: zamierzenie jest dopuszczalne na tym obszarze, jeżeli nie przemawia przeciwko temu dobro publiczne, istnieje uzbrojenie terenu oraz spełnione jest jeszcze siedem konkretnie wymienionych warunków. Ustawa wymienia konkretnie, co rozumie się przez dobro publiczne. Przepisy zobowiązują ponadto władze do zapewnienia, że właściciele będą użytkować obiekty zgodnie z zezwoleniem oraz stwierdzają, że władze mogą nałożyć obowiązek zgody gminy na sprzedaż obiektu.

Jak widać z powyższego skrótowego przeglądu, wydawanie zgody na zabudowę na terenach, dla których nie opracowano planu miejscowego, jest ściśle kontrolowane zarówno co do lokalizacji, jak i rodzaju dopuszczalnej inwestycji. Nie różni się ono wiele od zasad stosowanych na obszarach pokrytych planami miejscowymi i ma na celu uniemożliwienie rozpraszania zabudowy. Fakt, że ktoś posiada teren, nie jest żadnym tytułem do jego zabudowy czy zmian użytkowania. Bez politycznego uznania tej podstawowej zasady, żadne sensowne planowanie zagospodarowania nie jest możliwe.

Wreszcie, w przepisach niemieckich istnieje jeszcze jeden — mający zasadnicze znaczenie — instrument przeciwdziałania rozpraszaniu zabudowy. Jest nim generalny zakaz wydawania zgody na zabudowę, jeżeli dany teren nie jest uzbrojony lub jego uzbrojenie nie jest konkretnie zapewnione. Pod tym terminem rozumie się zarówno drogi, jak i sieci infrastruktury technicznej. Oznacza to, że w momencie podjęcia uchwały o sporządzeniu planu miejscowego rada gminy musi dysponować funduszami (i organizacją) umożliwiającymi uzbrojenie terenu. W warunkach polskich poję-

cie uzbrojenia mogłoby być oczywiście różne dla obszarów miejskich i wiejskich.

Uniemożliwianiu powstawania rozproszonej zabudowy służy zatem w Niemczech cały zestaw regulacji, poczynając od planu użytkowania terenu całej gminy, poprzez plany miejscowe dla jej małych fragmentów poddawanych aktywizacji, dwa przedstawione wyżej skrótowo instrumenty odnoszące się do terenów nie pokrytych planami miejscowymi, a wreszcie generalny zakaz wydawania zgody na zabudowę na terenach nie posiadających uzbrojenia. Żadnych, choćby najbardziej ogólnie zbliżonych do tego systemu regulacji w polskiej Ustawie 2003 znaleźć nie można.

Nieskuteczna obrona „ziemi ojczystej”

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej wiąże się z nieuniknionym otwarciem rynku ziemi na obszarze całej Polski dla wszystkich obywateli Unii. Reakcja na tę znaną już od co najmniej 10 lat konieczność otwarcia rynku były liczne wezwania — mniej lub bardziej ksenofobiczne — kolejnych parlamentów i rządów do ochrony „ziemi ojczystej” przed cudzoziemcami (zwłaszcza Niemcami). Mimo tych apeli wygłaszanych od momentu podpisania Traktatu Stowarzyszeniowego z Unią (1992) nie zdołano przez okres 10 lat stworzyć spójnej polityki zapobiegającej wykupywaniu ziemi, efektywnych przepisów i mechanizmów realizacji takiej polityki oraz skutecznej kontroli i monitoringu jej wdrażania. A taka polityka jest warunkiem *sine qua non*, aby nabywanie ziemi przez obywateli Unii ukierunkować zgodnie z interesem polskim i zapobiegać powstawaniu konfliktów społecznych (etnicznych) na tym tle.

W efekcie, w prasie niemieckiej ukazywały się i ukazują ogłoszenia o załatwianiu zakupu ziemi w Polsce. Następuje to zwykle przez podstawionych obywateli polskich lub przez rzekome *joint ventures*. Agencja Własności Rolnej, od której ziemia była z reguły nabywana, uważała za sukces, że sprzedaje ją najlepszemu oferentowi. W rzeczywistości były to śmieszne ceny, jeżeli porównać je z cenami ziemi

w państwach Unii (średnio 1/10 ceny niemieckiej). Wykupywana była oczywiście najlepsza ziemia (np. w rejonie Pyrzyc), gdyż taka zapewnia zagranicznym inwestorom stosunkowo najwyższy zysk. W zachodnich rejonach Polski miał miejsce wykup ziemi przez Polaków nie związanych w żadnym stopniu z rolnictwem, mający na celu jej późniejszą, spekulacyjną odsprzedaż cudzoziemcom.

Jak można się spodziewać, wykup ziemi będzie jednak dotyczył w mniejszym stopniu ziemi rolnej, a w znacznie większym najbardziej atrakcyjnych krajobrazowo i wartościowych przyrodniczo terenów w Polsce, nad jeziorami i rzekami, nad morzem, na otwartych terenach górskich, w otulinach parków narodowych (jeżeli nie w samych parkach), na terenach chronionego krajobrazu itp. Podobnie, nabywanie lasów przez obywateli Unii nie będzie miało na celu prowadzenia gospodarki leśnej, lecz usunięcie lasu i przekształcenie go w teren rekreacyjny lub budowlany. Przedmiotem zainteresowania będą bowiem takie tereny, które z mocy prawa są niedostępne w państwach Unii, gdyż istnieją tam publiczne systemy ich ochrony. Otworzy się zatem polskie eldorado dla nabywania takich terenów bez żadnych warunków ograniczających i za grosze — sytuacja trudno wyobrażalna w państwach Unii. Tak więc, należy liczyć się z groźbą uniedostępniania zbiorowości lub niszczenia istniejących jeszcze cennych krajobrazowo i przyrodniczo terenów. Jednocześnie, państwo polskie będzie podejmowało — pod naciskiem Unii Europejskiej — trudne i kosztowne zabiegi dla ochrony środowiska i tworzenia nowych obszarów chronionych. Grozi zatem dualistyczna, mało sensowna polityka.

Na tę groźącą katastrofę składają się dwie przyczyny, obie stworzone przez działalność legislacyjną ubiegłych 15 lat. Pierwsza z nich polega na tym, że w Polsce wystąpiły tendencje do likwidacji planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminnym, które uznawano (całkowicie błędnie) za relikwiny gospodarki socjalistycznej. Zrobiono to zresztą wbrew postanowieniom ustawy o samorządzie terytorialnym (z marca 1990), stwierdzającej, że głównym zadaniem samorządów jest zapewnianie ładu przestrzennego i ochrona środowiska. Oba te zadania nie mogą być efektywnie realizo-

wane bez odpowiednich planów zagospodarowania przestrzennego. Na to, że gminy nie kontrolują sposobu użytkowania terenów będących własnością prywatną, wskazywałyby m.in. zalecenia OECD („Raport w sprawie środowiska — Polska”, 1993). Trzeba by tu dodać, że w państwach Unii ład przestrzenny jest wartością *per se* i to nie tylko w sensie estetycznym i kulturowym, lecz także w sensie ekonomicznym. Zachowanie tego ładu zapewniają w państwach Unii plany zagospodarowania przestrzennego będące głównym instrumentem zapobiegania zabudowie i prywatyzacji atrakcyjnych krajobrazowo i cennych przyrodniczo terenów, zapewniając ich wykorzystanie — w imię dobra wspólnego — przez całe społeczeństwo. Wprawdzie w dyskusjach polskich polityków słyszy się czasem hasło o ochronie środowiska i „trwałym rozwoju”, brak jest jednak szerszej świadomości społecznej w tej dziedzinie i chęci podjęcia rzeczywistych działań.

Obie te decyzje polityczne: tendencje do likwidacji *de facto* lokalnego planowania przestrzennego (co jest ewenementem w skali europejskiej) oraz delegowanie wielu decyzji związanych z ochroną środowiska i krajobrazu na samorządy lokalne, prowadzi w prostej linii do wzmożenia chaosu przestrzennego, charakteryzującego negatywnie już dzisiaj Polskę w porównaniu do państw Unii. Pierwsza faza powstawania tego chaosu, mającego zwłaszcza miejsce pod dużymi miastami, w atrakcyjnych rejonach wypoczynkowych i na niektórych terenach wiejskich, już nastąpiła. Druga faza, dotycząca najbardziej atrakcyjnych terenów otwartych, krajobrazowych i przyrodniczych nastąpi od chwili dopuszczenia obywateli Unii do nabywania ziemi w Polsce. Bowiern będą oni z natury rzeczy nabywać takie atrakcyjne tereny, do jakich nie mają oni dostępu w krajach pochodzenia. W ten sposób powstaje groźba wzmocnienia procesów dalszej dewastacji krajobrazu Polski.

Sprawa otwarcia rynku ziemi w Polsce dla obywateli Unii była przedmiotem mozolnych negocjacji z Komisją Europejską. W ich rezultacie ustalono okresy przejściowe opóźniające to otwarcie dla tzw. nierezydentów. Strona polska zrezygnowała z okresów przejściowych w odniesieniu do ziemi nabywanej przez inwestorów za-

granicznych. Nie do końca wyjaśnioną sprawą pozostało jednak rozumienie pojęcia „inwestycja”. Przyjęcie bowiem szerokiej wykładni tego pojęcia (każdy zakup ziemi jest inwestycją) oznacza otwarcie szerokiej bramy dla nabywców zagranicznych i zasadnicze utrudnienie w praktyce możliwości kontroli. Racjonalne wydaje się ograniczenie pojęcia inwestycji do zamierzeń, które tworzą nowe miejsca pracy, przy czym wymóg ten musiałby być zabezpieczony dodatkowymi warunkami konkretyzującymi tę zasadę w odpowiednich umowach.

W stosunku do nabywania innych rodzajów ziemi (zwłaszcza ziemi rolnej) uzgodniono z Komisją Europejską okresy przejściowe, zróżnicowane regionalnie. Na terenach Polski centralnej i wschodniej okres ten wynosi 3 lata, na ziemiach odzyskanych — 7 lat od momentu akcesji do Unii. Jednocześnie, strona polska podjęła działania legislacyjne mające na celu ustalenie zasad dotyczących zakupu ziemi przez obywateli Unii (maksymalna wielkość areалу, wymagane kwalifikacje rolnicze itp.) jeszcze przed podpisaniem Traktatu Akcesyjnego, co wyraziło się uchwaleniem ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego (11.04.2003).

Punkt ciężkości tych negocjacji leżał z oczywistych względów na sprawach ziemi rolnej i toczył się pod hasłem „ochrony ziemi ojczystej”. W rzeczywistości negocjacje dotyczyły jednak spraw szerszych — dostępu dla nierezydentów do ziemi w Polsce w ogóle. W prowadzonych z Unią negocjacjach wystąpiło pewne zamieszanie pojęciowe, polegające na równoległym używaniu takich określeń jak domy wypoczynkowe, drugie domy, działki rekreacyjne itp. Jak można sądzić, negocjatorzy polscy nie zdawali sobie sprawy, że nie są to pojęcia zamiennie. Każde z nich ma bowiem inne konsekwencje dla stopnia zgodności działań zagranicznych nabywców z interesem polskim oraz wymaga innej polityki wewnętrznej.

Pojęcie dom wypoczynkowy (rekreacyjny) oznacza — w domyśle — że chodzi tu o umożliwienie nabycia istniejących obiektów budowlanych, a więc o zmianę właściciela, a nie zmianę użytkownika i zagospodarowania terenu. Natomiast przyjęcie za przedmiot re-

gulacji prawnej działki lub ziemi (terenu) rekreacyjnej oznacza — w warunkach polskich — że jest to każde miejsce, które nierezydent zechce nabyć, przekształcając jego sposób użytkowania na rekreacyjne i odpowiednie do tego zagospodarowanie. Brak pokrycia planami miejscowymi polskich gmin i nieefektywność działania nadzoru urbanistycznego w fazie realizacji planów, który nie zapewnia wystarczającej ochrony obszarów ważnych z punktu widzenia przyrodniczego i krajobrazowego, może prowadzić do tworzenia działek rekreacyjnych wszędzie tam, gdzie dotychczasowi polscy właściciele terenu będą skłonni sprzedać ziemię za stosunkowo wysoką cenę oferowaną przez nierezydentów. Efektem tego będzie wzmożenie zjawisk zaśmiecania polskiej przestrzeni.

Wreszcie pojęcie „drugi dom” może odnosić się nie tylko do działek rekreacyjnych, na których taki dom mógłby być wybudowany. Może ono bowiem dotyczyć większych terenów i prowadzić do powstawania zwartych części osiedli lub całkiem nowych zespołów zabudowy, które zostaną objęte we władanie przez nierezydentów (zwłaszcza Niemców), tworząc układy, które mogą stać się źródłem konfliktów z lokalnymi społecznościami polskimi i wpływać dezintegrująco na społeczną przestrzeń kraju. Jest to w obecnych polskich warunkach sprawa mająca delikatny wymiar polityczny. Warto wiedzieć, że w wielu państwach Unii istnieją przepisy przeciwdziałające powstawaniu takich skupisk przypominających „getta”. I tak, np. Dania zastrzegła sobie nawet w Traktacie z Maastricht niedostępność nabywania jej terenów rekreacyjnych dla cudzoziemców (chodziło tu *de facto* o Niemców) i wzmocniła dodatkowo ten zapis wprowadzając restrykcyjne przepisy wewnętrzne na szczeblu komunalnym. W wewnętrznych niemieckich przepisach dotyczących zagospodarowania przestrzennego mówi się o popieraniu powstawania wyważonych struktur ludności (BROG 2.2.6), a także o unikaniu jednolitych struktur mieszkańców przy planowaniu zagospodarowania na poziomie gmin (BauGB 1.5.2). Jest to sprawa ważna także ze względu na duży odsetek cudzoziemców, często o nieeuropejskiej kulturze, w wielu miastach niemieckich (np. w Stuttgarcie 23% ogółu mieszkańców).

W wyniku pertraktacji z Unią Europejską wprowadzono ostatecznie okresy przejściowe dla nabywania tego typu ziemi w Polsce (w zasadzie 5 lat). Później Parlament wprowadził jednak ułatwienia w postaci ograniczenia restrykcji na nabywanie działek o powierzchni nie przekraczającej 0,5 ha. Trzeba zdawać sobie jednak sprawę, że okresy przejściowe i fragmentaryczne regulacje nie ułatwią niczego, jeżeli nie zostaną stworzone w Polsce wewnętrzne, spójne przepisy ukierunkowujące nabywanie ziemi przez obywateli Unii zgodnie z interesem kraju i zapobiegające możliwościom powstawania konfliktów etnicznych. Odpowiednie regulacje powinny znaleźć się w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jest to dziedzina co najmniej równie ważna jak ochrona „ziemi ojczystej” (rozumianej jako ziemie rolne). Jak na razie, brak jest oznak, że problem ten został rozpoznany i istnieje wola polityczna jego rozwiązania.

Luka kadrowa — człowiek renesansu, czy specjalista od gospodarki przestrzennej

Prowadzenie gospodarki przestrzennej, przewidywanej ustawami przyjętymi w okresie transformacji ustroju, wymaga z natury rzeczy istnienia odpowiednio licznej kadry posiadającej właściwe kwalifikacje fachowe. Sprawa ta ma w państwach postkomunistycznych daleko posuniętą specyfikę, bez wskazania której trudno zrozumieć przyczynę powtarzających się, istotnych, koncepcyjnych niedomogów występujących w przyjętych w Polsce, w ostatnich 12 latach, ustawach dotyczących tej gospodarki, a także niepowodzeń w dziedzinie jej realizacji. Sprawa ta ma trzy główne aspekty: instytucjonalne wzmocnienie służb planistycznych w terenie, zapewnienie przyzwoitej jakości planów zagospodarowania przestrzennego opracowywanych na rynku usług planistycznych oraz model kształcenia kadr dla gospodarki przestrzennej w obecnym ustroju Polski.

W początkach transformacji ustroju istniała w Polsce stosunkowo dobrze rozwinięta służba planowania przestrzennego, stworzona w okresie realnego socjalizmu, zwłaszcza w dużych i średnich

miastach oraz w województwach. Wprowadzanie zasad gospodarki rynkowej zostało zrozumiane (całkiem fałszywie) przez nowo powstałe samorządy gminne, pozbawione wiedzy i doświadczenia w dziedzinie zarządzania komunalnego, jako likwidacja wszelkiego planowania, zarówno społeczno-gospodarczego, jak i zwłaszcza przestrzennego. Uznano, że planowanie przestrzenne jest przejawem systemu socjalistycznego, co oznaczało, że jest ono zbędne w systemie gospodarki rynkowej. W ten sposób, samorządy gminne znalazły sobie zastępczego kozła ofiarnego, a jednocześnie usunęły potencjalne utrudnienia w podejmowaniu doraźnych decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzennego, dyktowanych nierzadko interesem grupowym lub jednostkowym. Wprawdzie po pewnym czasie dowiedziano się, że w kapitalizmie istnieje szeroko rozpowszechnione planowanie przestrzenne, ale nie wywołało to tendencji do odbudowy planowania przestrzennego i jego służb. Nielicznym pozytywnym wyjątkiem jest tu Gdańsk, w którym samorząd restytuował w 1999 roku własny aparat planowania zagospodarowania przestrzennego.

Częściowa likwidacja służb planowania przestrzennego i towarzyszące temu tendencje do ograniczania zadań pozostałych do tematyki realizacyjnej i nadzoru budowlanego, prowadziło do marginalizacji służb planowania przestrzennego. Proces ten przypominał skutki reformy administracyjnej kraju przeprowadzonej w latach 1972–75, kiedy likwidacji uległ w praktyce — jako zjawisko uboczne tej reformy — nadzór budowlany. Nie miało to jednak wówczas dramatycznego charakteru, ponieważ wymagająca tego nadzoru prywatna działalność inwestycyjna miała charakter marginesowy.

W wyniku wspomnianych wyżej procesów, w wielu gminach polskich nie ma obecnie fachowej kadry planistycznej. Co gorzej, w niektórych z nich nie ma personelu umiejącego właściwie odczytywać plany zagospodarowania przestrzennego. Mimo tej alarmującej sytuacji, sprawa instytucjonalizacji służb planistycznych została pominięta w Ustawie 1994. Sprawa ta stała się przedmiotem troski TUP, co przyczyniło się do umieszczenia w projekcie ustawy

(z 11.01.2000) odrębnego artykułu (6) ustalającego strukturę administracji planistycznej w kraju. Obejmowała ona Głównego Urbanistę Kraju, urbanistów wojewódzkich oraz urbanistów gmin i miast. Przygotowany projekt zarządzenia wykonawczego ustalał wymogi kwalifikacyjne dotyczące tych stanowisk (w sposób zresztą budzący wiele wątpliwości).

W ostatecznym, przyjętym przez Sejm tekście Ustawy 2003, sprawa ta w ogóle się nie znalazła. W ten sposób utrwalony został istniejący obecnie przypadkowy (żeby nie powiedzieć chaotyczny) stan administracji planistycznej. Ma to miejsce w sytuacji, gdy w gminach działa wielka liczba drobnych właścicieli i inwestorów, których głównym celem jest przekształcanie terenów rolnych w budowlane, gdy kraj stoi w związku z przystąpieniem do Unii Europejskiej przed początkiem urbanizacji w wielkiej skali oraz gdy powstały możliwości podejmowania różnych inwestycji (zwłaszcza infrastrukturalnych) przy pomocy funduszy unijnych. Bez istnienia odpowiednio przygotowanych kadr fachowych, trudno sobie wyobrazić, że sprawy te będą właściwie rozwiązywane.

A stan kadry przygotowanej fachowo do prowadzenia gospodarki przestrzennej w Polsce musi napawać troską. Jest bowiem legendą, że jest ona liczna. Jak wynika z rejestru osób, które uzyskały kwalifikacje do projektowania urbanistycznego od początku istnienia ustawowych wymagań w tym zakresie (tj. od 1961 roku), uprawnienia takie uzyskało około 1500 osób. Nie wiadomo, ile z nich zmarło lub wyjechało. Po 1994 roku uprawnienia takie otrzymało tylko około 50 osób, co było efektem praktyki otwarcia rynku projektowania dla każdego architekta. W tej sytuacji, trudno mieć wątpliwości, że jeżeli Polska ma stać się państwem o europejskich standardach zagospodarowania przestrzennego, to konieczne jest podjęcie — i to przez państwo — skutecznej inicjatywy mającej na celu wypełnienie istniejącej luki kadrowej.

Drugim problemem stała się sprawa jakości dokumentów planistycznych opracowywanych na rynku usług. W procesie transformacji uległy likwidacji istniejące w okresie realnego socjalizmu potężne

biura projektowe, czego efektem było zjawisko pojawienia się na rynku dużej liczby architektów poszukujących zatrudnienia. Ma to miejsce w sytuacji, gdy rozmiary produkcji budowlanej zmniejszyły się w kraju — w porównaniu z poprzednim okresem — o niemal 80%. Prowadziło to z natury rzeczy do wystąpienia ostrej konkurencji cenowej między oferującymi usługi projektowe architektami, możliwej przy braku ogólnopolskiego cennika usług w dziedzinie urbanistyki. Zjawiska te wystąpiły na tle (fałszywych) poglądów o wolności rynku planistycznego w państwach Unii Europejskiej i zasadności wprowadzenia tej samej wolności w kraju. Skutkiem tego „otwarcia”, przy szczupłości rynku, były tendencje do podejmowanie się usług projektowych w dziedzinie planowania przestrzennego przez każdego architekta, niezależnie od jego specjalizacji i zawodowego doświadczenia. Skutki dopuszczenia do tak pojmowanego otwarcia rynku (formalnie często sprzeczne z Ustawą 1994), praktykowanego przez wiele samorządów, doprowadziły w wielu przypadkach do jakościowego upadku sporządzanych projektów. W tej perspektywie, TUP podjął aktywne starania mające na celu uporządkowanie rynku projektowania urbanistycznego. Doprowadziło to, w wyniku wieloletnich starań, do utworzenia w 2002 roku Izby Urbanistów, której zadaniem jest stwierdzanie kwalifikacji do projektowania urbanistycznego.

Sprawa jakości sporządzanych planów miejscowych musi napawać troską. Zawarte w Ustawie 1994 stwierdzenie, że w planach miejscowych (obejmujących wówczas różne skale) ich treść ustala się zależnie od potrzeb (10.1), okazało się w praktyce fatalne. Na obszarach dużych miast wyraziło się to budzącymi wątpliwość lokalizacjami niektórych obiektów i powszechnie występującym niedostosowaniem kształtu, formy i architektury obiektów do ich sąsiedztwa, tendencjami — odzwierciedlającymi interes inwestora — do całkowitej zabudowy działek i stosowaniem bardzo wysokich intensywności, a także niszczeniem przez „dogęszczanie” istniejących układów urbanistycznych. Na terenach gmin podmiejskich — a to uchodzi uwadze prawodawców — sporządzane plany miejscowe są dyktowane przez właścicieli nieruchomości/inwestorów, a nie zasadami urbanistyki nauczonymi na wydziałach architek-

tury. Znajduje to wyraz w trzech głównych zjawiskach: nieingerowaniu planów miejscowych w istniejące, z reguły całkowicie przypadkowe, podziały własnościowe, co skutkuje tworzeniem działek o różnym (przypadkowym) kształcie, wielkości, liniach zabudowy itp.; szczątkowością układów ulicznych w wyniku dążenia do minimalizacji terenów na ten cel, często niespełniających żadnych standardów technicznych; oraz dowolnością rodzajów, a zwłaszcza form zabudowy. Takie są praktyczne efekty zapisu w obu ustawach (1994 i 2003), że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności (1.2.7). W porównaniu do wielu obecnych planów miejscowych, przedwojenne parcelacje okazują się niedoścignionym wzorcem. Tego typu „plany” zagospodarowania nie byłyby w państwach „starej” Unii Europejskiej w ogóle rozpatrywane, nie mówiąc o ich zatwierdzeniu, bowiem nie spełniają one zasadniczej funkcji takich planów, polegającej na przystosowywaniu historycznie narosłych podziałów własnościowych do współcześnie uznawanego uporządkowanego zagospodarowania zapewniającego ład przestrzenny.

Trzeba tu także dodać, że rozszerzenie obowiązkowej problematyki planów miejscowych zawarte w Ustawie 2003 niewiele poprawi tę sytuację tak długo, jak gminy nie uzyskają — w drodze ustawowej — prawa do bezpłatnego przejmowania części reparcelowanego terenu na cele wspólne (ulice, parkingi, zieleń, urządzenia techniczne itp.). Należy się bowiem rozstać z idealistycznym (jak się okazało) poglądem, że projektanci i inni uczestnicy procesu zagospodarowania przestrzennego działający na rynku kierują się wiedzą i etyką zawodową wyniesioną z odpowiednich studiów. Będąc zaangażowani przez inwestora/właściciela nieruchomości i przez niego wynagradzani, spełniają z natury rzeczy jego żądania i trudno nawet od nich wymagać, aby kierowali się racjami dobra wspólnego, które zresztą każdy z nich może różnie pojmować (jeżeli w ogóle chce), bowiem ustawa tego dobra wspólnego nie precyzuje. Skutki tej sytuacji obserwuje się w całym kraju w postaci niskiej jakości planów w miejscowych i rosnącej anarchii przestrzennej.

Próbie uporządkowania wymagań kwalifikacyjnych podjętą przez TUP może zniweczyć Ustawa 2003. Wprowadziła ona bowiem — jak

się wydaje — „wolność” rynku opracowywania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województw, studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla wszystkich członków samorządu zawodowego architektów (5). Także sporządzanie projektów decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego powierza się osobie wpisanej na listę samorządu zawodowego urbanistów lub architektów (50.4); podobne ustalenie dotyczy sporządzania projektu decyzji o ustaleniu warunków zabudowy (60.4). W ten sposób zapewniona została możliwość działania w dziedzinie gospodarki przestrzennej każdemu architektowi — członkowi Izby Architektów.

Takich ustaleń nie znajdujemy w rozdziale dotyczącym planów zagospodarowania przestrzennego województw ani w rozdziale odnoszącym się do sporządzania koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Odpowiedzialne za te dziedziny gospodarki przestrzennej resorty słusznie nie mogły się zgodzić na tego typu restrykcyjne i nie mające merytorycznego uzasadnienia ustalenia, dyktowane interesem grupowym. Przeoczyły jednak, że wspomniany wyżej art. 5, mający charakter generalny, ogranicza prawo sporządzania wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego do członków trzech samorządów zawodowych: architektów, inżynierów lądowych i urbanistów.

Wreszcie trzecia sprawa, dotycząca kwalifikacji fachowych niezbędnych do pracy w gospodarce przestrzennej w nowym ustroju państwa, jest szczególnie złożona. Problem polega na tym, że w systemie realnie istniejącego socjalizmu kwalifikacje potrzebne do pracy w dziedzinie gospodarki przestrzennej były zupełnie inne niż w państwach kapitalistycznych należących do Unii Europejskiej. W efekcie, wykształciły się również i różne systemy kształcenia kadr planistów przestrzennych — w państwach socjalistycznych były one oparte wyłącznie na studiach architektonicznych.

Wynikało to z konkretnie występującego zapotrzebowania społecznego uwarunkowanego sposobem działania ustroju. W systemie socjalistycznym podstawową sprawą w zakresie gospodarki prze-

strzennej było projektowanie planów zagospodarowania oparte na przesłankach typu architektonicznego, rozumiane jako czynność techniczna. Sporządzony projekt planu zagospodarowania, jeżeli uzyskał akceptację władzy, podlegał realizacji, która odbywała się w istocie rzeczy na zasadzie akcji wojskowej, w której uzależnienia pozatechniczne czy potrzeba stosowania różnych instrumentów realizacji praktycznie nie istniała. Stąd też, wymagane kwalifikacje planistów przestrzennych ograniczały się do technicznego projektowania i opracowywania założeń do sporządzanych projektów planów. Tak to też pojmowały kolejne ówczesne ustawy, w których sprawa kwalifikacji była przedmiotem troski ustawodawcy. Już w Ustawie 1961 ówczesny KBUiA ustalił rodzaje niezbędnych studiów wyższych, ograniczając te wymagania tylko do sporządzania planów gminnych. Wprowadzono też wymóg stwierdzania kwalifikacji przez własne organy i prowadzenia ewidencji osób.

Wymóg ten utrzymano i rozszerzono w Ustawie 1984. Minister Administracji i Gospodarki Przestrzennej określał warunki, jakie powinny spełniać osoby uprawnione do przygotowywania projektów założeń do planów regionalnych i gminnych oraz projektów tych planów. Funkcje generalnych projektantów, projektantów i kierowników zespołów mogły uzyskiwać wyłącznie osoby posiadające właściwe przygotowanie zawodowe, potwierdzone przez odpowiednie organy.

Gospodarka rynkowa, poszanowanie prawa własności, przestrzeganie przepisów prawa, ważna rola samorządu terytorialnego w gospodarce przestrzennej (a nie centralnego zarządzania) oraz działanie systemu demokratycznego, które były i są podstawą ustroju państw Unii Europejskiej, wymagały zupełnie innych niż w państwach socjalistycznych, znacznie szerszych kwalifikacji od osób zajmujących się w tych państwach gospodarką przestrzenną. Wśród nich, sporządzanie projektu planu zagospodarowania przestrzennego było tylko jednym z elementów (podlegającym zresztą wielu uwarunkowaniom o charakterze pozatechnicznym, pomijanym w planowaniu socjalistycznym), a głównym przedmiotem stały się sprawy znajomości instrumentów realizacji i ich efektywnego stosowania. W tej sytuacji, kwalifikacje niezbędne do skutecznej pracy

w dziedzinie gospodarki przestrzennej oddalały się od tradycyjnego profilu architektonicznego — nastąpiła specjalizacja tego zawodu.

Początki planowania przestrzennego, we współczesnym rozumieniu tego pojęcia, są zarówno w Polsce, jak i w innych państwach, niewątpliwie w znacznym stopniu zasługą architektów. Pozostaje jednak również faktem, że jest to z dzisiejszej perspektywy zasługa o charakterze historycznym. W państwach zaliczanych do świata zachodniego wystąpiły bowiem po II wojnie światowej silne tendencje do specjalizacji w ramach poszczególnych dziedzin, wynikające z ogromnego rozszerzania się wiedzy — jak się ocenia, ulega ona obecnie podwojeniu co około 7 lat. Specjalizacja ta dotyczyła nie tylko prawa, medycyny czy nauk ścisłych — objęła ona także dziedzinę architektury. W dziedzinie tej poczęto odchodzić od kształcenia w duchu *Bauhausu* (architekt projektuje wszystko: od widelca poprzez meble do budynków i ich zespołów), zbliżonego do tradycji renesansu. W ramach tej tradycji było możliwe (paradoksalnie) na przykład zajmowanie stanowiska naczelnego urbanisty (niesłusznie zwanego naczelnym architektem) stolicy państwa przez architekta–projektanta mebli. Podejście to krytykował złośliwie S. Lem mówiąc, że polski człowiek renesansu charakteryzuje się tym, że tak naprawdę to na niczym się porządnie nie zna.

Ten kierunek specjalizacyjny występujący w państwach Unii wyraził się w „podziale” zawodu architekta na kilka specjalizacji: tradycyjnego architekta — specjalisty od projektowania obiektów budowlanych, architekta wnętrz, konserwatora zabytków, architekta krajobrazu oraz planisty przestrzennego. Specjalizacja ta wyraziła się także powstaniem osobnych przepisów prawnych, ośrodków badawczych, literatury fachowej itp. W dziedzinie planowania przestrzennego powstały na uczelniach wydziały o różnych punktach ciężkości, utworzono krajowe zrzeszenia i międzynarodowe organizacje, jak np. *International Federation for Housing and Planning* (IFHP), *International Society of City and Regional Planners* (ISOCARP) czy *European Council of Town Planners* (ECTP). Także i ONZ stworzyła, trochę przy pomocy autora niniejszych uwag, oddzielną organizację do spraw współcześnie rozumianego planowa-

nia przestrzennego (nie architektury) pod nazwą HABITAT z siedzibą w Nairobi (Kenia). Wszystkie te organizacje nie mają nic wspólnego z Międzynarodową Unią Architektów (UIA), grupującą architektów klasycznych, tj. projektujących budynki lub ich zespoły, ani z *Architects' Council of Europe* (ACE).

Podobne procesy nie miały miejsca w państwach komunistycznych — było nawet odwrotnie. Architekci zostali powołani przez rządzący aparat partyjny do współdziałania w tworzeniu nowego człowieka i kształtowania ram przestrzennych dla jego rozwoju oraz propagowania osiągnięć władzy. Ten mandat spowodował w praktyce, że ta grupa zawodowa opanowała z natury rzeczy planowanie przestrzenne (lokalne i regionalne), rozumiejąc je — zgodnie z wykształceniem zawodowym — jako działalność techniczno-projektową. Konsekwentnie też środowisko architektoniczne nie sprzyjało przez ubiegłe 50 lat utworzeniu wydziału lub uczelni kształcącej planistów przestrzennych we współczesnym sensie tego słowa, a także nie popierało uznania planowania przestrzennego (także zresztą i planowania krajobrazu) jako odrębnego zawodu w państwowej klasyfikacji zawodów. Odnosząc tę awersję specjalizacyjną do innych zawodów, można by zauważyć, że mimo iż zawód lekarza obejmuje i dentystów i chirurgów, tym pierwszym nie powierza się przeprowadzania operacji kolana czy mózgu, ponieważ nie są do tego przygotowani. Albo podobnie: skoczek o tyczce nie angażuje się do pływania 100 metrów stylem klasycznym, mimo że skoczek i pływak są sportowcami.

Rozejście się kwalifikacji niezbędnych do pracy w gospodarce przestrzennej między państwami socjalistycznymi a państwami o gospodarce rynkowej znalazło również wyraz w sferze stosowanej terminologii i towarzyszącego jej rozumienia przedmiotu działań poszczególnych grup zawodowych. Dotyczy to zwłaszcza bardzo szeroko rozumianego w Polsce zakresu działań zawodowych architekta jako kształtującego (wszelką) przestrzeń oraz specyficznego rozumienia w kraju pojęcia urbanistyki. Oba te poglądy wywarły zasadniczy i rosnący wpływ na polskie ustawy dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzennego. Stosowane pojęcia nie znalazły

z reguły należytych odpowiedników treściowych i językowych w państwach Unii Europejskiej, co prowadziło w praktyce do trudności (częściej wręcz błędów) w tłumaczeniu tych pojęć na języki zachodnioeuropejskie.

Przedmiot działalności architekta jest rozumiany w Polsce przez to środowisko zawodowe bardzo szeroko, można by powiedzieć, że w tradycji Bauhausu. W odniesieniu do administracji gospodarki przestrzennej znalazło to wyraz w istnieniu wydziałów architektury. Wbrew tej nazwie, nie zajmują się one sprawami architektury, ta bowiem — jako działalność twórcza — nie podlega przepisom prawa, a właśnie realizacja prawa jest przedmiotem działań administracji. Stąd też, wydziały te są po prostu wydziałami nadzoru budowlanego, egzekwującymi przepisy prawa budowlanego. Na drugim krańcu tego szerokiego spektrum można znaleźć opracowywanie projektów parków, ogrodów czy zagospodarowania terenów otwartych przez architektów, mimo że nie mają oni żadnej wiedzy przyrodniczej niezbędnej w tej dziedzinie i z tego tytułu nie byłiby uprawnieni do takich prac w państwach Unii Europejskiej.

Jeszcze bardziej złożona jest sprawa pojęcia „urbanisty”. Abstrahując od rozważań naukowych dotyczących tego pojęcia, w polskiej praktyce można próbować je wyjaśnić na przykładach trzech organizacji zawodowych zajmujących się „urbanistyką”. Są to następujące organizacje:

- Towarzystwo Urbanistów Polskich. Ma ono charakter wielodyscyplinarny i zrzesza członków różnych zawodów pracujących w dziedzinie rozwoju przestrzennego miast i regionów,
- Izba Urbanistów. Mogą należeć do niej głównie posiadacze dyplomów o kierunku architektura, urbanistyka i gospodarka przestrzenna, zajmujący się projektowaniem przestrzeni (w sensie technicznym) w skali lokalnej i regionalnej. Izba określa kwalifikacje wymagane od członków,
- Izba Architektów. Mogą do niej należeć — na podstawie ustawy o samorządach architektów, inżynierów lądowych i urbanistów (z 15.12.2000) — wszyscy architekci uprawnieni do

projektowania w skali lokalnej i regionalnej. Według tego ustalenia, popartego ustaleniami ostatniej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każdy architekt może stać się zatem, z mocy prawa, także „urbanistą”.

Mamy zatem w kraju różne rozumienia pojęcia „urbanisty”, wszystkie jednakże o silnym „podkładzie” projektowania rozumianego jako działalność techniczno–architektoniczna.

Sprawę tę warto skonfrontować z naszymi sąsiadami — Niemcami, bowiem używane w tym kraju pojęcia i rozwiązania stanowią pierwowzór dla wielu państw Unii Europejskiej. Porównanie trzeba zacząć od organizacji, w której tytule występuje *expressis verbis* słowo urbanistyka: *Deutsches Institut für Urbanistik* (1973). Statutowym celem jego działania jest wspieranie zarządów gmin w rozwiązywaniu wykonywanych przez nie zadań; wspieranie to jest prowadzone w różnych formach. Do zakresu działań Instytutu należą trzy główne dziedziny: rozwój miast a prawo, gminna gospodarka i finanse oraz środowisko a transport. Jak widać, „projektowanie urbanistyczne” w polskim rozumieniu nie jest w ogóle przedmiotem zainteresowań tego Instytutu, bowiem pojęcie urbanistyki jest rozumiane jako wieloaspektowy rozwój miast, a nie jego kształtowanie architektoniczne. Ten Instytut Urbanistyki publikuje potężną liczbę opracowań, obejmujących takie zagadnienia, jak np. miasto i jego otoczenie, rynek pracy i polityka lokalizacji, społeczna odnowa miast, polityka energetyczna, zintegrowane planowanie transportu, prawo rozwoju miast, modernizacja zarządzania gminami i konsolidacja ich budżetów itp.

W Niemczech istnieje — w interesującym nas zakresie — ścisły, prawnie usankcjonowany podział na trzy odrębne zawody: architektów (*Architekt*) — planistów przestrzennych (*Planer*) — planistów krajobrazu (*Landschaftsplaner / Landschaftsarchitekt*). W języku polskim nie ma odpowiednika niemieckiego określenia „Planer” (a także angielskiego *planner*), które to określenia są rozumiane w Niemczech szeroko i odnoszone do specjalistów działających w sferze gospodarki przestrzennej *sensu largo*, tj. posiadających wie-

lodyscyplinarną wiedzę fachową, obejmującą całe spektrum spraw, poczynając do zintegrowanego planowania zagospodarowania, a kończąc na jego realizacji i funkcjonowaniu systemów zarządzania gminami. Takimi specjalistami w państwach Unii Europejskiej rzadko bywają osoby o wyjściowym przygotowaniu architektonicznym. Próby tłumaczenia wspomnianych wyżej określeń na język polski jako planista przestrzenny spotyka się wprawdzie w literaturze fachowej (także i w niniejszych uwagach), ale w odbiorze społecznym są one trudno przyswajalne. Określenie to nie występuje też w żadnej polskiej ustawie okresu powojennego. Fałszywe jest natomiast tłumaczenie omawianych określeń jako „urbanista”, pod tym terminem kryje się bowiem w Polsce w zasadzie projektant planu zagospodarowania, przy czym zadanie to jest (nadal) rozumiane jako proces techniczny, którego wykonawcą jest architekt, a nie jak w państwach Unii — jako zintegrowany proces interdyscyplinarnej. W tej sytuacji pole do nieporozumień jest rozległe, jak o tym można się przekonać m.in. na wielu spotkaniach międzynarodowych.

Każda z wspomnianych wyżej trzech grup* utworzyła w Niemczech własne dobrowolne stowarzyszenie zawodowe. W odniesieniu do architektów jest to *Bund Deutscher Architekten* (1903/1971), którego najogólniejszym ideowym statutowym celem jest „przeciwdziałanie niegodnym człowieka interesom i utracie jakości w zbudowanym świecie”. Członkowie tej organizacji zajmują się zawodowo projektowaniem budynków, a także ich zespołów. Stowarzyszenie liczy około 5000 członków.

Planiści przestrzenni, stanowiący w Niemczech osobny zawód, utworzyli organizację zawodową pod nazwą *Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung* (1969), w skrócie SRL. Organizacja ta ma charakter interdyscyplinarnej. Przedmiotem jej zainteresowań są takie dziedziny, jak planowanie miast, planowanie regionalne,

* W procesach planowania przestrzennego w Niemczech istotną rolę odgrywają także trzy inne grupy zawodowe: inżynierów komunikacji, geodetów i prawników, mające swoje własne zrzeszenia zawodowe o różnym charakterze.

planowanie transportu i krajobrazu, obejmujące problematykę ekologiczną, ekonomiczną, geograficzną, socjologiczną, architektoniczną, rolniczą, prawną i administracyjną. W zakres jego zainteresowań wchodzi „projektowanie urbanistyczne”, jest ono jednak rozumiane — inaczej niż w Polsce — jako działalność interdyscyplinarna. SRL jest to organizacja zawodowa stosunkowo najbliższa polskiemu TUP, z tym że zakres obejmowanej przez nią problematyki jest znacznie szerszy niż ma to miejsc w TUP, a członkowie o wykształceniu architektonicznym stanowią wśród około 2000 jego członków znikomą grupę. SRL publikuje kwartalnik pod nazwą „Planerin”.

Wreszcie trzecią grupę zawodową, blisko związaną z planowaniem przestrzennym, stanowią planiści krajobrazu, zrzeszeni w organizacji *Bund der deutschen Landschaftsarchitekten* (1913). Liczy ona około 1500 członków, przy czym cechą ich wykształcenia jest, obok zagadnień przestrzennych, problematyka ekologiczna, przyrodnicza itp. BdLA współpracuje blisko z *Forschungsgesellschaft Landschaftsentwicklung Landschaftsbau* (FLL), będącą jednostką naukowo-badawczą w omawianej dziedzinie.

Obok wspomnianych wyżej trzech stowarzyszeń zawodowych, będących wyrazem istnienia odrębnych zawodów, w Niemczech istnieje 16 Izb Architektów (*Architektenkammer*) skupiających przeszło 100 000 członków, oraz Izba Federalna (1971). Do Izb tych należą przymusowo architekci, architekci krajobrazu, architekci wnętrz, a także architekci-projektanci planów miejscowych; ci ostatni stanowią około 1% ogólnej liczby członków. Celem Izb jest dbanie o zachowanie standardów przepisanych przez prawo, reprezentacja interesów członków wobec władz oraz wspieranie zawodowe. Każda z tych czterech grup zawodowych pozostaje autonomiczna i nie występuje w zasadzie „przenikanie się pól” między nimi. Architekci nie podejmują się zadań w dziedzinie planowania krajobrazu ani planowania przestrzennego *sensu largo*, bowiem nie posiadają niezbędnego do tego przygotowania zawodowego. Nie oznacza to oczywiście, że niektórzy naukowcy-architekci nie podejmują prób formułowania „wielkich syntez przestrzennych”. Próby te

wieńczą wystąpienia na międzynarodowych konferencjach, ale prezentowane tam poglądy nie mają konsekwencji dla praktyki.

Także i w innych państwach Unii Europejskiej trudno znaleźć odpowiedni równoważnik polskiego pojęcia „urbanisty”. Spotykane często w fachowej literaturze polskiej tłumaczenie angielskiego *town planner* jako urbanista jest błędne, bowiem *town planner* ma znaczenie zbliżone do niemieckiego *Planer*, a jego wykształcenie i zakres działania w praktyce dotyczy gospodarki przestrzennej *sensu largo*, a jedynie marginalnie tego, co w Polsce określa się mianem „projektowania urbanistycznego”. Terminem angielskim stosunkowo najbliższym temu ostatniemu jest *urban designer*, ale stowarzyszenia tej specjalizacji zawodowej w Wlk. Brytanii nie ma. Podobna konfuzja występuje w języku francuskim. Francuski *Côte de l'urbanisme* nie zajmuje się w ogóle „projektowaniem urbanistycznym” w polskim sensie tego słowa, lecz planowaniem zagospodarowania przestrzennego w różnych jego aspektach.

Wreszcie sprawę można rozpatrywać w perspektywie ogólnoeuropejskiej. Dobrym przykładem jest organizacja nosząca nazwę *European Council of Town Planners* (ECTP), powstała w 1978 roku, która miała jako początkowy cel doprowadzenie do uznania (jako osobnego) zawodu planisty przestrzennego. Określiła ona naturę i zakres działań tego zawodu, kryteria wykształcenia oraz zasady etyki zawodowej. Za wyjściowy atrybut tego zawodu uważa ona nabycie interdyscyplinarnej wiedzy w dziedzinach wpływających na zagospodarowanie przestrzenne, jak ekonomia, technika, problemy środowiska, społeczne, kulturowe, polityczne, zarządzania itp. (por. App. B Statutu ECTP). Projektowanie urbanistyczne jest w tym kompleksie dyscyplin uważane jedynie za jedną z wielu dziedzin, które planista przestrzenny powinien znać. Przykładami tego, jak szeroko ECTP postrzega problematykę rozwoju (przestrzennego) miast, są tematy ostatnich organizowanych przez nią konferencji międzynarodowych: *Sustainable cities* (3), *Culture of cities* (4) i *Connecting the city — connecting citizens* (5).

Wyrazem specjalizacji i wydzielenia się zawodu planisty przestrzennego jest również Nowa Karta Ateńska (1998–2003). Odzwierciedla

ona — w porównaniu z Kartą Ateńską 1933, która była manifestem pewnej swojej racji, modernistycznej elity technicznej — zasadniczą zmianę pojmowania planowania przestrzennego dostosowaną do sytuacji, przed jaką stoi obecnie to planowanie w Europie. Nowa Karta Ateńska składa się z 3 części: Obecna Agenda dla miast europejskich; Rola planisty przestrzennego w realizacji tej Agendy; Wiodące zasady, którymi powinni kierować się planiści przestrzenni i decydenci komunalni na wszystkich poziomach planowania. Ponadto zawiera ona 3 załączniki: A. zakres i istota zawodu planisty przestrzennego; B. wykształcenie i doksztalcanie; C. etyka zawodowa. W Nowej Karcie Ateńskiej wskazane jest dokładnie, na czym polega współcześnie pojmowane planowanie przestrzenne oraz jakie wymogi kwalifikacyjne muszą spełniać dzisiaj w Europie planiści przestrzenni. Na najogólniejszym poziomie planowanie przestrzenne dotyczy promowania konkurencyjności ekonomicznej i zatrudnienia, popierania spójności gospodarczej i społecznej, poprawy transportu i tworzenia transeuropejskich systemów oraz wspierania trwałego rozwoju i wysokiej jakości życia. Te generalne zasady są przełożone na 13 następujących zaleceń mających następujące hasłowe tytuły: miasto dla wszystkich, rzeczywiste zaangażowanie społeczne, kontakty międzyludzkie, zachowanie cech charakterystycznych, korzystanie z nowych technologii, aspekty ochrony środowiska, działania gospodarcze, przemieszczanie się i dostępność, różnorodności i zróżnicowanie, zdrowie, bezpieczeństwo, mieszkalnictwo oraz zarządzanie terenami. Nowa Karta zawiera także w załącznikach konkretne wskazania dotyczące programów nauczania planistów przestrzennych. W zakresie metodycznym (załącznik A) obejmuje ono podejście wielodyscyplinarne (integrujące elementy fizyczne, przestrzenne, społeczne, kulturalne, techniczne, ekonomiczne i polityczne) oraz analizę, syntezę, formułowanie prognoz i programów, kreatywne projektowanie, zarządzanie i administrowanie. W zakresie merytorycznym (załącznik B) Karta wskazuje konkretne dziedziny wiedzy, które powinien przyswoić sobie planista przestrzenny: rozwój ekonomiczny, planowanie społeczne, mieszkalnictwo, transport, oszczędność energii, komunikacja, krajobraz, ochrona środowiska, rekreacja i turystyka, rewitalizacja oraz aspekty prawne.

Ten przytoczony wyżej skrótowy przegląd kwalifikacji, jakie powinien posiadać planista przestrzenny w Unii Europejskiej na początku XXI wieku, wskazuje jednoznacznie na rozejście się rozumienia planowania przestrzennego w państwach Unii i postkomunistycznych państwach do niej obecnie przystępujących. Planowanie przestrzenne w Unii Europejskiej ma bardzo mało wspólnego z polskim pojęciem urbanistyki, pod którym ustawy (1994 i 2003) rozumieją autorskie kształtowanie przestrzeni, będące w zasadzie działalnością techniczną. Takie kreatywne projektowanie występuje wprawdzie także w metodyce działania planisty przestrzennego (jako jeden z 8 elementów tej metodyki), ale istota tego planowania polega na wielodyscyplinarności, koordynacji i mediacji. W tych ramach kreatywne projektowanie jest efektem bardzo szerokiej, wielodyscyplinarnej wiedzy, którą planista przestrzenny najpierw musi posiadać. I w tym leży m.in. różnica w stosunku do projektowania architektonicznego.

Transformacja ustroju w Polsce wywołała z natury rzeczy potrzebę zmiany charakteru planowania i zagospodarowania przestrzennego, zbliżając je do modelu występującego w państwach Unii Europejskiej. Z faktu tego wynikała, jak się zdawało, oczywista konieczność modyfikacji tradycyjnego kształcenia kadr zamierzających pracować w tej dziedzinie. Problemu tego nie zechciało jednak dostrzec środowisko architektoniczne, uważające nadal za swoje zadanie autorskie kształtowanie przestrzeni. Rzeczywiste potrzeby kadrowe wymusiły powstanie rozwiązań paliatywnych, jak np. działanie Studium Planowania Przestrzennego, czy powstanie Studium Menedżerów Komunalnych. Nie podjęto jednak inicjatywy utworzenia wydziału, którego przedmiotem nauczania byłaby gospodarka przestrzenna we współczesnym, europejskim rozumieniu tego pojęcia. Powstanie takiego wydziału było i jest sprzeczne z tradycyjnym pojmowaniem tej gospodarki przez środowisko architektoniczne jako ograniczonej do projektowania — jest to sposób myślenia, który można by określić jako relikw epoki socjalistycznej.

Tego typu fragmentaryczne poglądy środowiska architektonicznego wywarły silny wpływ na kształt ustaw okresu transformacji.

Ustawa 1994 wprowadziła w odrębnym, obszernym rozdziale 5 — „Uprawnienia urbanistyczne”. Były one rozumiane wąsko: odnosiły się tylko do projektowania studium lub planów miejscowych oraz opracowywania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Dotyczyły zatem jedynie wycinka kwalifikacji niezbędnych do działania w dziedzinie gospodarki przestrzennej *sensu largo*. Uprawnienia te wydawało Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, a później Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Te ograniczone, ale jasne ustalenia zniknęły z Ustawy 2003. Zastąpił je ogólny artykuł 5, a więc jeden z najważniejszych w całej ustawie, stwierdzający że opracowywanie projektów planów miejscowych jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio w skali regionalnej i lokalnej, w rozumieniu ustawy o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. W ten sposób interes grupowy architektów stał się główną sprawą całej ustawy. Przy takim rozumieniu (całkowicie fałszywym) działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej, cała ustawa powinna nazywać się ustawą o projektowaniu zabudowy, a nie ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zwłaszcza treść zawartego w tytule ustawy określenia zagospodarowanie nie ma wiele wspólnego z tradycyjnie pojmowanym projektowaniem — wymagana jest tu zupełnie inna wiedza, zarówno merytoryczna, jak i prawna (np. ustawa Prawo ochrony środowiska, ustawa o ochronie przyrody, ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych itp.). Tylko tego typu interdyscyplinarna wiedza pozwala na świadome skutków projektowanie, ułatwiające (lub utrudniające) realizację planów. A wymagania w tym zakresie są ujęte w Ustawie 2003 w sposób szczątkowy i można nawet odnieść wrażenie, że mają charakter „zasłony dymnej”.

Generalne pojmowanie planu zagospodarowania jako autorskiego elaboratu o charakterze rysunkowym, sporządzanego przez architekta, jest niewspółczesne i sprzeczne z europejskim pojęciem i procesami powstawania takiego planu. O ile można znaleźć uzasadnienie dla takiej perspektywy w odniesieniu do niewielkich planów

miejscowych (też z zastrzeżeniem), o tyle odnoszenie jej do studium jest całkowitym nieporozumieniem. A taki właśnie punkt widzenia jest lansowany w Ustawie 2003. Zabezpiecza on wprawdzie interesy grupowe środowiska architektów i jego ambicje autorskie, ale rozchodzi się całkowicie z potrzebami i rzeczywistością okresu transformacji w Polsce. Niezbędne jest nawiązanie do modeli i zaleceń europejskich, które kierują się zasadą integracji zagadnień społeczno-gospodarczych i przestrzennych oraz interdyscyplinarności w procesach sporządzania planów; przyznają one także tym planom funkcje koordynacyjne.

Zmiana tego paradygmatu, wywodzącego się z okresu realnego socjalizmu, nie jest sprawą łatwą. W toku transformacji ustroju nie chciano zauważyć w środowisku architektonicznym działającym poza TUP, że zmienia się charakter planowania przestrzennego i towarzyszącego temu zapotrzebowania na odmienny od tradycyjnego zakres wykształcenia. Problem — negowany przez wielu krajowych architektów — polega na tym, że współczesne planowanie przestrzenne nie ogranicza się do działań techniczno-projektowych. Jego istotę można by sprowadzić do pięciu następujących punktów:

- jest ono przede wszystkim „definiowaniem sposobu wykonywania prawa własności”, jak to słusznie napisano — pod wpływem doradców brytyjskich — już w jednej z pierwszych wersji projektu ustawy z lat 1991–92. Na tej właśnie sprawie leży punkt ciężkości planowania zagospodarowania przestrzennego na poziomie gmin w państwach o ustroju demokratycznym, praworządnych i wyznających gospodarkę rynkową. Działalność projektowa jest tu instrumentem, a nie celem, w odróżnieniu od wrażenia, jakie można nierzadko wynieść z krajowych dyskusji. Ustalenie to, mimo wewnętrznych oporów, utrzymało się zarówno w ustawie z 1994 roku, jak i w ustawie z 2003 roku w formie zapisu (33), że „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości”. To fundamentalne stwier-

dzenie nie znalazło, jak dotąd, właściwego wyrazu w programach nauczania urbanistów.

- Planowanie przestrzenne jest w ostatecznym efekcie działalnością polegającą na stanowieniu prawa i nadzorowaniu jego realizacji. Mówiąc prościej, plan zagospodarowania przestrzennego ustala (obowiązująco w sensie prawnym), co, gdzie, kiedy, jak i pod jakimi warunkami może być budowane lub użytkowane niebudowlanie. Na tym polega tzw. władczość planowania przeniesiona ustawą o samorządzie terytorialnym z właścicieli nieruchomości na samorząd gminny/miejski. Jest to zatem w swej istocie czynność prawn-administracyjna, a jednocześnie, równoległe techniczno-projektowa.
- Sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego (na wszystkich szczeblach) jest działaniem interdyscyplinarnym, tzn. w procesie tym biorą udział specjaliści — i oddziałują wzajemnie na swoje poglądy — wywodzący się z różnych zawodów, a nie tylko planiści wywodzący się z architektury. We współczesnym ujęciu chodzi tu o współdziałanie specjalistów z różnych dziedzin środowiska (zasoby przyrodnicze, klimat, zasoby wodne, ochrona przeciwpowodziowa, gospodarka odpadami, oszczędność energii, ochrony przed hałasem itp.), układów transportu, infrastruktury technicznej różnego rodzaju, urządzeń usługowych i socjalnych, ochrony dóbr kultury, wreszcie waloryzacji terenów, przekształceń scaleniwych itp. Wszystkie te sprawy nie są przedmiotem poważnego nauczania na wydziałach architektury, a jeżeli występują, to jedynie w formie dodatkowych, fragmentarycznych z reguły informacji, do których „twórczy” architekt nie przywiązuje wagi. Jest to sytuacja zasadniczo różna od występującej w państwach należących do Unii Europejskiej, gdzie interdyscyplinarne pojmowanie planowania przestrzennego jest oczywiste. W liczącym 160 osób Urzędzie Planowania Miasta Stuttgartu zatrudnionych jest tylko 3 architektów. Trzon kadry stanowią zawodowi planiści przestrzenni, geodeci, komunikanci, specjaliści od środowiska i architektury krajobrazu oraz prawnicy.

- W odróżnieniu od projektu budynku czy wnętrza, który jest z natury rzeczy zamierzeniem „jednoczasowym” (buduje się dane zamierzenie lub nie), planowanie przestrzenne dotyczy procesu rozwoju, który obejmuje długie okresy czasu, nigdy nie jest skończony i wymaga dostosowywania planów do zmiennych warunków zewnętrznych, które mogą mieć różny charakter, jak np. zmiana hierarchii wartości społecznych, co obserwuje się w wielu państwach Unii (np. ograniczenia użytkowania samochodu w mieście, czy ochrona przed hałasem), pojawianie się nowych technologii, zmiana popytu mieszkaniowego czy wypoczynkowego, czy wreszcie — jak obecnie w Polsce — wymagania Unii Europejskiej.
- Plany zagospodarowania przestrzennego wszystkich szczebli (lokalny, całości gminy, regionalny) są instrumentem zachowania lub tworzenia krajobrazu kulturalnego będącego elementem wartości wyznawanych przez Unię Europejską. Brak tego instrumentu oznacza zaśmiecanie krajobrazu, chaos przestrzenny (typowy obecnie dla obrazu Polski) oraz dodatkowe koszty i trudności przy podejmowaniu prób uporządkowania tego typu „rozwoju”. W procesie tym architekt ma do odegrania znaczącą rolę, ale efektywność jego działania zależy przede wszystkim od rozumienia mechanizmów rozwoju i możliwości oddziaływania na nie w pożądanym kierunku. Wiedzę tę nabywa się na obecnych wydziałach architektury (i ich specjalizacyjnych zakładach) w stosunkowo niewielkim stopniu.

Rosnący zakres przepisów, wymóg zachowania państwa prawa i rosnący „przekrojowy” (ponadsektorowy) charakter planowania przestrzennego stworzył silne bodźce w kierunku specjalizacji, zwłaszcza między architektem a planistą przestrzennym. Abstrahując od filozoficznego stwierdzenia, że obydwaj kształtują przestrzeń, w sensie praktycznym (i uproszczonym), tradycyjny architekt zajmuje się projektowaniem budynków (lub ich zespołów), co jest działaniem jednoczasowym, wymagającym znajomości prawa budowlanego i towarzyszących (przeszło 1200) norm budowlanych. Reprezentuje on w zasadzie interesy inwestora (zwykle prywatnego). Natomiast planista przestrzenny zajmuje się procesem nie mającym ograniczenia

czasowego, musi znać obok ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy o gospodarce nieruchomościami, wszelkie regulacje różnych ustaw sektorowych mających odwzorowanie przestrzenne, orzeczenia NSA dotyczące zagospodarowania przestrzennego, a także Kpa. Reprezentuje on z reguły to, co określa się mianem dobra społecznego i w tym sensie jest osobą zaufania publicznego, czego nie można powiedzieć o klasycznym architekcie. Istota działalności planisty przestrzennego polega — w ostatecznym efekcie — na tworzeniu propozycji definiowania prawa własności nieruchomości.

Są to zatem zasadniczo różne optyki, mimo często wspólnych korzeni w postaci zbliżonego wykształcenia. „Kreatywność” dotyczy obu tych zawodów, a nie jest *differentiam specificam* tylko architektów. Polski problem polega na tym, że z faktu zróżnicowania potrzebnej wiedzy nie wyciągnięto dotychczas na ogół praktycznych wniosków. Nauczanie planistów przestrzennych odbywa się nadal niemal wyłącznie na wydziałach architektury ze specjalizacją urbanistyczną rozumianą jako projektowanie („autorskie kształtowanie przestrzeni”), co mija się w znacznym stopniu z praktyką, która jest raczej działalnością koordynacyjną i mediacyjną. Projektowanie jest wprawdzie umiejętnością ważną, ale nie wystarczającą dla prowadzenia gospodarki przestrzennej.

Problem ten dostrzegają niektórzy urbaniści—praktycy stwierdzając, że: „Po 30 latach pracy w zawodzie urbanisty coraz częściej dochodzę do wniosku, że wiedza wyniesiona ze studiów oraz pracy przy desce to jedynie drobny fragment tego, co powinien wiedzieć planista przestrzenny”^{*}. Sprawa jest także dostrzegana od strony teoretycznej, jak np. w wypowiedzi: „Nasi urbaniści, kształceni jako architekci, nie oderwali się od podejścia projektowego, traktując miasta jak budynki...”^{**}. Wreszcie, rynek stawia swoje wymagania, jak to można wyczytać m.in. z ogłoszeń w prasie, w których gminy

^{*} Por. M. Świetlik, *Garść doświadczeń z pracy w stołecznej Komisji*, „Urbanista” nr 7/2003, str. VII.

^{**} Por. J. Regulski, *Kilka uwag po czternastu latach*, „Urbanista” nr 6/2003, str. 27.

poszukują „architekta ze znajomością ochrony środowiska i parcelacji” — rzecz w tym, że takich w kraju w ogóle się nie kształci. Nowi absolwenci kierunków urbanistycznych wydziałów architektury mają na ogół ogólne pojęcie o ustawie o planowaniu przestrzennym i procedurach z nią związanych, nie znają z reguły ustaleń innych dziedzin wpływających na zagospodarowanie przestrzenne (np. środowisko czy oszczędność energii), mają trudności z formułowaniem prawnie obowiązujących projektów decyzji dotyczących zabudowy i zagospodarowania, nie znają wyroków NSA dotyczących zagospodarowania przestrzennego, ani nie dostrzegają potrzeby ogólnej znajomości Kpa. Tych wszystkich umiejętności nabywają (jeżeli chcą) dopiero w toku pracy, co nie świadczy dobrze o zakresie i systemie kształcenia kadr dla gospodarki przestrzennej. W tej dziedzinie jesteśmy jeszcze daleko od Europy.

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 szczególnie znaczenie ma ta pierwsza sprawa. Wynika to z faktu, że w okresie ubiegłych 15 lat nastąpiła w kraju stopniowa likwidacja planowania przestrzennego w europejskim rozumieniu 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 zagospodarowania przestrzennego i prowadzenia polityki w tej dziedzinie, tak jak ma to miejsce w państwach „starej” Unii Europejskiej. Wola ta powinna manifestować się w ustawie w formie konkretnych ustaleń dotyczących sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości, merytorycznych celów i zadań, które wła-

dza publiczna musi spełniać, określeniu struktur instytucjonalnych, ustaleniu niezbędnych instrumentów i procedur oraz w 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 są sprawą operacyjną, a nie „konstytucyjną” planowania przestrzennego). Zostały one przedstawione skrótowo 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 utraconych z tego tytułu (potencjalnie) możliwości czy korzyści, a gminie prawo do zmiany wysokości podatku od nieruchomości itp. Natomiast w momencie, gdy nieruchomość zostaje 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 obowiązek 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.), a podejmowane decyzje weryfikowane administracyjnie i sądowo 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 stanowienia 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 wyraziciela partykularnych interesów, lecz dobra ogółu (publicznego). Taką 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 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 re-parcelacji, 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 prowadzi nawet w silnych gospodarkach do marginalizacji znacznych grup ludności, co zagraża pokojowi społecznemu, którego utrzymanie jest jednym z naczelných 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 samorzady 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 widocznych 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 nieznanne polskiej klasie politycznej różnych szczebli 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 również samo 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 wskazanie kierunku niezbędnych zmian. Wreszcie trzeci dotyczy oceny skuteczności działania obecnych regulacji ekonomicznych i prawnych 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”^{*}. Polega ona na tym, że każdy nowy stopień (krok) rozwoju opiera się na poprzednich, przy czym mechanizm tego „klucza” zapobiega cofnięciu się na poprzedni, niższy stopień. Takie po-

^{*} M. Tomasello, *The cultural origins of human cognition*, Harvard University Press, 1999.

dejście 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 państw „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 za 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

zamieszczaniu 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 zestawienie sensownego spisu treści ustawy, co nie przyczynia się do jej czytelności.

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 unitarnym, 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 wyrównywanie 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 plan i w jakim trybie jest dla takich obszarów sporządzany (przez dyrektora właściwego urzędu morskigo) 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. prywatnych, spółdzielni, zrzeszeń, kościołów itp.). Konieczne jest tu znalezienie odpowiednio obszernego 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 występujących 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 jego 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 zatarciu 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 zarysowanie ogólnej metodyki działań w tej dziedzinie, a także zapo-

bieżenie błędnym tendencjom do technizacji ustawy i sprowadzania jej istoty do projektowania typu architektonicznego.

Polskie ustawy związane z zagospodarowaniem przestrzennym da-
dzą się podzielić na dwie główne grupy:

- bezpośrednio oddziałujące na zagospodarowanie przestrzen-
ne (np. ustawa o samorządzie gminnym, Prawo budowlane,
ustawa o gospodarce nieruchomościami, o ochronie środo-
wiska, o ochronie przyrody, Prawo wodne, o ochronie grun-
tów rolnych i leśnych, Prawo górnicze itp.),
- pośrednio wpływające na procesy zagospodarowania (np. pra-
wo podatkowe, prawo finansowe — kredyty, odpisy amorty-
zacyjne, opłaty za użytkowanie wieczyste gruntów, powszech-
na taksacja nieruchomości — kataster nieruchomości itp.).

W nowej ustawie należy nawiązać *expressis verbis* do ustaw tego pierwszego rodzaju (tj. bezpośrednio związanych z zagospodarowa-
niem przestrzennym — ich listę zawarto w Bibliografii) w sposób konkretny, tak aby przedstawić w tekście możliwie pełny obraz dziedzin i przepisów oddziałujących na zagospodarowanie przes-
trzenne, które musi znać aparat fachowy zajmujący się tą dziedzi-
ną 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 Pra-
wem budowlanym. Chodzi tu zarówno o rozgraniczenie materii obu ustaw, jak i o harmonizację ich treści, bowiem zachodzą między nimi ściśle związki rzeczowe. Nie może występować sytuacja, w której o typach zabudowy (budownictwo wielorodzinne, jednorodzinne itp.) mówi Prawo budowlane, a milczy ustawa o zagospodarowaniu prze-
strzennym, która te właśnie typy w planach miejscowych ustala. Istotą Prawa budowlanego jest ograniczenie prawa własności nie-

ruchomości, 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, stwierdzenie istnienia woli politycznej powinno znaleźć się w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym. Powi-

nien 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 ustalanie celów tego zagospodarowania, formułowanie kierunków 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 planowania 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

nia z planami integrującymi — we wzajemnych współzależnościach — przesłanki fizyczne, demograficzne, gospodarcze, ekonomiczne, środowiska, społeczne, infrastrukturalne itp. z przesłankami przestrzennymi. Co więcej, plany zagospodarowania przestrzennego są często instrumentem koordynacji planów resortowych.

W Polsce okresu transformacji rozwinęła się praktyka sprzyjająca potencjalnie zbliżonemu pojmowaniu integracji planowania zagospodarowania. 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, finansowych itp. odnoszone 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, umożliwiające wzajemne oddziaływanie i zrozumienie różnych „racji”, oraz doprowadzanie 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 potrzeba (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 zaskarżania. 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 odstępowała — 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 za-

pewnienie 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 w 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 polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (J. Kołodziejcki), 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 I 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 systemów transportu,
- przeciwdziałanie hałasowi,
- wspieranie przekształceń struktury terenów rolnych i zalesień oraz unowocześniania funkcji terenów wiejskich,
- pomoc w rozwiązaniu 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 i terenów otwartych przez reklamy.

Na niektórych obszarach kraju mogą występować także inne zadania wynikające ze specyfiki lokalnej. Ustawa powinna stworzyć 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 nikła. 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 zagospodaro-

wania 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 na 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 związane 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. Zadania resortu w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego zostały przedstawione na początku niniejszej książki w rozdziale „Podstawowe pojęcia”. 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 podstawie 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 szczebel 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 dotyczących 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 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 nowego 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 stosowanego dotychczas niemal powszechnie zlecania 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 zlecania „na rynek”, ciągłość prac umożliwiającą (nakazany ustawą) rzeczywisty monitoring zmian i podejmowanie 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 nieznamości gminy i miejscowych warunków, co z natury rzeczy musi prowadzić do wyalienowania opracowań z gminnej rzeczywistości. W odniesieniu do planów miejscowych zlecenie na zewnątrz wymaga znacznego nakładu biurokratycznego i czasu — w praktyce co najmniej 6 miesięcy (*vide*: ustawa o zamówieniach publicznych) — niezbędnych do właściwego sformułowania 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 miejs-

cowe nie wymagające szybkiego działania, o dających 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 składanych 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 powstawania 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 zaczynają 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 konstytuowanie 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 planów przewidzianych ustawą. Podstawą wydawania decyzji dotyczących zmian zagospodarowania są plany rozwoju przestrzennego gminy oraz plany szczegółowe zagospodarowania przestrzennego. Nie dopuszcza się rozwoju przestrzennego przez sto-

sowanie innych działań, jak np. umów czy 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 (zabezpieczania i rozszerzania) układów otwartych oraz przy inwestycjach celu publicznego (wszystkich szczebli zarządzania). Zaniedbanie 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 rozwiązywania 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 doprowadzenie do realizacji danej inwestycji.

cji 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 zasad merytorycznych i regulacji prawnych dotyczących terenów budowlanych, lecz (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 stwierdzanie wpływu projektu na środowisko *ex post* (jak to 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 precyzja 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 przeznaczenie 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 on 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 oddziaływane 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 zasad 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 (reparcela-

cja), 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 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 zagospodarowanie 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 sporządzenia 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 gęstości (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 zaskarżalny 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 szczegółowe 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 zasad nawiązywania do istniejącego zagospodarowania (intensywność, wysokość itp.), specjalne wymagania dotyczące formy itp.

Niezbędne jest także ustalenia 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. Wprowadzona 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 to 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 rozumienia 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 realizowa-

nych 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 przestrzennego 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 zaskarżeniu 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 ustalić, przez jaki okres czasu można wnieść skargę, czy może ona 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 wstrzymaniem 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 na poziomie planowania gminnego nie występują w ogóle pojęcia realizacji planu ani instrumentów do tego niezbędnych.

Nowa ustawa powinna przywrócić prawo bytu tym 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 nie-

odpłatnego przejmowania 25% reparcelowanego 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 przejęcie 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, została przedstawiona w rozdz. „Instrumenty planistyczne” niniejszej książki. Może ona 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/ użytowników 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 gminy 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.

Sporządzenie planu rozwoju przestrzennego gminy nie wywołuje żadnych skutków prawnych i ekonomicznych wobec osób trzecich ani żadnych uprawnień właścicieli do wysuwania jakichkolwiek żądań 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 pobranie 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 po-

wołana 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 (nierzadko 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 i 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 terenu 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 negocjacji 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 przekonaniom, 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 „z biurka” (ten ostatni jest w obecnej polskiej praktyce typowy dla nadzoru budowlanego — jego działanie w terenie jest trudne do zauważenia). Nadzór ten 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 użytkowania, 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 zmierzające 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 stałych działań wspierających rządu i samorządów w zakresie wiedzy i nauki w tej dziedzinie. Powinno się to odbywać zarówno przez współpracę z instytucjami państw „starej” Unii Europejskiej, Komisją 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 doszkalać 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, ekologicznych, 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, co znajduje także wyraz w Nowej Karcie Ateńskiej i 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). Dostarczanie 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 „douchania” się w toku pracy zawodowej, bądź przywarsztatowo, bądź przez kursy dokształcające. 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 których 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 podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego są formułowane w wielu sektorach gospodarki, obejmując coraz 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.

Wnioski końcowe

Rozważania zawarte w poprzednich rozdziałach pozwalają sformułować ogólne wnioski dotyczące kierunków prac nad nową ustawą. Wnioski te — przedstawione na tle powrotu Polski do Europy — wskazują najważniejsze mankamenty polskich ustaw uchwalonych i funkcjonujących w okresie transformacji ustroju, w szczególności Ustawy 2003, oraz zarysowują najistotniejsze przesłanki i elementy, które powinny być wzięte pod uwagę w toku podejmowanych prac.

1. Po II wojnie światowej ukształtowały się we wszystkich państwach Europy Zachodniej systemy planowania zagospodarowania przestrzennego obejmujące działalność władz publicznych wszystkich szczebli zarządzania i sterowane 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 kształcące kadry (o różnym profilu), rozwinęła się potężna i stale

rosnące 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 agendy 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 Vancouver (1976) oraz w 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 sta-

ła 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 koncepcyjne 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, 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 przejęcia, 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 efektem 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 (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 własność nieruchomości.

Ustawa 1994 likwidowała także ważność wszystkich planów zagospodarowania sporządzonych przed 1995 rokiem, co nastąpiło wbrew oporom samorządów terytorialnych i argumentom środowiska fachowego. Ta abolicja jest trudno zrozumiała z perspektywy państw Europy Zachodniej, gdzie plany zagospodarowania przestrzennego (zwłaszcza miejscowe) są — obok ksiąg wieczystych — najbardziej trwałymi i beczasowymi 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 (zwanym 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, zohydzenie 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 wymienia na pierwszym miejscu samorządy jako organy określające zasady polityki przestrzennej; organy rządowe wymienione są dopiero na drugim miejscu (1.1).

Temu przerzucaniu 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. projekt ustawy z 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 stawiania się pojęciem pustym. Wszystko to dzieje się akurat w okresie, gdy Polska stoi przed 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 uwagę w Polsce 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 zadanych efektach. Plany zagospodarowania przestrzennego mają — od początku ich powstania — charakter instrumentów wychwytyjących potencjalne inwestycje, koncentrujących je w przestrzeni i w czasie, zapewniających kompatybilne użytkowanie terenu (tzw. dobre są-

siedztwo) i nadających inwestycjom pożądaný kształt i wygląd (ład). Fizyczna ingerencja władzy publicznej polega w tych planach na sekwencyjnym przystosowywaniu terenu do planowanej zabudowy (reparcelacja), wykonywaniu 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 one 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. Zawarte w tej ustawie ustalenia prowadzące do takiej sytuacji dadzą się sprowadzić do następujących głównych punktów:

a. 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 szczebli) 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 tworzenia niezbędnej do tego kadry umiejącej rozwiązywać zadania współcześnie rozumianej gospodarki przestrzennej. W procesie tej monopolizacji projektowania wykorzystano prawdopodobnie nieświadomość legislatorów, bowiem sporządzenie 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. Postanowieniem 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 ustroju gospodarki rynkowej, poszanowaniu własności prywatnej i przepisów prawa.

Zawarty w ustawie 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 różnie 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 za 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.

b. Punktem ciężkości ustawy jest sporządzanie planów miejscowych, tj. planów o bardzo szczegółowej problematyce, opracowywanych w zasadzie w skali technicznej 1:1000, a więc w skali projektowania architektonicznego, określonego jako „trójwymiarowe kształtowanie przestrzeni”. Plany te obejmują z natury rzeczy nie-

wielkie fragmenty terenu gminy — zwykle kilka lub kilkanaście hektarów — a ich problematyka jest szczegółowa (linie rozgraniczające, gabaryty budynków, spadki dachów itp.), co zresztą autorzy ustawy uważają za jedno z jej osiągnięć. Plany te — jako jedyne w systemie planów zagospodarowania przewidzianych ustawą — są prawem miejscowym. Jest to zatem lokalne postrzeganie ładu przestrzennego z perspektywy budynku/budynków, co mogłoby równie dobrze być przedmiotem Prawa budowlanego. Ustawa pomija znacznie szersze i trudniejsze w realizacji rozumienie ładu przestrzennego jako działania mającego na celu wpływanie na uporządkowany, skoncentrowany w miejscu i w czasie rozwój zagospodarowania w szerszej przestrzeni. Chodzi tu o przeciwdziałanie rozproszeniu zabudowy, obudowie dróg, zacieraniu granic między terenami zabudowanymi (wymagającymi uzbrojenia) a otwartymi, czy przewłaszczaniu terenów publicznych na prywatne, a więc o sprawy, które stały się podstawowymi problemami polskiej przestrzeni w okresie transformacji. Nie jest też jasne, jak plany te, sporządzane dla drobnych fragmentów terenu — w praktyce w miejscach często wymuszonych przez właścicieli nieruchomości i inwestorów — mają się wpisywać w strukturę przestrzenną całej gminy.

c. Ustawa jest ukierunkowana na sprawy zabudowy, których lokalizacja i kształtowanie jest rozumiane jako czynność techniczna. Traktuje ona marginesowo (lub wcale) inne elementy wchodzące w skład współczesnego planowania zagospodarowania, takie jak ochrona przyrody, ochrona środowiska, oszczędność energii, przeciwdziałanie hałasowi, ochrona klimatu, transport spełniający zasady zrównoważonego rozwoju, potrzeby gospodarki, przekształcenia rolnictwa itp. Przewidziane ustawą plany miejscowe rozumiane są wyłącznie jako plany zabudowy (nie odnoszą się nawet do dróg), a nie jako generalny instrument wprowadzania zmian zagospodarowania, także w zakresie niebudowlanym. Takie restrykcyjne rozumienie planu miejscowego odpowiada wprawdzie kwalifikacjom zawodowym architektów, ale nie stwarza podstaw do przekształceń innych, niemniej ważnych form zagospodarowania gminy.

d. Ustawa likwiduje plany zagospodarowania obejmujące całą gminę (lub ich zespoły) i to w podwójnym sensie. Po pierwsze zniósł

ona ostatecznie z końcem 2003 roku ważność wszystkich istniejących dotychczas planów miast i gmin sporządzonych przed 1995 rokiem, mimo że stanowiły one często przez dziesięciolecia podstawę zarówno decyzji dotyczących struktury przestrzennej gminy (układ drogowy, systemy infrastruktury technicznej, zasięg terenów otwartych i zabudowanych, lokalizacja ośrodków itp.), jak i podstawę do wydawania konkretnych decyzji budowlanych odnoszących się do inwestycji liniowych, terenów czy działek. Jest to decyzja bez precedensu w cywilizowanych państwach europejskich.

Po drugie, ustawa zniósła w ogóle plany obejmujące obszar całej gminy i wprowadziła na to miejsce dokument noszący nazwę „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”. Studium to nie ma żadnego waloru prawnego ani wobec osób trzecich ani wobec administracji. Trzeba mieć nadzieję, że nie będzie to dokument „na półkę”, do którego w praktyce nie zawsze będzie się zaglądać. Deklaratywnym jego celem jest służyć określeniu polityki przestrzennej gminy. Studium nie określa jednak struktury przestrzennej gminy, a jedynie „kierunki zmian” oraz niektóre obszary np. hipermarketów czy pomników zagłady (10.2). Stąd też nie może ono być podstawą (nawet pośrednią) do podejmowania decyzji o zagospodarowaniu.

W efekcie zaniechania sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy — sprzecznego z praktyką państw „starej” Unii Europejskiej — gminy zostały pozbawione podstawowego dokumentu ustalającego w sposób skoordynowany strukturę przestrzenną gminy w sensie ustalenia podstawowego systemu transportu, generalnego przeznaczenia terenów (zabudowane, otwarte), układów ekologicznych, umiejscowienia ośrodków oraz przebiegu i lokalizacji głównych elementów systemów infrastruktury technicznej, a także podejmowania działań w dziedzinie gospodarki terenami. Decyzje dotyczące wszystkich spraw sieciowych nie mogą być bowiem robione wycinkowo i krótkoterminowo w nawiązaniu tylko do obecnych możliwości finansowych gminy czy zatwierdzonych inwestycji szczebla wojewódzkiego/krajowego. Systemy transportu i infrastruktury technicznej wykraczają też z reguły

poza obszar jednej gminy i stąd wymagają koordynacji w szerszej skali, która nie jest możliwa na podstawie polityk zagospodarowania przestrzennego (te mogą być w sąsiadujących gminach różne) — wymagają one istnienia planów zagospodarowania gmin, tak jak to ma miejsce w państwach Unii Europejskiej.

e. Brak planów zagospodarowania przestrzennego dla obszarów całej gminy spowoduje trudności w uzyskiwaniu wsparcia finansowego z różnych funduszy Unii Europejskiej. Zatwierdzone przez te fundusze projekty dotyczą z reguły strukturalnych, długofalowych zamierzeń (15–25 lat). Warunkiem zatwierdzenia jest zgodność zamierzenia z planem zagospodarowania przestrzennego gminy i zasadami ochrony środowiska. A takie stwierdzenie zgodności nie może być odnoszone do planu miejscowego (tj. obejmującego kilka hektarów), lecz wymaga posiadania planu całej gminy, a nawet ich zespołów. Ta polska „trzecia droga” w planowaniu przestrzennym może mieć fatalne skutki dla uzyskiwania środków unijnych, i to akurat wtedy, gdy otworzyły się — po raz pierwszy w historii — możliwości podejmowania realizacji strukturalnego unowocześnienia polskiej sieci osadniczej i jej części składowych oraz usuwania wiekowych zaniedbań cywilizacyjnych. W momencie podejmowania intensywnej negocjacji o środki Unii strona polska nie dysponuje niezbędnymi dokumentami planistycznymi umożliwiającymi ocenę i monitorowanie efektywności inwestycji strukturalnych dla układów zagospodarowania ani dostatecznymi podstawami do wyprzedzającego przygotowania tych inwestycji w terenie. Stąd też będzie musiała uciekać się do paliatywów (lub podejmować mało skoordynowane zamierzenia) zupełnie tak, jakby o zasadach działania i wymaganiach funduszy unijnych dowiedziano się dopiero wczoraj.

f. Ustawa 2003 (także Ustawa 1994) ogranicza się, podobnie jak ustawy okresu realnego socjalizmu, do spraw proceduralnych. Nie zawiera ona (prawie) żadnych celów materialnych, wskazujących, po co podejmuje się operacje wynikające z postanowień ustawy i jakie cele/zadania powinny realizować władze publiczne: samorządy terytorialne oraz resorty centralne i państwo jako całość w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Tego typu ujęcie ograniczo-

ne do procedur charakteryzowało ustawy europejskie w pierwszych latach po II wojnie światowej. Uległo ono zasadniczej zmianie w początkach lat 60., gdy podstawowymi elementami takich ustaw stało się określanie ich materialnych celów (i zadań) oraz instrumentów realizacji planów zagospodarowania.

O ile brak określenia materialnych celów planowania zagospodarowania był zrozumiały w ustawach okresu realnego socjalizmu, gdy ideologia zuniformizowanego społeczeństwa dyktująca wszelkie działania nie wymagała precyzowania w prawie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego, o tyle okres transformacji ustrojowej wymaga ustalenia, jakie wartości i dobro wspólne zamierza realizować zróżnicowane pod wieloma względami społeczeństwo. Jest to tym bardziej wskazane, że takie zasadnicze pojęcia wyjściowe ustawy jak ład przestrzenny i zrównoważony rozwój — mające charakter najbardziej ogólnych celów — są dla przeciętnego obywatela niezrozumiałe, a zagospodarowanie przestrzenne jest utożsamiane w praktyce z zabudową w dowolny sposób wszelkich terenów otwartych. Stąd też podstawowym, wyjściowym elementem nowej ustawy powinno być określenie jej materialnych celów.

Zawarte w ustawie cele materialne powinny być sformułowane w możliwie konkretny sposób. Są one bowiem wyrazem dobra wspólnego, realizowanego przez władze publiczne w zagospodarowaniu przestrzennym i jako takie ani nie podlegają dyskusji, ani nie mogą być przedmiotem zaskarżenia do sądów. Jednocześnie, nie powinny one być też nadmiernie szczegółowe, tak aby odróżniały się od zadań (krótko i średnioterminowych), które ustawa powinna rozwiązywać. Ustalenie celów materialnych nie jest oczywiście rzeczą prostą i wymaga dyskusji z udziałem wszystkich głównych aktorów procesów zagospodarowania przestrzennego.

g. Ustawa 2003 pomija niemal całkowicie sprawę struktury instytucjonalnej zagospodarowania przestrzennego. Wynika z niej, że w Polsce nie istnieje centralna, rządowa władza publiczna odpowiedzialna za formułowanie, nadzorowanie realizacji i aktualizację polityki zagospodarowania przestrzennego. Cała sprawa przerzu-

cona została na samorządy terytorialne. Ma to miejsce akurat w okresie, gdy Polska stoi — w efekcie integracji z Unią Europejską — przed początkiem procesów urbanizacyjnych w wielkiej skali i przekształceniami obszarów wiejskich. W podobnej sytuacji (lata 50.) powoływano w państwach Wspólnoty Europejskiej potężne organizacje na szczeblu centralnym i regionalnym odpowiedzialne za planowy rozwój zagospodarowania. Nasuwa się stąd wniosek, że rządząca obecnie ekipę charakteryzuje całkowite niezrozumienie problemu albo niechęć do powrotu do wartości wyznawanej przez Europę — uporządkowanego rozwoju przestrzennego osadnictwa.

W konsekwencji, ustawa nie wprowadza obowiązku prowadzenia monitoringu zmian zagospodarowania, powstających problemów i oceny skutków działania prawa. Pomija też sprawę prowadzenia studiów (co jest niezbędne, jeżeli ma być realizowana współpraca w ramach Unii Europejskiej), wymiany doświadczeń, prowadzenia instruktażu fachowego, wprowadzania nowych koncepcji planistycznych i technik, w sumie całej współczesnej bazy europejskiego planowania zagospodarowania przestrzennego.

h. W tekście Ustawy 2003 brak jest jakichkolwiek wskazań dotyczących tworzenia (rekonstrukcji) fachowej struktury organizacyjnej zagospodarowania przestrzennego na różnych szczeblach zarządzania państwem (krajowym, wojewódzkim, gminnym), co oznacza petryfikację jej dzisiejszego chaotycznego stanu, zwłaszcza na szczeblu gminnym. Taka propozycja była zawarta w projekcie ustawy z 2000 roku, ale nie została z niego w ogóle przejęta. Brak własnych jednostek planowania w miastach/gminach (zostały one pochopnie zlikwidowane w pierwszych latach okresu transformacji jako rzekomo nieprzydatne w nowym ustroju) zmusza gminy do zlecania wszystkich opracowań planistycznych, zwłaszcza planów miejscowych, „na zewnątrz”. Oznacza to przedłużenie procedur — spełnienie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych wymaga co najmniej pół roku, tj. czasu, w którym własna służba planowania plan taki mogłaby już przygotować — oraz grozi niską jakością opracowań ze względu na nieznajomość lokalnych uwarunkowań przez projektantów wybieranych na zasadzie najtańszej ofer-

ty, a nie jakości i znajomości sytuacji w gminie. Na problem niskiej jakości planów miejscowych zwraca uwagę Związek Miast Polskich. Stąd też, niektóre większe miasta poczęły tworzyć własne zespoły planistyczne — tendencje te należałoby wzmocnić zaleceniami ustawowymi.

Brak własnych służb planowania przestrzennego na szczeblu gmin oznacza także brak ciągłości tego planowania, co powinno być zasadą we wszystkich miastach/gminach, w których ma miejsce znaczna działalność inwestycyjna. Przy braku takiej ciągłości wymagane ustawą oceny aktualności studium i planów miejscowych (32) — co najmniej raz w czasie kadencji rady — będą miały charakter biurokratycznego dokumentu zebranego *ad hoc*, a nie działania przydatnego w zapewnieniu uporządkowanego rozwoju gminy.

i. Za „podstawę” wszelkich działań w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego ustawa 2003 uznaje hasłowo zrównoważony rozwój (1.1). Rozwój taki charakteryzuje *ex definitione* współzależność i wewnętrzną niesprzeczność trzech elementów: społecznego, gospodarczego i środowiska (zwłaszcza przyrodniczego). Ta ogólna — słuszna — przesłanka nie została w ustawie skonkretyzowana:

- problematyka środowiska występuje śladowo przez ogólne wskazanie, że należy ją uwzględniać i sporządzać ocenę ich skutków dla środowiska (ale tylko dla planów miejscowych). Jest to bardzo niewspółczesne widzenie tej problematyki, która w państwach „starej” Unii Europejskiej uzyskała od kilkudziesięciu lat — także pod wpływem Komisji Europejskiej, która w tej dziedzinie ma unijne kompetencje — daleko idące znaczenie, zwłaszcza w planowaniu zagospodarowania przestrzennego,
- sprawy rozwoju społecznego i gospodarczego nie znalazły w ustawie żadnego konkretnego wyrazu.

Cała ustawa jest w rzeczywistości ukierunkowana — niezależnie od wspomnianego wyżej hasła — na projektowanie zabudowy pojmowane jako czynność techniczna.

j. Ustawa 2003 petryfikuje dualizm pojmowania i organizacji planowania przestrzennego. W zakresie teoretyczno–metodycznym oznacza to rozdział planowania zagospodarowania przestrzennego (przyrównanego do projektowania technicznego) od jego podstaw merytorycznych formułowanych w tzw. strategiach rozwoju (gmin, województw). Ustawa nie wymaga przygotowywania obu tych dokumentów w tym samym czasie i w trybie wzajemnych konsultacji. W konsekwencji dokumenty te są pozbawione najistotniejszej cechy, jaką jest ich wzajemne oddziaływanie i koordynacja rozwiązań. Sprowadza to metodykę prac do sytuacji gorszej niż ta, która istniała we wczesnym okresie realnego socjalizmu. Wówczas bowiem tworzono — wewnątrz aparatu planowania przestrzennego — surogaty koncepcji rozwoju (dziś zwane strategiami) zintegrowane z planami zagospodarowania. Ustawa nie zawiera też żadnych ustaleń zalecających organizacyjną integrację (nawet przejściową na okres opracowywania studium/planów) czy inną formę niezbędnej współpracy między aparatem planowania zagospodarowania przestrzennego i społeczno–gospodarczego.

k. Ład przestrzenny jest rozumiany w ustawie jako zjawisko lokalne, związane z planem miejscowym; jest on zapewniany przez odpowiednie trójwymiarowe rozwiązania architektoniczne. Ujęcie takie pomija szersze (i w obecnej sytuacji Polski ważniejsze) pojmowanie ładu przestrzennego jako rozwoju przestrzennego uporządkowanego co do treści zagospodarowania terenu, miejsca i czasu (koncentrację zabudowy umożliwiającą jej uzbrojenie transportowe i techniczne), sposobu, wreszcie jego formy.

l. Ustawa 2003 nie zawiera ustaleń pozwalających na efektywne przeciwdziałanie rozproszonemu zabudowy i obudowie dróg — głównej kłęski obecnego „rozwoju” przestrzennego Polski, zmieniającego ją w swoisty śmietnik nie znany w państwach Europy i niszczący walory turystyczne kraju. Wprawdzie ustawa przewiduje określanie w studium obszarów, dla których gmina zamierza sporządzić plan miejscowy, (9.2.9) oraz obszary, dla których sporządzenie takiego planu jest obowiązkowe na podstawie odrębnych przepisów (9.2.8), ale jednocześnie nie wyklucza wydawania zgody na zabu-

dowę na innych terenach gminy. Jest nawet odwrotnie, bowiem ustawa stwierdza, że jest możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (tzn. zgody na zabudowę) nawet w przypadku istnienia w sąsiedztwie tylko jednego budynku (61.1). Związane z tym pewne dodatkowe warunki (np. dostęp do drogi) będą z reguły spełnione. Oznacza to w praktyce kontynuację zaśmiecania polskiej przestrzeni i tworzenie substandardów cywilizacyjnych. Ich usunięcie będzie niemożliwe ze względu na prohibicyjne koszty uzbrojenia terenu rozproszonej zabudowy.

m. Zarządzona ustawowo abolicja „starych” planów zagospodarowania przestrzennego oznacza, że Polska stała się na długi okres czasu państwem pozbawionym planów, co można uznać za ewenement europejski. Przygotowanie nowych planów miejscowych — zwłaszcza w trybie ustawy o zamówieniach publicznych — będzie procesem żmudnym i długo trwającym. Niewiele zmieniają w tym obrazie optymistyczne informacje Ministerstwa Infrastruktury, że w opracowaniu jest ponad 2500 planów miejscowych — jest to bowiem ułamek potrzebnego pokrycia, zważywszy że w Polsce jest około 2500 gmin. Stąd też główną formą działań w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego będą przez długie lata decyzje podejmowane w trybie administracyjnym.

W tej sytuacji ustalenia ustawy powinny koncentrować się na określeniu rozwiązań „przejściowych” (tj. póki nie ma planów). Sprawie tej należałoby poświęcić osobny rozdział zawierający konkretne i szczegółowe ustalenia wychodzące z zasady zawarowania dobra wspólnego i wiążące organy decyzyjne.

n. Ustawa 2003 nie podejmuje w ogóle sprawy kształcenia kadr dla współcześnie pojmowanej gospodarki przestrzennej. Jej autorzy uważają najwyraźniej, że wykształcenie architektoniczne uzyskiwane na istniejących wydziałach architektury rozwiązuje sprawę. Wynika to, jak można się domyślać, z pojmowania planowania przestrzennego jako technicznego projektowania zabudowy. Takie pojmowanie istoty tego planowania odbiega diametralnie od sformułowań zawartych w Nowej Karcie Ateńskiej czy w ustaleniach

European Council of Town Planners, regulacji ustawowych istniejących w państwach „starej” Unii Europejskiej oraz od praktyki działania tych państw.

o. W ustawie nie dostrzeżono w ogóle, że uzyskanie pozytywnych efektów gospodarowania przestrzenią zależy od zrozumienia wartości porządku przestrzennego i poparcia jego wdrażania ze strony społeczeństwa. W odróżnieniu od takich ustaw, jak np. ustawa Prawo ochrony środowiska, w której problem ten jest rozwiązany wzorcowo, Ustawa 2003 nie wspomina nawet o konieczności podjęcia programów edukacyjnych dotyczących uporządkowanego zagospodarowania przestrzennego jako kulturowej i ekonomicznej wartości europejskiej.

p. W kraju nie podjęto 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 jej 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 i 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 dys-

kusji tej jest niezbędny zarówno głos publicznych instytucji sterujących (różnych resortów centralnych i samorządów terytorialnych), reprezentantów suwerena (posłów i radnych), jak i przedstawicieli kół gospodarczych oraz stowarzyszeń zawodowych i przedstawicieli nauki.

q. 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 i prawa budowlanego — propozycja unikatowa i trudno wyobrażalna na obszarze Europy w 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 interdys-

cyplinarna i integrująca problematykę przestrzenną z wymaganiami ochrony środowiska i przyrody, gospodarki, transportu, kultury, techniki, społecznymi itp., rozwiązująca w sposób skoordynowany problemy zagospodarowania. Natomiast w polskiej Ustawie 2003 planowanie przestrzenne zostało przyrównane do projektowania architektonicznego (jak to się mówi, „trójwymiarowego kształtowania przestrzeni”).

r. Prowadzenie polityki zagospodarowania przestrzennego mającej na celu uporządkowany rozwój sieci osadniczej kraju i jej poszczególnych elementów oraz tworzenie lokalnego ładu przestrzennego przy zachowaniu — wymaganej Konstytucją RP — zasady zrównoważonego rozwoju, nie jest możliwe bez spełnienia dwóch podstawowych warunków:

- rozdzielenia prawa własności nieruchomości od prawa do zmiany jej użytkowania, w szczególności prawa do zabudowy. Nie oznacza to ograniczenia prawa własności *per se*, czy prawa do dziedziczenia, a jedynie ograniczenie prawa do dowolnego dokonywania zmian w zagospodarowaniu posiadanej nieruchomości. Tego typu ustalenie (często, ale nie zawsze zawarte w konstytucjach) jest fundamentem prowadzenia planowania i zagospodarowania przestrzennego w państwach „starej” Unii Europejskiej. Bez takiej ustawowej interpretacji prawa własności nie jest w ogóle możliwe wpływanie na uporządkowany rozwój zagospodarowania i ładu przestrzenny gmin, a samo planowanie staje się biurokratycznym działaniem dopuszczającym wszelki rodzaj i formę zabudowy w każdym miejscu i czasie, w którym życzy sobie tego właściciel nieruchomości lub inwestor.

Taka sytuacja anarchii w gospodarowaniu przestrzenią ma obecnie w praktyce miejsce w Polsce, prowadząc do nieznanego w Europie Zachodniej rozproszenia zabudowy, chaosu przestrzennego i kakofonii architektonicznej oraz powstawania zabudowy bez dróg i uzbrojenia technicznego. Są to wszystko zjawiska nieznanne w zasadzie w państwach „starej” Europy. Według interpretacji obecnych polskich przepisów, gmi-

na musi wyrazić zgodę na zabudowę terenu pod dowolne użytkowanie wymagane przez inwestora, w każdym miejscu i czasie (forma zabudowy podlega — teoretycznie — pewnemu sterowaniu) i to niezależnie od tego, czy dla danego fragmentu terenu istnieje plan miejscowy czy nie. Dotyczy to także wydawania zgody na budowę obwodnic drogowych czy autostrad realizowanych po to, aby istniejącą zabudowę ominąć. Wskazuje to na brak elementarnego sensu w obecnych przepisach i ich praktycznej wykładni.

- ustalenia współczesnej wykładni tzw. władczości planowania gmin. Władczość ta (analogiczna do władczości gmin w dziedzinie obsady kadrowej czy budżetu) oznacza przeniesienie prawa decydowania o zmianie użytkowania nieruchomości (szerzej — terenów) i formach ich zagospodarowania na władze publiczne, konkretnie na rady gmin. Polega ona na tym, że rada jest z mocy prawa upoważniona do ustalania co, gdzie, kiedy, jak i w jakiej formie może być budowane lub zmieniane na obszarze gminy, niezależnie od tytułu własności terenu. Legitymacją tego uprawnienia jest zabezpieczenie dobra wspólnego, którego realizatorem jest — gdy działa jako całość — rada gminy. Władczość planowania oznacza, że rada gminy powinna podejmować aktywne działania w dziedzinie uporządkowanego rozwoju zagospodarowania jej obszaru. Oznacza to również wychodzenie naprzeciw potencjalnym inwestorom, ale pod warunkiem zachowania uporządkowanego rozwoju przestrzennego. Wiąże się z tym prawo do wyrażania zgody na zmianę użytkowania i zagospodarowania, jak i prawo do odmowy takich zmian bez płacenia odszkodowań. Nie ma ono jednak charakteru woluntarystycznego — musi się opierać na planach miejscowych zagospodarowania sporządzanych zgodnie z wymaganiami prawa. Władczość planowania nie powinna być również absolutna, jak to ma miejsce obecnie w polskiej praktyce. Rada gminy musi uwzględniać w swoich działaniach planistycznych i realizacyjnych ustalenia planów o szerszym zasięgu przestrzennym (regionalnych), także długofalowe, przy czym nie powinno to pociągać za sobą żadnych zobowiązań finansowych gminy ani wobec

gminy. Takie rozumienie władczości planowania jest typowe w państwach „starej” Unii Europejskiej. Nie oznacza to oczywiście, że jest z równą konsekwencją i skutecznością realizowane we wszystkich tych państwach. Różnice dotyczą jednak skuteczności działań, a nie samych ich zasad i podstaw.

s. Ogólnym uzasadnieniem takiej interpretacji prawa własności nieruchomości w państwach „starej” Unii Europejskiej są historyczne doświadczenia, które skłoniły te państwa do ingerencji w wolny rynek nieruchomości. Pierwszym z nich jest fakt, że całkowicie wolny rynek prowadzi do powstawania chaosu przestrzennego, sprzecznego z dobrem społeczeństwa jako całości. Drugim jest stwierdzenie, że wolny rynek jest ślepy na zagadnienia społeczne i prowadzi nawet w silnych gospodarkach do marginalizacji znacznych grup ludności, co zagraża pokojowi społecznemu, którego utrzymanie jest jednym z naczelných celów państwa i samorządów terytorialnych (także w Polsce). Wreszcie trzecim doświadczeniem jest to, że raz popełnione błędy w rozwoju przestrzennym są albo w ogóle nienaprawialne, albo też wymagają tak wielkich nakładów publicznych, że nawet najbogatsze państwa/samorządy mogą sobie pozwolić na naprawianie tych błędów tylko w wyjątkowych przypadkach.

t. 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 i 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 strukturalnym 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 pozostawia 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 powyżej ogólnie tylko zarysowanych zjawisk jest niespotykany w państwach „starej” Unii Europejskiej chaos zagospodarowania, mający postać rosnącego rozpraszania zabudowy, obudowy dróg, zacierania granic między terenami zabudowanymi a otwartymi, zaśmieciania krajobrazu niszczącego walory turystyczne, dowolności rodzajów, miejsc i form zabudowy wywołującej kakofonię architektoniczną itp. Zjawiska te powodują „nieprzewidywalność” przestrzeni i brak jej atrakcyjności, odstraszaające poważnych inwestorów. W sumie, mamy zatem do czynienia z groźną peryferyzacją polskiej przestrzeni w ramach Unii Europejskiej.

Posłowie

Ustalenia zawarte w Ustawie 2003 były i są przedmiotem krytyki ze strony organizacji przedsiębiorców i inwestorów. Zbiegła się ona z działaniami Ministerstwa Gospodarki i Pracy w postaci powołania Zespołu ds. usprawnienia procesu inwestycyjnego (marzec 2004). Ma on za zadanie dokonanie przeglądu i usunięcie głównych barier inwestycyjnych zawartych — zdaniem Ministerstwa — w ustawach dotyczących planowania przestrzennego, prawie budowlanym i prawie geodezyjnym. Zespół ten opracował w ciągu kilku miesięcy — we współpracy z przedstawicielami inwestorów i organizacji przedsiębiorców — projekt nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ta inicjatywa Ministerstwa Gospodarki, w którego formalnej kompetencji nie leżą sprawy zagospodarowania przestrzennego, wywołała gwałtowną krytykę tego zamierzenia ze strony Porozumienia organizacji zawodowych i twórczych (5 Izb oraz PZITB, SARP i TUP), którym towarzyszyły polemiczne — nie zawsze rzeczowe — publikacje prasowe.

Należy żałować, że do Zespołu opracowującego projekt nie włączono takich równie ważnych aktorów procesów gospodarki przestrzennej, jak samorządy (zwłaszcza gminne, ale także i wojewódzkie), reprezentantów problematyki środowiska *sensu largo*, specjalistów od transportu i uzbrojenia terenów, a zwłaszcza zawodowych planistów przestrzennych (nie tylko projektantów–urbanistów) zgromadzonych w społecznej organizacji TUP. Wszyscy ci aktorzy gospodarki przestrzennej stali się w sytuacji wykluczenia zaprogramowaną opozycją, która zgłosiła niemal 600 zastrzeżeń i poprawek do projektu ustawy.

W państwach „starej” Unii Europejskiej projekty nowelizacji ustaw dotyczących gospodarki przestrzennej wychodzą od fachowego personelu aparatu rządowego, reprezentującego interes publiczny i posiadającego wszechstronną i stale aktualizowaną wiedzę dotyczącą

tej problematyki. Dopiero później poddawane są one debatom parlamentarnym, w toku których do głosu dochodzą także grupy interesu. W Polsce stało się odwrotnie — projekt ustawy jest formułowany przez grupy lobbystyczne, a w procesie tym poglądy specjalistów od planowania przestrzennego nie odgrywają w praktyce niemal żadnej roli.

Ten wycinkowy skład Zespołu prowadził, z natury rzeczy, do koncentracji na sprawach doraźnych, niepojmowania gospodarki przestrzennej jako działalności „przekrojowej” (a więc nie tylko budowlanej), traktowania sprawy planowania gmin w sposób wyizolowany (projekt ustawy dotyczy tylko gmin) i pomijania innych poziomów planowania (wojewódzki, krajowy, resortowy), wreszcie słabego dostrzegania problematyki zagospodarowania w aspekcie integracji z Unią Europejską.

Punktem wyjścia inicjatywy Ministerstwa było stwierdzenie, że Ustawa 2003 została sporządzona dla potrzeb korporacji architektów i urbanistów. Jest to twierdzenie częściowo słuszne, bowiem interesy tej pierwszej korporacji zdominowały treść ustawy. Jest ona również do przyjęcia z uwagi na fakt, że naczelnym hasłem całej ustawy jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju. A ten manifestuje się w zintegrowanym rozwoju społecznym i gospodarczym, przy zachowaniu równowagi przyrodniczej i trwałości procesów przyrodniczych (por. ustawa Prawo ochrony środowiska, art. 3.50). Tak więc dążenie do uwzględniania potrzeb gospodarki w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym trudno uznać za pozbawione racji. Wyjściową wytyczną prac Zespołu było przyjęcie słusznej „zasady swobody inwestycyjnej, która może być ograniczona jedynie wymaganiami interesu publicznego”. Problem w tym, że ani Ustawa 2003, ani obecny projekt pojęcia interesu publicznego nie konkretyzuje, co wynika m.in. z pominięcia w nich celów materialnych planowania. Niepokojąca była opinia pochodząca z kręgów opracowujących ten „kontrprojekt” ustawy, że celem planowania zagospodarowania przestrzennego jest ułatwienie inwestycji. Pogląd taki, gdyby się utrzymał, wskazywałby na brak elementarnej wiedzy, czym w ogóle jest współczesne planowanie przestrzenne,

praktykowane od niemal 100 lat w Europie Zachodniej, i jaki jest jego podstawowy cel. Na szczęście, opracowany przez Zespół projekt ustawy (z 26.07.2004) nie zawiera tego typu stwierdzeń.

Wspomniany projekt ustawy zawiera kilka propozycji zmierzających do przywrócenia „normalności” w polskim systemie gospodarki przestrzennej. Należy tu wyjściowa zasada stwierdzająca, że „konieczne jest ograniczenie swobody wykorzystywania prawa własności, w imię ładu przestrzennego, ale może ono następować tylko przez bezpośrednie stosowanie przepisów powszechnie obowiązujących, a nie poprzez decyzje administracyjne (3); przyjęcie zasady, że dysponowanie przestrzenią powinno następować od ogółu do szczegółu; oraz (*implicite*) powrót do zasady hierarchiczności planów. Konsekwencją tych ustaleń jest przywrócenie planu (nazwanego planem przeznaczenia terenu) obejmującego całą gminę, jako podstawowego dokumentu określającego w sposób generalny, co i gdzie może być budowane, oraz likwidacja „studium”, cofnięcie decyzji o abolicji starych planów i słuszny nakaz ich wykorzystania w procesie sporządzania planów przeznaczenia terenu. Instrument planów miejscowych (określający, kiedy i jak ma być budowane) został uzupełniony przez wprowadzenie tzw. warunków urbanistycznych, formułowanych dla terenów nie objętych planami miejscowymi. Sprezycowano w pewnym stopniu sprawę systemów „liniowych” (układy transportu i infrastruktury technicznej), niejasną w Ustawie 2003. Wprowadzono także fakultatywność powoływania komisji urbanistyczno–architektonicznych i zniesiono obowiązek uzyskiwania od nich opinii do projektów wszystkich planów. W ten sposób uzyskano — zdaniem autorów projektu — „przewidywalność” przestrzeni, której domagają się inwestorzy.

W projekcie ustawy znalazło się kilka spraw budzących zasadnicze wątpliwości. Należy tu pojmowanie planu przeznaczenia terenu jako prawa miejscowego wywołującego skutki wobec osób trzecich, co grozi ruiną finansową gmin. W państwach Unii Europejskiej tego typu plany nie są prawem miejscowym, a jedynie deklaracją woli, która ustawowo obowiązuje wszystkie instytucje publiczne. Plan taki nie zmienia niczego *per se* na obszarze gminy, w związku

z czym nie ma żadnych skutków wobec osób trzecich. Zasadniczą wątpliwość budzi też — niepraktykowana w państwach Unii — zasada prowadzenia działalności inwestycyjnej bezpośrednio na podstawie planu przeznaczenia, a także ustalanie tzw. warunków urbanistycznych na całym obszarze gminy nie objętym planami miejscowymi (a nie tylko dla obszarów już zabudowanych, wymagających uzupełnień czy „plomb”). Tak pojmowana „przewidywalność” przestrzeni może prowadzić do jej powszechnej dostępności w każdym miejscu i czasie, wzmagając jeszcze panujący już, niespotykany w państwach „starej” Unii Europejskiej, chaos zabudowy.

Jak wynika z tych bardzo skrótowych, wstępnych refleksji, niektóre rozwiązania zawarte w pierwotnym projekcie ustawy zmierzają we właściwym kierunku, ale nie oznacza to, że jest ona już bliska rozwiązaniom europejskim. Mamy bowiem do czynienia już z trzecim w ostatnim dziesięcioleciu projektem ustawy typu polskiej „własnej drogi”, a nie z wykorzystywaniem znanych i sprawdzonych co najmniej od 50 lat modeli regulacji zagospodarowania przestrzennego, praktykowanych w państwach „starej” Unii Europejskiej. Można się obawiać, że znowu po kilku latach działania nowej, pospiesznie i fragmentarycznie przygotowanej ustawy, trzeba będzie powiedzieć: chcieliśmy jak najlepiej, ale wyszło jak zwykle.

* * *

Na tle przedstawionych wyżej uwag i sugestii nasuwa się generalny wniosek o pilnej konieczności podjęcia prac nad sformułowaniem współczesnej, nawiązującej do europejskich korzeni, ustawy dotyczącej planowania i zagospodarowania przestrzennego. Jak wskazano wyżej, dotychczasowe jej wersje wychodziły z zasady tworzenia „własnej” drogi i są skazane przez lobbing środowiska architektów, deweloperów i właścicieli terenów rolnych, w związku z czym może okazać się trudne dokonanie ich nowelizacji. Dlatego też należałoby raczej skoncentrować się na sformułowaniu nowego jej projektu, wykorzystującego doświadczenia najbardziej zaawansowanych pod tym względem państw „starej” Unii Europejskiej, przez zespół nie-

obciążony grupowymi interesami oraz postrzegający problematykę planowania i zagospodarowania przestrzennego w jej współczesnym, europejskim ujęciu. W kraju istnieje jeszcze dostateczny potencjał intelektualny i wiedza praktyczna umożliwiająca pragmatyczne ujęcie sprawy. Autor ma nadzieję, że zamieszczone w książce spostrzeżenia, uwagi i sugestie mogą być przydatne w tym procesie.

Stuttgart, w lipcu 2004 roku.

Bibliografia

- Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce. Raport Krajowego Sekretariatu „HABITAT”*, Warszawa 2003.
- Bartoszczuk W., *Sytuacja planistyczna w strefie podmiejskiej Warszawy*, Urbanista nr 7, Warszawa 2004.
- BauGB — Baugesetzbuch*. Deutscher Taschenbuch Verlag. 25. Auflage (Stand 1. Juni 1994) oraz 35 Auflage (Stand 1. Mai 2003).
- Billert A., *Stadtentwicklungsprobleme in Polen als Folge fehlender Marktinstrumenten im Wohnungswesen und ungenügendem Planungsrecht — Praxisbericht und Ausblick 2004* (www.schrumpfende-stadt.de).
- Bobieński J., *Projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Raport Nr 19/99, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa czerwiec 1999.
- Brundtland Report, *Our common future*, World Commission on Environment and Development UNO, New York 1987.
- Brzeski W. J., *Rynek nieruchomości a gospodarka przestrzenna*, Świat Nieruchomości nr 12, Krakowski Instytut Nieruchomości, Kraków 1995.
- Buczek G., Tetera–Jankowska M. (red.), *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przepisy — omówienia — komentarze*, Biblioteka Urbanisty, Warszawa 2003.
- Burger T., *Dyskusja publiczna a uspołecznienie planowania*, Urbanista nr 2, Warszawa 2004.
- Ciborowski A., Jędraszko A., *Habitat. Konferencja ONZ na temat osiedli ludzkich*, IPiPP PW, Warszawa 1980.
- Côte de l’Urbanisme. Commenté et annoté*, Litec, Paris 1992.
- Czarnecki W., *Planowanie miast i osiedli*, PWN (wyd. 2 rozszerzone — 5 tomów), Warszawa 1965.
- Davidowicz V.G., *Planowanie miast. Podstawy gospodarcze i techniczne*, PPFiK, 1951.
- Davidowicz V.G., *Zagadnienia ekonomiki budowy miast*, KBUA, Warszawa 1956.
- Dekret z 02.04.1946 roku o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju*.

- Dembowska Z., *Standardy urbanistyczne jako instrument kształtowania struktury funkcjonalno-przestrzennej gmin*, Człowiek i Środowisko t. 22 nr 1–2, IGPiK, Warszawa 1998.
- Dembowska Z., Wójcicka G., *Systemy planowania przestrzennego wybranych krajów Unii Europejskiej*, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa 1999.
- Dylewski R., *Krajowe standardy urbanistyczne — podstawy, propozycje*, Człowiek i Środowisko t. 22 nr 1–2, IGPiK, Warszawa 1998.
- Dylewski R., Nowakowski M., Szopa M., *Poradnik urbanisty. Standardy, przykłady, przepisy*, TUP Oddział w W-wie, Warszawa 2000.
- Europäische Kommission, *Wege zur Stadtentwicklung in der Europäischen Union*, Mitteilung der Kommission, Brüssel, 06.05.1997.
- Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK). Ausschuß für Raumentwicklung*, Postdam Mai 1999.
- IV Forum Architektury Krajobrazu. Krajobraz jako wizerunek tożsamości regionalnej*, Fundacja Przestrzeni Górnego Śląska, Katowice październik 2002.
- Gisc R., *Z doświadczeń Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej*, Urbanista Nr 11, Warszawa 2003.
- Gorzela G., *Polskie regiony wśród regionów europejskich*, Referat na konferencji „Strategia Polski w latach 2004–2015 po akcesji do Unii Europejskiej”, Exporter, Warszawa 2004.
- Gra o przestrzeń*, Rozmowa z B. Kolipińskim, zastępcą dyrektora Mazowieckiego Biura Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego, wiceprezesem TUP, Magazyn Budowlany 4/2001.
- Implications of EU enlargement for spatial planning and spatial planning in accession countries*, European Council of Town Planners, materiały powielane sympozjum w Warszawie (18. 05.2001).
- Informacja o działalności Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w okresie czerwiec 1990–październik 1993* (maszynopis), Centralny Urząd Planowania, Warszawa 1993.
- Informacja przygotowana na Konferencję Prasową w dniu 11.02.1991 roku*, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.
- Integracja i dezintegracja obszarów metropolitalnych*, materiały konferencyjne, TUP, WAPG, KPZK PAN, Gdańsk 15–16.10.2004.
- Izdebski H., *Założenia do projektu ustawy. Wprowadzenie do dyskusji nt. zmian w prawie regulującym planowanie zagospodarowania przestrzennego*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 25.08.2004.
- Jałowiecki B., *Współczesne przekształcenia struktury osadniczej i przestrzeni miejskiej. Cywilizacja informacyjna a przekształcenia prze-*

- strzeni. Zmiany strukturalne metropolii polskich*, Biuletyn KPZK PAN nr 175, Warszawa 1996.
- Jędraszko A., *Plany struktury. Zastosowanie do planowania przestrzennego województw*, PWN, Warszawa–Łódź 1981.
- Jędraszko A., *Physical planning in Poland: The changing fate of the doctrine*, [w:] *Dilemmas in Regional Planning*, Kukliński A., Lambooy J.G. (ed.), Mouton Publishers, Berlin–N.York–Amsterdam 1983.
- Jędraszko A., *Ekspertyza ogólna projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (wersja z 07.09.1993 r. przygotowana dla Rady TUP, maszynopis), Stuttgart 25.11.1993.
- Jędraszko A., *Bliżej Europy?*, Architektura Nr 3, Grudzień 1994.
- Jędraszko A., *Propozycja utworzenia projektu „Monitoring działania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym”*, Propozycja dla Unii Metropolii Polskich, Warszawa 30.10.1995.
- Jędraszko A., *Plany miejscowe a plany regionalne. Kilka uwag z perspektywy zachodniego sąsiada*, Ekspertyza dla Unii Metropolii Polskich, Stuttgart 23.10.1997.
- Jędraszko A., *Uwagi w sprawie założeń do programu rozwoju handlu warszawskiego*, (doświadczenia krajów Unii Europejskiej), Warszawa 20.01.1997.
- Jędraszko A., *General principles of the perspective development of urban agglomerations in Poland*, „Geographica Polonica”, vol. 37, str. 177–192, Warszawa 1997.
- Jędraszko A., *Opinia w sprawie modelu służby geodezyjnej i kartograficznej. Projekt ustawy o zmianie ustawy Prawo Geodezyjne i Prawo Kartograficzne z marca 1998 roku* (maszynopis), Opinia dla Doradcy Premiera, Warszawa 17.05.1998.
- Jędraszko A., *Uwagi ogólne do nowelizacji ustawy Prawo Energetyczne* (z 10.04.1997, maszynopis), Opinia dla Doradcy Premiera, Warszawa 21.05.1998.
- Jędraszko A., *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1998.
- Jędraszko A., *Polityka środowiska w Niemczech*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1999.
- Jędraszko A., *Wstępne uwagi do projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (wersja z 26.03.1999), Stuttgart 28.04.1999.
- Jędraszko A., *Jeszcze raz krytycznie. Kilka uwag do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z perspektywy państw Europy Zachodniej*, Miasto nr 4(25) kwiecień 2000.

- Jędraszko A., *Komentarz ogólny do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przyjętego przez Radę Ministrów 11.01.2000* (maszynopis), Stuttgart, 19.09.2000.
- Jędraszko A., *Odpowiedzialność władz publicznych za ład przestrzenny*, Gospodarka Przestrzenna Nr 37, Fundacja Przestrzeni Górnego Śląska, Katowice styczeń 2000.
- Jędraszko A., *Wydawanie zgody na zabudowę terenu w przypadku braku planu miejscowego (szczegółowego). Przepisy i praktyka niemieckiego planowania zagospodarowania przestrzennego*, Informacja dla UMP, Stuttgart 2002.
- Jędraszko A., *Na drodze do zjednoczonej Europy*, Akapit–DTP. Warszawa 2002.
- Jędraszko A., *Wracamy do Europy. Problemy polskiej przestrzeni w okresie transformacji*, Urbanista Nr 4, 5 i 6. Warszawa 2003.
- Jędraszko A., *Kształt przyszłej polskiej urbanizacji*, Urbanista Nr 7, Warszawa 2003.
- Jędraszko A., *Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli jak pozostać peryferiami Europy*, Architektura Nr 6, Warszawa 2004.
- Jędraszko A., Karbownik W. z zespołem, *Planowanie aglomeracji miejskich w Polsce*. Seria 6 tomów: *Raport o założeniach rozwoju* (1974), *Materiały metodyczne* (1975), *Koncepcje rozwoju* (1975), *Kształtowanie i ochrona środowiska przyrodniczego* (1975), *Zasady planowania rozwoju* (1978), *Wykaz opracowanej dokumentacji* (1975), Zakład Planowania Aglomeracji, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1974–78 (praca objęła równoległe 92 plany 23 aglomeracji miejskich i towarzyszące im raporty).
- Kachniarz T., Niewiadomski Z., *Nowe podstawy prawne zagospodarowania przestrzennego: komentarz urbanisty i prawnika, teksty ustaw, słownik podstawowych pojęć*, IGPIK, Warszawa 1994.
- Karbownik W., Jędraszko A., *Rozwój aglomeracji warszawskiej*, IKŚ, Warszawa 1978.
- Karbownik W., Rezmer Z., Topczewska T., *Studium charakterystyki funkcjonalnej obszarów i ich delimitacji. Planowanie aglomeracji miejskich w Polsce — materiały metodyczne*, Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1975.
- Kochanowski M. (red.), *Nowe uwarunkowania rozwoju i kształtowania rozwoju*, Biuletyn KPZK PAN nr 175, Warszawa 1996.
- Kolipiński B., *Dlaczego mamy kłopot z ustawą*. Magazyn Planowania Przestrzennego, Włocławskie Towarzystwo Naukowe, Włocławek 2002.

- Kolipiński B., *Plan województwa w świetle ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (kilka uwag krytycznych)*, Urbanista Nr 10, Warszawa 2003.
- Kolipiński B., *Kraj przestrzennego bezprawia*, Wspólnota nr 6, Warszawa 2003.
- Kolipiński B., *Stanowisko TUP w sprawie aktualnych problemów prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tezy do dyskusji* (maszynopis), Warszawa 2004.
- Kolipiński B., *O potrzebie dyskusji*, Urbanista Nr 1, Warszawa 2004.
- Kołodziejski J., *Planowanie regionalne w świetle ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (maszynopis powielany), Warszawa 1994.
- Kołodziejski J., *Kształtowanie ładu przestrzennego metropolii w procesie równoważenia rozwoju polskiej przestrzeni. Od ładu przestrzennego do ładu zintegrowanego*, Biuletyn KPZK PAN nr 193, Warszawa 2001.
- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa sierpień 1999.
- Konstytucja III Rzeczypospolitej Polskiej* (z 06.04.1997 r.).
- Korcelli P., *On modelling and planning of the development of urban agglomerations*, „Geographica Polonica” vol. 37, str. 151–158, Warszawa 1977.
- Korzeń J., *Standaryzacja planów miejscowych*, Urbanista nr 3, Warszawa 2003.
- Korzeń J., *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego*, Urbanista nr 5, Warszawa 2004.
- Lewczenko J.P., *Planowanie miast. Podstawy techniczno–ekonomiczne*, PIW, 1949.
- Lewczenko J.P., *Koszty budowy elementów miasta*, IUA, 1952.
- Malisz B., *Normatyw urbanistyczny jako narzędzie racjonalnego wykorzystania terenów miejskich* (referat). Sesja Naukowa IUA 5–6 czerwca 1964. Ośrodek Informacji Technicznej i Ekonomicznej w Budownictwie, Instytut Urbanistyki i Architektury (maszynopis powielany).
- Malisz B., *40 lat planowania struktury przestrzennej Polski*, KPZK PAN, tom LXIX, Warszawa 1978.
- Miasto — wspólne dobro i zbiorowy obowiązek*, Materiały I Kongresu Urbanistyki Polskiej pod red. M. Kochanowskiego i P. Lorensa, Biblioteka Urbanisty, Warszawa 2004.
- Mościcki B., *Lex Szelińska czy lex Kowalski?*, Wspólnota nr 12, Warszawa 2004.

- Newman P., Thornley A., *Urban planning in Europe*, Routledge, London & New York, 1966.
- Niewiadomski Z., *Projektowane polskie rozwiązania prawne na tle rozwiązań zachodnioeuropejskich* (maszynopis), Instytut Kształtowania Środowiska, Warszawa 1990.
- Nowakowski M., *Gospodarka przestrzenna a standardy urbanistyczne w krajach Unii Europejskiej*, Człowiek i Środowisko t. 22, IGPiK, Warszawa 1998.
- Nowakowski M. z zespołem, *Metody przeciwdziałania nadmiernemu rozprzestrzenieniu się obszarów zurbanizowanych dużych miast polskich* (maszynopis powielany), IGPiK, Warszawa 2000.
- Opinia Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej o projekcie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z marca 1992 r.* Warszawa 1992.
- Opiniowanie i uzgadnianie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego* (materiały seminarium szkoleniowego), TUP Oddział Warszawski, luty 2001.
- Opoka M., *Kryjcie się, to gargamel*, Gazeta Wyborcza, Warszawa 11.07.2004.
- Ostrowski W., *Lokalizacja i planowanie terenów przemysłowych*, PWT, Warszawa 1953.
- Plan przestrzennego zagospodarowania Polski do 1990 roku* (wstępny projekt z 1973 r.), Komisja Planowania, Warszawa 1974.
- Planowanie przestrzenne skutecznym instrumentem rozwoju kraju*, Ogólnopolska konferencja planowania przestrzennego „Arsenał IX”, Wrocław 9–10 listopada 1998, UMiRM, 1999.
- Planowanie przestrzenne w krajach Unii Europejskiej*, Seminarium TUP (maszynopis), 14 maja 2002, Warszawa 2002.
- Postępowanie w sprawie oceny oddziaływania na środowisko realizacji planów i programów*, materiały seminarium w dniu 7.06.2001, TUP Oddział Warszawski.
- Projekt normatywów wskazań urbanistycznych dla planów ogólnych*, KUA, Warszawa 1956.
- Projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Ministerstwo Gospodarki i Pracy (we współpracy z przedstawicielami inwestorów i organizacji przedsiębiorców), Warszawa 2004.
- Rykiel Z., *Skutki przestrzenne przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Innowacja — Edukacja — Rozwój Regionalny*, Wyższa Szkoła Biznesu — NLU w Nowym Sączu, Nowy Sącz, 1998.
- Ślójewski R., *Integracja narzędzi planowania przestrzennego i strategicznego a dostęp do funduszy unijnych*, Urbanista nr 7, Warszawa 2004.

- Stanowisko Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej w sprawie projektu ustawy o planowaniu przestrzennym* (maszynopis powielany), Warszawa 11.12.1990.
- Stanowisko ZG TUP w sprawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Biuletyn Informacyjny ZG TUP Nr 1–2, styczeń–sierpień 1999.
- Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie przyjętego przez RM 9.03.2004 roku raportu „Inwestycyjny raport budowlany — bariery inwestycyjne oraz propozycje działań usprawniających”*, Samorząd Miejski nr 6(103), czerwiec 2004.
- Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie planowania przestrzennego w polskich miastach i gminach*, Samorząd Miejski nr 6(103), czerwiec 2004.
- Stasiak A., *Uwagi do projektu organizacji Ministerstwa Gospodarki*, Warszawa marzec 1992.
- Strategies for an integrated spatial development of Central European, Danubian and Adriatic Area. Policy options paper*, Vision Planet, Budapest May 1999.
- Statut Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej.*
- Statut Izby Urbanistów*, Załącznik do Uchwały nr 1/2/2002 Pierwszego Krajowego Zjazdu Izby Urbanistów w dniu 29.06.2002. (Podstawa: ustawa z 15.12.2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów. Dz.U. z 2001 r. Nr 5, poz. 42 wraz z późniejszymi zmianami).
- Sumień T., *Idea zrównoważonego rozwoju w nowym systemie standardów urbanistycznych*, Człowiek i Środowisko t. 22, IGPIK, Warszawa 1998.
- Szostek W., *System planowania przestrzennego po reformie ustrojowej państwa*, [w:] *Planowanie przestrzenne skutecznym instrumentem rozwoju kraju*, Ogólnopolska Konferencja Planowania Przestrzennego ARSENAŁ IX, Wrocław 9–10 listopada 1998 r., UMiRM, Warszawa 1999.
- Tezy w sprawie organizacji Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa*, Warszawa (maszynopis powielany bez daty i autora).
- The New Charter of Athens* (prepared by the European Council of Town Planners), Dansk byplan, Copenhagen 1998.
- The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies 1997*, European Commission nr 28.
- Urban policy in Germany: Towards sustainable urban development*, OECD, 1999.

Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym.

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym.

Ustawa z dnia 14 marca 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (Dz.U. z 1998 r. Nr 90, poz. 575).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2000 r. nr 71 poz. 838).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst pierwotny: Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (tekst ujednolicony; stan prawny na dzień 1 stycznia 1997 r.).

Ustawa z 1991 r. o szczególnych warunkach realizacji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991–95 oraz o zmianie niektórych ustaw (Projekt — bez daty).

Ustawa z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. Nr 153, poz. 1502).

Ustawa z dnia 27 kwietnia 1991 r. o odpadach (Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 628).

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2000 r. Nr 56, poz. 679).

Ustawa z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. z 1996 r. Nr 27).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2003 r. Nr 207).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139).

Ustawa z dnia 2 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2000 r. poz. 46).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz.U. z 2003 r. nr 153, poz. 1504).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741).

Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw.

Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (projekt przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 stycznia 2000 r.).

Ustawa z dnia 13 lipca 2000 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów.

- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska* (Dz.U. z 2001 r.).
- Ustawa z dnia 8 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków* (Dz.U. z 2001 r. Nr 72, poz. 747).
- Ustawa z 2002 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Projekt z dnia 27 marca 2002 r.*
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze* (Dz.U. z 2002 r. Nr 130, poz. 1112).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. Prawo wodne* (Dz.U. z 2002 r. Nr 115, poz. 1229).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* (Dz.U. z 2003 r. Nr 162, poz. 1568).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody* (Dz.U. z 2004 r. Nr 92, poz. 880).
- Ustawa z 2004 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Projekt z 26 lipca 2004 r., Ministerstwo Gospodarki i Pracy, Warszawa.*
- Uwarunkowania ustrojowe i prawne kształtowania ładu przestrzennego w Warszawie, Oddziały Warszawskie TUP i SARP, Warszawa 2001.*
- Wstępne założenia do ustaw z zakresu gospodarki przestrzennej i prawa budowlanego* (Projekt, 24 luty 1991), Min. Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.
- Wybrane problemy związane z projektem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, TUP, Warszawa kwiecień 1999.*
- Wysocka E. (red.), *System studiów i planów zagospodarowania przestrzennego po reformie administracyjnej państwa*, IGPiK, Warszawa 2000.
- Wysocka E., Koziński J., *Strategia rozwoju gminy*, Wydawnictwo Samorządowe FRDL, Warszawa 1992.
- Założenia do projektu ustawy o nieruchomościach* (Projekt, wersja I), Min. Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, luty 1995.
- Ziobrowski Z., z zespołem, *Założenia metodyczne i organizacyjne planowania regionalnego*, IGPiK, Kraków 1998.
- Zuziak Z.K., *Strefowanie przez standardy w planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego*, Człowiek i Środowisko t. 22, IGPiK, Warszawa 1998.

Indeks nazw

- Agencja ONZ ds. Osiedli Ludzkich (ang. *United Nations Centre for Human Settlements — HABITAT / UNCHS*) 114, 384, 440
- Agencja Mieszkalnictwa 78
- Agencja ds. Nieruchomości, Geodezji i Kartografii 78
- Agencja Własności Rolnej Skarbu Państwa 371
- AGENDA 21 115
- Architektenkammer (niem.) 388
- Ballungsraum* (niem.) 263
- Bauhaus 383, 385
- Baunutzungsverordnung — BauNVO* (niem.) (1990) 350, 425
- Centralny Bank Europejski (ang. *Central Bank of Europe — CBE*) 268
- Centralny Urząd Planowania (CUP) 28, 165
- Delegacja zagospodarowania przestrzennego i działalności regionalnej (fr. *Delegation d'aménagement du territoire et d'action regionale — DATAR*) 219
- Departament Środowiska (bryt. *Department of Environment*) 219
- Dyrektywy
- Komisji Europejskiej: 37
 - Flora–Fauna–HABITAT (dyrektywa siedliskowa) 37, 144
 - Ochrona dziko żyjących ptaków (dyrektywa ptasia) 37, 144
 - Unii Europejskiej 25, 134, 146, 169, 324,
 - Wspólnoty Europejskiej 144, 148, 167, 178
- Europejska
- Agencja Środowiska (ang. *European Environmental Agency*) 144
 - Karta
 - Ochrony Środowiska Naturalnego 163
 - Planowania Przestrzennego (Deklaracja z Torremolinos — 1983) 152, 163
 - Samorządu Lokalnego / Terytorialnego (1985) 60, 151, 400
 - Samorządu Regionalnego 151
 - w sprawie Regionów Górskich 151
 - w sprawie Urbanizacji 151
 - Koncepcja Rozwoju Przestrzennego (ang. *European Spatial Development Perspective — ESDP*) 52, 152–3
 - Konferencja Ministrów Odpowiedzialnych za Planowanie Regionalne (ang. *European Conference of Ministers Responsible for Regional Planning — CEMAT*) 151–3
 - Konwencja w sprawie Krajobrazu 183
 - Rada Architektów (ang. *Architects' Council of Europe — ACE*) 384
 - Rada Urbanistów (ang. *European Council of Town Planners ECTP*) 383, 389, 436, 456
 - Sieć Obserwacyjna Planowania Przestrzennego (ang. *European*

- spatial planning observatory network — ESPON*) 150
- Europejski Fundusz
- Orientacji i Gwarancji Rolnej 135, 147, 441
 - przedakcesyjny
 - ISPA 135
 - PHARE 135
 - SAPARD 135
 - Rozwoju Regionalnego 23, 135, 147, 174, 235, 255, 353, 441
 - Społeczny 135
 - Spójności (Kohezyjny) 23, 135, 142, 147, 169–70, 174, 255, 353, 441
- Europejski podział na terytorialne jednostki statystyczne (ang. *Nomenclature of units for territorial statistics NUTS*) 267
- Europejskie Fundusze 58, 61, 71, 123, 274
- Eurostat 267
- Federalny Urząd Budownictwa i Porządku Przestrzennego (niem.) 221
- Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa 135
- Fundacja Przestrzeni Górnego Śląska 176
- Główna Komisja Architektoniczno–Urbanistyczna 216, 419
- Główny Planista Kraju 417
- Główny Urbanista Kraju 215, 378
- Główny Urząd Planowania Przestrzennego (GUPP) 282
- Górnośląski Okręg Przemysłowy 257, 259
- Inicjatywy Wspólnoty Europejskiej
- program współpracy transgranicznej INTERREG 148–9
 - URBAN 148–9
- Instytut
- Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (IGiPZ PAN) 354
 - Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej (IGPiK) 176, 182
 - Kształtowania Środowiska (IKŚ) 163, 229, 257
 - Urbanistyki i Architektury (IUA) 28, 353
- Inspekcja Budowlana 78
- Izba
- Architektów 184–9, 194, 196, 381, 385, 445
 - Inżynierów Budownictwa 187
 - Urbanistów 31, 184, 186, 187, 188, 194, 336, 379, 385, 446
- Karta Ateńska (1933) 390
- Kodeks
- planowania gminnego (niem. *Baugesetzbuch — BauGB*) 88, 100, 127, 129, 156, 210, 292–4, 305–6, 309–310, 321, 328, 334, 350–2, 359, 368–9, 375
 - postępowania administracyjnego (Kpa) 397–8
 - urbanistyki (fr. *Côte d'urbanisme*) 309, 321, 347, 359, 389, 403
- Komisja
- Brundtland (ONZ) 44, 115, 440
 - Europejska 79, 123, 139, 141, 150, 158–160, 170, 178, 204, 218, 225, 235, 243, 248, 260–1, 261, 266, 353, 373–4, 411, 436, 445, 454, 462
 - Planowania przy Radzie Ministrów 92, 211–2, 228, 256–7, 279
 - Planu Regionalnego 297
 - Sejmowa Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 178
 - urbanistyczno–architektoniczna 182, 185, 188, 191, 195, 215–6, 222–5, 298, 419, 464

Komitet

- Budownictwa, Urbanistyki i Architektury (KBUA) 211, 382
- Urbanistyki i Architektury 28, 91, 211
- Integracji Europejskiej (KIE) 168, 178
- Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (KPZK PAN) 353

Konfederacja Pracodawców Prywatnych 105

Konferencja ONZ nt.:

- osiedli ludzkich (Vancouver 1976) 114
- środowiska (Sztokholm 1972) 114, 440
- środowiska i rozwoju (Rio de Janeiro 1992) 115, 200, 440
- zrównoważonego rozwoju (Johannesburg 2002) 153, 440

Kongres Europejskich Władz Lokalnych i Regionalnych (ang. *Congress of Local and Regional Authorities of Europe — CLRAE*) 150

Konstytucja

- Europejska 57, 117
- Niemiec 62–3, 366, 409
- III Rzeczypospolitej 40, 57–63, 83–4, 105, 117, 119, 172, 186, 197, 298, 360–1, 409, 443, 458

Międzynarodowa Federacja Mieszkalnictwa i Planowania (ang. *International Federation for Housing and Planning — IFHP*) 383

Międzynarodowa Unia Architektów (fr. *Union Internationale des Architectes — UIA*) 187, 384

Międzynarodowe Stowarzyszenie Planistów Miejskich i Regionalnych (ang. *International Society of City and Regional Planners — ISoCaRP*) 383

Międzynarodowy Program Oceny Uczniów (ang. *Programme for International Student Assessment — PISA*) 180

Ministerstwo

- Administracji, Gospodarki Tere- nowej i Ochrony Środowiska 212
- Administracji i Gospodarki Prze- strzennej 212, 382
- Budownictwa 91
- Federalne Gospodarki Przestrzen- nej, Urbanistyki i Budownictwa (niem. *Bundesministerium für Raumordnung, Städtebau und Bauwesen — BMBau*) 221
- Gospodarki i Pracy 29, 79, 173–4, 218, 235, 462
- Gospodarki, Pracy i Polityki Spo- łecznej 78
- Gospodarki Przestrzennej i Bu- downictwa 77, 163, 212–4, 222, 392
- Gospodarki Przestrzennej i Mie- szkalnictwa 78, 213
- Infrastruktury 29, 78, 173, 218, 455
- Rozwoju Regionalnego i Budow- nictwa 214, 443
- Spraw Wewnętrznych i Admini- stracji 214

Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) 182, 319, 396–7, 438

Narodowy Plan Rozwoju (NPR) 79, 136, 174, 267, 283

NATURA 2000 37, 144, 206

Niemiecka Ustawa Zasadnicza (1948) 276

Niemiecki Instytut Urbanistyki (niem. *Deutsches Institut für Urbanistik*) 386

Nowa Karta Ateńska (2003) 193, 389–90, 436, 455

- Obszar Europy Środkowej, Adriatyku, Dunaju i Europy Południowo-Wschodniej (ang. *Central European, Adriatic, Danubian and South-east European Space — CADSES*) 149
- Obszar Metropolitalny Warszawy 257
- Organizacja
- Narodów Zjednoczonych (ONZ) 44, 114, 116, 200, 383, 440
 - Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (ang. *Organization of Economic Cooperation and Development — OECD*) 42, 133, 373
- Państwowa
- Agencja Mieszkaniowa 213
 - Komisja Planowania Gospodarczego (PKPG) 165, 246
 - Rada Gospodarki Przestrzennej 78, 185, 212, 299, 303, 419
- Parlament Europejski 137
- Plan
- Hausnera 78
 - Zagospodarowania Przestrzennego Polski do 1990 r. 229
- Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa (PZITB) 462
- Program ONZ ds. Środowiska (ang. *UN Environmental Programme — UNEP*) 114, 440
- Rada
- Europy 27, 42, 52, 58, 131, 133, 150–1, 153, 163–4, 168, 178, 183, 204, 440, 447
 - Ministrów RP 40, 165, 185, 212, 214–5, 217, 236, 247, 250, 254, 257, 280, 303, 357
 - Wzajemnej Pomocy Gospodarczej (RWPG) 163
- Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS) 78, 98, 125, 169, 173, 216, 218, 250, 253–4, 259, 264, 280, 357
- Rzecznik Praw Obywatelskich 105
- Stowarzyszenie Architektów Polskich (SARP) 223, 462
- Studium
- Menedżerów Komunalnych 391
 - Planowania Przestrzennego 391
- Towarzystwo
- Naukowe Rozwoju i Kształtowania Krajobrazu (niem. *Forschungsgesellschaft für Landschaftsentwicklung und Landschaftsbau — FLL*) 388
 - Urbanistów Polskich (TUP) 28, 31, 157, 181–2, 187, 377, 379–80, 388, 393, 462
- Town and Country Planning Act* (bryt.) 359
- Traktat
- Akcesyjny 131, 374
 - Państwowy (między NRD a RFN) 156
 - Stowarzyszeniowy z Unią Europejską 57, 131, 162, 371, 456
 - z Maastricht 134, 137, 142, 143, 375
 - Zjednoczeniowy (RFN) 156
- Transeuropean Networks (TEN)* 141
- Transeuropean Transport Networks (TEN-T)* 141
- Trybunał Konstytucyjny 105
- Unia Metropolii Polskich 29, 32, 266–7
- Urząd
- ds. Porządku Przestrzennego (niem. *Reichsstelle für Raumordnung*) 275
 - Gospodarki Przestrzennej 78,

- Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast 78, 213–5, 217–8, 250, 253, 280, 287, 355, 392, 443

Ustawa

- budowlana (niem. *Baugesetz für die Bundesrepublik Deutschland* — *BauBD*) 155, 375
- federalna o porządku przestrzennym (niem. *Bundesraumordnungsgesetz –BROG*) 36, 50, 88–9, 127, 128, 209, 221, 222, 276, 375
- „Glapińskiego” 67, 171
- o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (1985) 315, 317
- o gospodarce nieruchomościami (1997) 86, 92, 281, 317–9, 328, 334, 337–9, 341–3, 359, 392, 396, 408, 438
- o ochronie gruntów rolnych i leśnych 392, 408, 438
- o ochronie przyrody 81, 121, 392, 408, 430, 438
- o ochronie przyrody i opiece nad krajobrazem (niem. *Bundesnatur- und landschaftschutzgesetz* — *BNatSchG*) 129
- o odbudowie (niem. *Aufbaugesetz*) 155
- o partnerstwie publiczno–prywatnym (projekt) 319
- o planowaniu gminnym (niem. *Bundesbaugesetz* — *BauGB*) 51, 88, 155, 209, 309, 320, 375
- o planowaniu przestrzennym (1961) 21–2, 27–8, 33, 39, 45–6, 84, 96–7, 112, 185, 199–200, 211, 226–8, 246–7, 256, 278, 295–6, 314, 353, 382
- o planowaniu przestrzennym (1984) 21–2, 27, 33, 39, 45, 47, 84, 94, 97, 103, 112–3, 185, 200, 212,

- 226–7, 229, 246–7, 278, 295–8, 314, 327, 354, 382
- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2003) 18–9, 25–27, 29, 34, 40, 45, 48, 54, 61, 75, 79, 80, 85, 87, 99–101, 103, 105, 119, 121–6, 147, 164, 167–8, 175, 177, 181–202, 215–7, 222–4, 226–7, 230–41, 251–4, 260–5, 267, 270, 281–3, 289–92, 294, 300–4, 315–20, 328, 334–6, 341–5, 348–50, 356–9, 361–6, 371, 378, 380, 391–3, 399, 405, 407, 413, 421, 429, 437–9, 443–8, 450–6, 458, 462–4
- o popieraniu budownictwa mieszkaniowego (niem. *Wohnungsbau-förderungsgesetz* 1989) 333
- o popieraniu budowy miast (niem. *Städtebauförderungsgesetz*) 155
- o porządku przestrzennym (niem. *Raumordnungsgesetz*) 24
- o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa i urbanistów (2000) 184, 385, 392
- o samorządzie gminnym/terytorialnym (1990) 59, 73, 107, 172, 223, 327–9, 342, 408
- o ułatwieniu inwestycji i budownictwa mieszkaniowego (niem. *Investitionserleichterung- und Wohnungsbaugesetz*) 157
- o ustroju rolnym 287, 374
- o zagospodarowaniu przestrzennym (1994) 18–9, 26–7, 34, 40, 45, 47, 61, 67, 75, 79, 80, 85, 87, 97–9, 102–3, 105, 107, 117–9, 162, 167, 174, 182, 184–5, 199–201, 203, 213, 223, 226–7, 230–6, 239, 249–53, 258, 279, 288–9, 298–300, 315–8, 328, 334–5, 344, 347, 354–6, 361–4, 377–80, 391–3, 413, 421, 427, 442–4, 450

- o zamówieniach publicznych 418, 455
 - Prawo
 - budowlane
 - ogólnie 307
 - polskie 312–4, 408–9, 448, 462
 - niemieckie 307, 325
 - geodezyjne 462
 - górnicze 408
 - ochrony środowiska 45, 81, 116, 119–122, 341, 365, 392, 408, 421, 430, 438, 456, 463
 - wodne 126
 - w sprawie środków realizacyjnych do Kodeksu planowania gminnego (niem. *Maßnahmengesetz zum BauGB*) 156
- Vereinigung für Stadt– Regional und Landesplanung (SRL)* (niem.) 387–8
- Warszawa Funkcjonalna** 257, 264
- Warszawski Zespół Miejski (WZM) 257, 264, 271
- Wspólnota Europejska 134, 138–9, 144, 146, 152, 162–3, 167, 178, 248, 452
- Wspólnoty Planowania Regionalnego (niem. *Regionalne Plannungsge-meinschaften*) 275–6
- Zarządzenie w sprawie budowlanego wykorzystania działek** (niem. *Bau-nutzungsverordnung*) 350
- Zespół Doradczy (Rada Planu) 224
- Zgromadzenie Narodowe 57
- Zielona księga Wspólnoty/Unii Euro-pejskiej 58, 138, 144–5
- Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 149
- Zintegrowany system administracji i nadzoru (ang. *Integrated Admi-nistration and Control System — IACS*) 136
- Związek**
- Celowy Wielkiego Berlina (niem. *Zweckverband Groß-Berlin*) 274
 - Komunalny Okręgu Ruhry (niem. *Kommunalverband Ruhrgebiet*) 274
 - Komunalny Wielkiego Hanoweru (niem. *Kommunalverband Groß-raum Hannover*) 277
 - Miast Niemieckich 332
 - Miast Polskich 453
 - Niemieckich Architektów (niem. *Bund Deutscher Architekten — BDA*) 387
 - Niemieckich Architektów Krajo-brazu (niem. *Bund der Deutschen Landschaftsarchitekten — BdLA*) 388
 - Osadniczy Okręgu Węglowego Ruh-ry (niem. *Siedlungsverband Ruh-rkohlenbezirk*) 274
 - Otoczenia Frankfurtu (niem. *Um-landverband Frankfurt*) 277
 - Regionalny Stuttgartu (niem. *Re-gionalverband Stuttgart*) 277
 - Sąsiedzki Stuttgartu (niem. *Nach-barschaftsverband Stuttgartu*) 277

Indeks pojęć

- abolicja planów 80, 102–12, 442, 455, 461, 464
- aglomeracja miejska 128, 155, 207, 209, 222, 229, 256–69, 273, 277
- aktualizacja planów 38, 43, 102, 120, 246, 264, 418, 424
- anarchia przestrzenna 105, 287, 380, 443, 458
- autostrady i obwodnice drogowe 67, 218, 275, 278, 282, 459
- baza informacyjna dla planowania 353–8, 435
- budownictwo społeczne = socjalne 68, 323, 333
- cele planowania:
- krajowe 207, 413
 - lokalne = gminne 130, 205, 207, 209, 294, 413
 - przestrzennego 36, 45, 112, 154, 176, 200, 205, 211, 293, 326, 463
 - materialne = merytoryczne 37–8, 42, 156, 198–212, 221, 284, 306, 314, 412, 420, 424, 448, 451–2, 463
 - publiczne 84, 90, 187, 228, 232, 249–50, 253, 278–94, 316, 319, 328, 340–1, 420, 430
 - regionalne 207–8, 288
 - strategiczne 205, 399
- cele zagospodarowania 204, 284, 410, 421
- chaos zagospodarowania (przestrzen-ny) 36, 50, 107, 188, 317, 347, 360–1, 365–6, 373, 395, 398, 401–2, 456, 458, 460–1, 465
- ciągłość procesu planowania przestrzennego 38, 230, 246–7, 314
- decyzja
- administracyjna 81, 99, 167, 231, 288, 291, 295, 348, 362, 423, 455, 461, 464
 - o pozwoleniu na budowę 167, 313
 - o ustaleniu lokalizacji inwestycji 97, 228–30, 279, 296–7, 314
 - o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego 67, 85–6, 125–6, 177, 182, 184, 190–1, 194, 199, 281, 290–1, 302, 363, 381, 446
 - o warunkach zabudowy 66, 177, 182, 184, 191, 194–5, 199, 290–1, 300, 302, 318, 349–50, 362–3, 381, 455
 - o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu 118, 121, 126, 167, 185, 231, 234, 249, 279, 289, 299, 313, 321, 348, 361–2, 365, 397, 421, 444
- degradacja
- krajobrazu kulturowego 72
 - środowiska przyrodniczego 114, 116
 - demokracja
 - alimentowana 74
 - „od dołu” 304
- dewastacja krajobrazu 373
- dezintegracja
- gospodarki przestrzennej 165
 - społecznej przestrzeni kraju 375
 - struktur gospodarki przestrzennej 218, 264
- dobre sąsiedztwo 69, 109, 208, 293, 414, 443–4

- dobro
- publiczne 72–4, 370, 400
 - wspólne 20, 34, 35, 38, 51, 62, 76, 83–91, 96, 111, 172, 184, 187, 189, 196, 198, 204–206, 209–10, 303, 306, 320, 322–4, 326, 330, 347, 366, 373, 380, 400, 412, 418, 420, 424–5, 428, 437, 443–4, 451, 455, 458–60
- dochodowość wznoszonych obiektów 346
- dogęszczanie zabudowy 66
- dojazd do budynku 311
- dom wypoczynkowy = rekreacyjny 374
- dopłaty bezpośrednie dla rolnictwa 178
- „drugi” dom 287, 374–5
- dualizm planowania przestrzennego 45, 91, 93–4, 372
- dychotomia planowania przestrzennego 91–96
- dyskusja publiczna 124, 182, 295, 297, 301
- działka rekreacyjna 374–5
- dzierżawa wieczysta 323
- edukacja 43, 150, 298
- ekoaudyty 147
- euromregion 23, 183, 260, 405, 416, 426
- finanse (finansowanie) gmin 56, 75, 103, 273, 277, 335, 337–8, 408, 449, 464
- finansowanie prac planistycznych 95, 434
- garaże 310, 311, 345
- gospodarka
- rynkowa 56, 62, 96, 105, 111, 164, 213, 248, 279, 345, 382, 429
 - terenami 60, 265, 290, 292, 332, 449
 - wodna 53, 89, 115, 126, 240
- hierarchiczna struktura planów (planowania) 165, 209, 243, 245–55, 284, 464
- homogeniczność planowania 405
- horyzont czasowy planu 172, 174, 252
- kierunkowy 243, 246
 - perspektywiczny 246, 282
- instrumenty
- planistyczne 50, 112, 119, 122, 179, 249–50, 256, 264, 284, 314–26, 367, 370, 373, 415, 429, 448
 - „ratunkowe” 165
 - realizacji planów 43, 133, 193, 219, 275, 285, 314–326, 362, 382, 405–6, 410, 429, 435, 451, 461
- integracja
- planowania zagospodarowania przestrzennego 53, 91–96, 172, 410–2
 - planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego 78, 94, 165, 393, 411–2, 454, 458
- intensywność zagospodarowania (zabudowy) 66, 322, 346–7, 424
- interes
- grupowy 21, 74, 76, 85, 108, 185, 204, 377, 381, 457, 463, 466
 - indywidualny 76, 85, 108–9, 204, 283, 303
 - jednostkowy 74, 377
 - lokalny 285, 433
 - osób trzecich 300, 362
 - państwa 295
 - prawny 85, 298–300, 362, 424–5, 428
 - prywatny 38, 86, 90, 433
 - publiczny 38, 86, 90, 186, 192, 294, 300, 362, 433, 462–3
 - właścicieli 346, 423
 - wspólny 366
 - zbiorowości (zbiorowy) 283, 352

- inwestycja
- celu publicznego 67, 85, 86, 101, 125, 177, 184, 191, 194, 199, 250, 278–94, 302–3, 316, 327–8, 363, 381, 420, 427, 434
 - liniowa 50, 278, 280, 449
 - na „zielonej łące” 68, 109, 154
 - ponadlokalna 281, 283, 294
 - rozproszona 361
 - strukturalna 32, 79, 104, 140, 426
- jakość**
- dokumentów planistycznych 110, 376–80
 - życia 26, 88, 116, 133, 164, 208, 240, 390
- kadra fachowa** 43, 56, 82, 110, 167, 173, 218, 225, 234, 313, 320, 376–97, 407, 435–6, 459
- klauzula wstrzymująca planowanie** 284
- komasacja** 401, 425, 432
- kompensacja przyrodnicza** 208
- komunalizacja gruntów** 323
- komunalne**
- budownictwo mieszkaniowe 67
 - zasoby gruntów 326, 401, 429
- kompatybilne użytkowanie** 293
- koncentracja inwestycji** 64, 67, 286, 360–70, 419
- koncepcja**
- polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 40–1, 98, 120, 168, 204, 226, 232, 250, 254, 259, 299, 413
 - przestrzennego zagospodarowania kraju 125, 127, 250–4, 262, 303, 381, 417
- konurbacja** 259
- korytarze ekologiczne** 121
- krajobraz kulturowy** 37, 53, 54, 72, 110, 124, 128, 209
- krajowy system obszarów chronionych** 121
- kreatywne projektowanie** 357, 390
- księgi wieczyste** 104, 442
- kwalifikacje do projektowania urbanistycznego = urbanistyczne** 378–82, 384
- likwidacja planowania przestrzennego** 102, 372–3, 377, 398, 441, 443, 457
- linie**
- rozgraniczające 237, 242, 275, 308, 311
 - zabudowy 242, 350
- ład przestrzenny** 19–21, 23, 26–7, 35, 39, 42–51, 53–4, 56, 60, 66, 75–6, 100, 119, 131–3, 136, 153, 172, 180, 191, 200–2, 204, 206–7, 219, 240, 245–6, 270–1, 291–3, 310, 314, 320, 337, 340, 346–7, 352, 360, 364–7, 372–3, 380, 398, 401, 413, 420–1, 427, 430, 436–7, 445, 448, 451, 454, 456, 458, 460, 464
- mapa wartości terenów** 334
- marginalizacja**
- problematyki rozwoju/zagospodarowania przestrzennego 79, 312, 443
 - problematyki środowiska 112–30
- metropolia** 259–63
- metropolizacja** 268–270
- miasto**
- centralne 273
 - kompaktne 176
- miejsca postojowe (garaże, parkingi) dla samochodów** 310–1, 326, 345, 380, 430
- modernizacja systemów komunikacji i infrastruktury technicznej** 174, 337, 342

- monitoring procesów zagospodarowania przestrzennego 38, 42–3, 154, 157, 170, 216, 218, 241, 287, 304, 315–6, 353–8, 410, 418, 435, 447, 450
- motoryzacja 71
- nacjonalizacja gruntów 323
- nadzór
 - architektoniczno–budowlany 312
 - budowlany 75, 78, 136, 196, 212, 214, 219, 308–9, 312–3, 377, 385, 409, 461
 - urbanistyczny, 196, 418, 433–4, 461
 - wojewody 426
- nakaz zabudowy 323
- negocjacje akcesyjne 18, 162, 168, 373
- nieruchomości
 - ceny 333
 - dziedziczenie 336
 - dzierżawa 65, 323
 - formy władania 65
 - gminne zasoby 319, 323, 326, 328, 342
 - kataster 323, 325, 408
 - nabywanie 90, 322, 326, 334
 - najem 65
 - obserwacja rynku 431
 - opłaty z tytułu wzrostu wartości 336
 - podział 65, 317, 319, 322, 326, 331–334, 336, 338–340, 343, 400
 - prawo do zabudowy 84, 106, 287–8, 326
 - prawo pierwokupu 322
 - rynek 50, 65, 327, 329, 333, 431, 460
 - scalanie 317, 319, 322, 326, 331–334, 338, 340, 343
 - sposób zagospodarowania 61
 - sprzedaż 50, 76, 322–3, 325, 335–6
 - użyczenie 65
 - użytkownik wieczysty 35, 65, 302, 346
 - wartość 104, 160, 232, 323, 329, 333–6, 338–40, 343, 431, 435, 442
 - własność 54, 65–7, 106, 172, 399, 402, 406, 435, 442
 - właściciel 35, 53, 107, 109, 171, 286, 323, 330, 332, 346, 361, 380, 399, 423, 428, 430, 432–4, 442, 444, 448, 457–8
 - wtórny podział 77, 322, 326, 334
 - wymiana 322
 - wynajem 50
 - zamienna 334, 340, 431
 - zmiana granic 322
 - zmiana użytkowania 288, 322, 361, 399–400, 458
- normatywy urbanistyczne 66, 106, 231, 344, 447
- obiekt handlowy 70, 154, 203, 239, 294
- obligacje gminne 335
- obszar:
 - bez prawomocnych planów miejscowych 323, 368, 426
 - chronione 122, 125, 159
 - chronionego krajobrazu 121
 - depresji gospodarczej 207
 - funkcjonalny 230, 260
 - metropolitalny 207, 226, 241, 256, 260–74, 416
 - nadmorski 405
 - pomnika zagłady 203
 - problemowy 260
 - przygraniczny 405
 - skoncentrowanych inwestycji 286, 292, 322–3, 364, 419, 423
 - spójnie zabudowany 292, 368–370
 - transgraniczny 426
 - zabudowy mieszkaniowej 204

- zewnętrzny 210, 294, 324, 368, 370
- ocena:
 - skutków oddziaływania na środowisko 122–6, 170, 421, 453
 - społeczna planu 297
 - stanu gospodarki przestrzennej 82, 87, 181
- ochrona:
 - bezpieczeństwa 191, 201
 - bogactw (zasobów) naturalnych 45, 112, 115, 142, 155, 192
 - dóbr kultury współczesnej 191, 200–1, 394
 - dziedzictwa kulturowego 191, 201
 - gruntów rolnych i leśnych 80, 89, 113, 119–20, 191, 201, 392, 408
 - klimatu 114–5, 120, 129, 142–5, 192, 203, 448
 - krajobrazu 37, 47, 72, 75, 89, 121, 123–5, 128–9, 142, 151, 309–10, 313, 371, 375, 423
 - prawna 61, 300
 - przed emisjami 203
 - przed hałasem 115, 120, 142, 192, 203, 240, 394
 - przed powodzią 206–7, 277, 394, 415
 - przed zabudową 71
 - przyrody 36–7, 45, 80, 89, 112–3, 115, 118, 121, 123–5, 128–9, 142, 155, 192, 202, 209, 265, 271, 277, 321, 324, 328, 408, 421, 430, 438, 458
 - środowiska 24, 42, 45, 56, 58, 60, 62–3, 75, 77, 80–1, 113–21, 123–7, 129–30, 137, 142–6, 158–9, 164, 167–9, 172, 174, 191, 201, 218, 241, 265, 277, 284, 328, 341, 365, 372–374, 389, 397, 399, 408, 411, 416, 421, 435, 438, 440–1, 444, 448, 450, 458
 - wartości kulturowych 423
 - wód 113–5, 119, 125, 128–9, 145, 206, 277
 - zabytków 89, 138, 191
 - zdrowia 126, 134, 142, 191, 198, 201
- „odłogi” przemysłowe 155, 159
- odrobnianie terenu 72, 120, 364
- odszkodowanie 54, 81, 108–9, 232, 299, 318, 322–4, 334–5, 399–400, 423
- opłaty adiacenckie 308, 324, 332, 334, 337–9, 341–3, 430, 432
- opracowania (studia) ekofizjograficzne 112, 130
- osiedle bezsamochodowe 176
- osoba = zawód zaufania publicznego 186, 189–90, 196–7
- parcelacja** terenu 39, 55, 106, 308, 339, 380, 397, 401, 423, 425
- park:**
 - krajobrazowy 121
 - narodowy 121, 126
- partnerstwo publiczno–prywatne 20, 77, 319–20, 430, 432, 434
- partycypacja społeczna = udział obywateli 56, 66, 295, 297, 304–5
- pasywność gmin 56, 337, 363
- peryferyzacja polskiej przestrzeni 20, 461
- plac zabaw dla dzieci 310, 345, 432
- plan (planowanie)
 - całościowe 285
 - etapowe 247–8
 - europejskie 194, 410
 - fachowe 285
 - fragmentów gmin 103, 239, 242, 400, 448
 - generalnego zagospodarowania przestrzennego (niem. *Generalsiedlungsplan*) 275
 - gmin 37–8, 52–5, 78–9, 90, 95, 120, 129, 165, 170, 185, 211–2, 235, 242, 247–8, 251, 255, 282–4,

- 296, 304, 309, 315–6, 326–7, 358, 367, 375, 382, 395, 400, 410–1, 419–25, 428, 431, 433–4, 449–50, 460
- infrastruktury 241, 342
- jako działalność „przekrojowa” 35, 406–7
- jednostek osadniczych 28, 247
- kierunkowe 246
- krajobrazu 384, 388, 424
- krajowe 26, 35, 38, 41, 52, 78, 91–3, 97–9, 113, 125, 166, 168, 212, 226–30, 232, 243, 246–7, 262, 285, 295–6, 316, 354, 358, 446
- lokalne 35, 37, 49, 170, 227, 236–41, 251, 384, 395
- miejscowe 38–9, 49, 52–4, 66, 81, 86–7, 91–2, 97–8, 100–4, 106–8, 112–3, 120–7, 164, 166–168, 182, 184–6, 194–5, 226–32, 235–40, 245, 247, 249–50, 252–53, 265, 280, 283, 286–303, 306, 308, 316, 318–22, 327, 331, 333–8, 340, 342, 344, 348–52, 356–7, 361–362, 364–71, 375, 379–93, 399–401, 418, 424, 427, 430, 442, 444–8, 453–5, 459, 461, 465
- obszarów funkcjonalnych 260, 277
- obszarów metropolitalnych 226, 241, 260, 264–7, 270–1
- ochrony środowiska 121, 241
- ogólne 46–7, 97, 103, 166, 226–7, 234, 241, 247, 295, 344
- perspektywiczne 228, 246–7, 257
- ponadlokalne 166
- przeznaczenia terenu 240, 242, 265, 422, 464
- przygotowawczy 245
- realizacji inwestycji 444
- realizacyjne 97, 227–30, 247, 314, 425
- regionalne (regionów) 26, 28, 34–5, 38, 43, 52–4, 78–9, 91–93, 95–97, 113, 165–6, 173–4, 176, 194, 211–2, 226, 228, 230, 243, 246, 253, 255–7, 270, 275–6, 282–4, 295–7, 354, 358, 383, 385, 387, 395, 410, 433
- resortowy 35, 156, 411
- rozwoju 236, 278–86, 411, 422
- sektorowe 35, 166, 243, 284, 406
- struktury 54, 166, 170, 242, 245, 331
- szczegółowe 46, 47, 55, 97, 103, 166, 227–9, 237, 239–40, 242, 247, 287, 289, 292–296, 300, 306, 310, 331, 333, 344, 350, 401, 419, 422–5, 428–30, 432, 434
- użytkowania terenu 89, 100, 129, 170, 210, 242, 245, 277, 305, 331–3, 350–1, 367, 371, 402, 422
- województwa 26, 41, 87, 98, 118, 120, 122, 124–6, 166, 168, 184–6, 195, 224, 226, 228, 232, 241, 249–55, 259–60, 265, 271, 281, 299, 301, 303, 315–6, 349, 355, 357, 381, 410, 419, 430, 433, 445–6
- „wylapujące (wychytujące)” 96, 444
- zabudowy (niem. *Bebaungsplan* – *BBPlan*) 129, 210, 305, 350–2, 425, 432, 448
- zazielenienia 130
- zintegrowane 387
- „planarchia” 337
- planista przestrzenny 191–193
- podatki 134, 325, 399–400, 422
- podział własnościowy 425, 430
- polityka:
 - mieszkalnictwa 40, 220
 - państwa 18, 21, 43, 78, 120, 165–6, 205, 213, 218, 220, 355, 410
 - rozwoju regionalnego 248
 - sektorowa 41, 116, 137, 152
 - społeczno-gospodarcza 78, 120
 - strukturalna 137, 156

- środowiska 117, 142–7
- terenowa 245, 326–9, 332, 340, 371
- Unii Europejskiej 22, 58, 132–48, 153–8, 171–7, 217, 331, 404, 410
- zagospodarowania przestrzennego = przestrzenna 24, 39–44, 75, 77–80, 101, 117–20, 136–7, 154–5, 165–8, 213–9, 233–6, 241, 245, 249, 258–60, 283, 315–6, 319, 354–7, 398, 400, 403, 410, 412, 415–7, 429, 443, 449–51, 456, 458, 461
- pomnik
 - pamięci narodowej 192
 - przyrody 121
- potrzeby osób niepełnosprawnych 191, 201–2
- prawo
 - budowlane 72, 304, 307–14, 385, 395, 413, 457, 462
 - do projektowania 188
 - dziedziczenia 56, 62, 298, 360, 366, 399, 458
 - miejscowe 170, 236, 241–2, 293, 308, 369–70, 425, 448
 - nadzoru budowlanego 308
 - pierwokupu 319, 322, 340–1, 429
 - planowania przestrzennego 43, 88, 105, 108, 284, 433, 437, 459
 - podatkowe 408
 - sąsiadów 306–7
 - sprzeciwu i skargi 306
 - własności 35, 53–4, 56, 58, 61–2, 65–6, 104–8, 164, 171–2, 192, 201, 298–300, 309, 334, 357, 360–1, 366, 380, 382, 393, 396–8, 401–2, 408, 427, 442, 447, 458, 460, 464
 - właścicieli 106–7, 171, 298, 300, 334–5, 380, 399, 442
 - zabudowy 291, 325, 361, 399, 442, 458
 - zagospodarowania przestrzennego 20, 31, 79, 82, 192, 309–10, 313, 315, 328, 361, 407, 409, 421, 437, 439
- procedura
 - dostosowania do porządku przestrzennego (niem. *Planordnungsverfahren*) 284
 - ustanowienia planu (niem. *Planfeststellungsverfahren*) 285, 306
 - wprowadzania wielkich zamierzeń do planu (niem. *Raumordnungsverfahren*) 128, 294
- proces
 - inwestycyjny 39, 66–7, 302, 304, 427, 462
 - urbanizacyjny 154, 452
 - zagospodarowania przestrzennego 21, 38, 56, 73, 199, 295, 298, 320, 328, 407–8, 427–9, 436, 447, 457
- prognoza
 - skutków oddziaływania zamierzenia na środowisko (ang. *environmental impact assessment* – *EIA*) 124–5, 147, 168
 - skutków finansowych uchwalenia planu 336
- program
 - budownictwa mieszkaniowego 214, 439
 - edukacyjny (kształcenia) 43, 390, 456
 - resortowy 282
 - rządowy 79, 85, 216, 232, 249–50, 253, 288
 - sektorowy 267
 - studiów 184
 - wojewódzki 249
- projekt
 - inwestycji budowlanej 183, 190, 313–4
 - pilotażowy 42
 - realizacyjno–techniczny 243
 - zabudowy 177, 195, 242, 369, 392, 453, 455

- projektowanie
 - urbanistyczne 138, 193, 216, 378–9, 386, 388–9, 396
 - zagospodarowania przestrzennego 183, 186–8, 341, 382, 387, 391–2, 446–7
- protesty i zarzuty do projektu planu 106, 298
- prywatyzacja
 - przestrzeni publicznych 360
 - terenów 373
 - zadań planistycznych 418
- „przewidywalność” przestrzeni 464
- raport o stanie zagospodarowania przestrzennego 357–8
- reforma
 - administracyjna kraju (1972–75) 212
 - podziału terytorialnego kraju (1988–89) 271
 - podziału terytorialnego i zarządzania państwem (1999) 60, 214
- region
 - miejski 269
 - metropolitalny 261, 269
- regulacja granic 55, 434
- rejestr
 - programów rządowych 280
 - zadań rządowych i samorządowych 280
- reklama zewnętrzna 72, 308, 311–2, 415
- rekompensata
 - ekologiczna 324, 430
 - z tytułu obniżenia wartości nieruchomości 111, 399, 431
- renta planistyczna 76, 111, 323, 329–32, 334, 337, 400, 431–2, 458
- rewitalizacja (rehabilitacja) miast 24, 77, 96, 149, 193, 207, 321, 445
- rezerwat przyrody 121
- rozpraszenie zabudowy 47, 50, 89, 99, 101, 144, 160, 169, 294, 326, 350, 360–6, 368, 370–1, 414, 454, 458, 461
- samorząd
 - gminny 59–61, 72–7, 104, 107, 164, 167, 172, 215, 222, 230, 240, 248, 253, 255, 272, 325, 329, 377, 394, 401, 408, 441, 443, 462
 - lokalny 41, 153, 373, 377
 - powiatowy 60, 215
 - terytorialny 42, 56, 59–60, 65, 74, 76, 83–4, 105, 136, 161, 172–3, 176, 185, 198, 217–9, 223, 267, 271, 279, 298, 327–8, 356, 382, 394, 402, 406, 417, 442–3, 450, 457, 460–1
 - wojewódzki 40, 60, 99, 214–5, 222, 232, 250, 254, 270, 279
 - zawodowy 184, 186–7, 197, 363, 381, 385, 392
- scalanie i podział (wtórny) terenu 338–43, 380, 423, 429–30, 432, 434, 445
- skarga do sądu administracyjnego 54, 67, 81, 106, 295–301, 303–4, 306–7, 423, 425, 428, 432
- służba planowania przestrzennego 75, 222, 376–7, 453
- sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego
 - fakultatywne 96–102
 - obligatoryjne 89, 96–102, 166, 288–292, 318, 420
- sterowanie rozwojem
 - regionów przygranicznych 206
 - zagospodarowania przestrzennego 34, 39, 104, 132, 158, 172, 217–9, 256, 258, 262, 272, 328, 363, 398, 404, 423, 439, 447
- strategia rozwoju
 - gminy 94, 252, 411, 454
 - województwa 249, 251–2

strefa

- działań strategicznych 265
- użytkowania 349
- zabudowy 351, 425, 428

struktura

- administracyjna 270
- gospodarki 68–72, 140
- planowania 31, 211, 213, 215, 273, 378, 415–6, 444, 451
- osadnictwa 89
- przestrzenna gminy 246, 402, 449
- terytorialna państwa 58–61
- zarządzania 19, 59
- zagospodarowania przestrzennego 53–4

studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy 40, 80, 86–7, 94, 98–100, 102–3, 108, 118, 120, 122–3, 125–6, 170, 182, 184–6, 195, 215, 224–5, 227, 231–9, 241, 249–53, 265, 281–2, 290, 299–301, 303, 316, 328, 331, 337, 344, 347, 349, 357–9, 362, 364–7, 381, 392–3, 421, 442, 445–6, 450, 453–4, 464

suburbanizacja 64

system

- gospodarki przestrzennej 79, 171
- planowania przestrzennego 23, 26–7, 79, 91, 102, 225, 240, 243, 246, 258, 270, 275–6, 284, 287, 291, 356, 402, 410, 423, 439, 460
- planów zagospodarowania przestrzennego 30, 80–1, 107, 225–32, 238, 240–1, 244–6, 248, 284, 420–5, 428, 448
- prawny 20, 25, 131, 181
- transportu 53, 93, 141, 145, 169, 206, 267, 273, 333
- zarządzania 36, 60, 221, 224

ścieżki rowerowe 87, 192, 203

śmietnik Europy 360, 454

tereny

- budowlane 72, 80, 156, 265, 287, 309, 329–33, 421, 461
- niebudowlane 421, 423
- otwarte 54, 56, 71–3, 88, 110, 121, 240, 308–9, 341, 385, 414–5, 421, 448–9, 451, 461
- pod zabudowę 39, 77, 148
- przemysłowe zdegradowane 68
- skoncentrowanych inwestycji 54, 286, 423
- zamknięte 265, 289–90, 405
- zdegradowane 50

transeuropejski system transportu, telekomunikacji i zaopatrzenia w energię 169, 183, 206, 244

układy

- drogowe 282, 309, 426
- ekologiczne 71, 93, 144, 267, 449
- przyrodnicze 139, 142, 169, 244
- transportu 54, 88, 108, 110, 234, 265, 394, 413, 424, 464

uprawnienia urbanistyczne 185–8, 378, 382, 385, 392

urbanista

- gminny 196, 215, 378, 417
- miejski 196, 215, 378, 383, 417
- wojewódzki 196, 215, 378
- zawód 385–9, 397

urządzenia infrastruktury technicznej 261, 288, 324, 328, 338, 342–3, 364, 380, 430

uzbrojenie terenów 39, 54–5, 64, 66, 68, 77, 101, 109, 293–4, 308, 312, 324, 326, 331–4, 336–8, 342, 360, 362–4, 369–71, 400–1, 415, 423–6, 430, 432, 434, 448, 454–5, 458, 462

użytki ekologiczne 121

użytkowanie wieczyste 65, 302, 334

warunki lokalizacyjne 227

warunki urbanistyczne 464–5

- wielkopowierzchniowe obiekty handlowe 70, 87, 160, 294, 357
- władztwo planistyczne gminy 35, 74, 75, 84, 91, 107, 164, 166, 239, 248, 316, 326, 400–1, 435, 445, 460
- władza
 - nadzorcza 246, 313, 409
 - publiczna 53, 58–9, 61–2, 68, 83–4, 86–8, 90, 96, 104–5, 117, 130, 132, 155, 165, 170–1, 189, 203, 206, 241–2, 245, 317, 320, 325, 330, 346–7, 401, 403–4, 409, 439, 443, 445, 447, 450–1
- wniosek
 - do projektu planu 87, 295–6, 298, 301–3, 427
 - sporządzenie planu miejscowego 361–2
- wskazanie lokalizacyjne 227, 230, 279, 314
- wskaźniki
 - intensywności zabudowy 346, 348–9
 - kształtowania zabudowy 347, 350
 - urbanistyczne 66, 344–352, 429
 - trwałości rozwoju (*sustainable development indicator*–*SDI*) 143
- wydziały architektury 127, 192, 219
- wyłożenie projektu planu/studium do wglądu publicznego 124, 296–9, 302, 305–6, 322
- wyważanie interesów 37–8, 90, 111
- wywłaszczenie 55, 71, 84, 90, 108, 282, 286, 308, 315, 317, 319, 326, 341, 366, 401
- zadania
 - administracji publicznej 41, 298
 - dla realizacji celów publicznych 42, 59, 187, 249, 279, 281
 - planowania przestrzennego 42, 63, 200, 361, 420
 - publiczne 84, 165, 251, 254, 279
 - rządowe 41, 85, 231–2, 250, 253, 255, 279–281, 288
 - własne gminy 75, 107, 279, 342
 - wojewódzkie 250, 255, 279–80
- zakaz
 - dokonywania zmian w zagospodarowaniu 321, 429
 - zabudowy 51, 365, 370–1
- zakup ziemi w Polsce (przez cudzoziemców) 371–6
- założenia do planu
 - krajowego 296
 - regionalnego 212, 296, 382
 - miejscowego 382
- zasada pomocniczości = subsydiarności 44, 73, 316
- zawieszenie
 - postępowania administracyjnego 318
 - wydawania decyzji 321, 429
- zespoły doradcze 222–5, 297, 415, 419
- zgłaszanie do planu
 - uwag 87, 295–7, 303, 424, 428
 - protestów 300, 303
 - sugestii (niem. *Anregungen*) 305–6
 - wniosków 87, 296–8, 301–3, 337, 424, 428
 - zarzutów 300, 303
 - zastrzeżeń 297, 305–6
- zielen publiczna 112, 169
- zrównoważony (trwały) rozwój (ang. *sustainable development*) 23, 34, 36–7, 44–6, 48, 56, 62–3, 75, 88–9, 115–20, 124–8, 133, 139, 141, 145, 149, 150, 152–3, 167, 173, 176, 191, 200, 204, 206, 260, 320, 328, 341, 373, 390, 413, 421, 436, 440, 448, 451, 453, 458, 463
- związki
 - celowe 273–4, 276–7
 - dobrowolne 34
 - gmin 273
 - obligatoryjne 273
- źródła dochodów gminy 327, 332

Spis treści

Słowo wstępne — alarmujące!	5
Książka na czasie.	13
Notka o autorze.	15
Wprowadzenie	18
Podstawowe pojęcia	33
Planowanie zagospodarowania przestrzennego	33
Polityka zagospodarowania przestrzennego.	39
Zrównoważony rozwój.	44
Ład przestrzenny	46
Plany zagospodarowania przestrzennego	51
Ogólne uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego	56
Ogólne przesłanki konstytucyjne	57
Struktura terytorialna państwa i rola samorządów	59
Prawo własności	61
Ochrona środowiska — zrównoważony rozwój	62
Stan wyjściowy zagospodarowania i jego problemy	63
Swoboda dysponowania własnością nieruchomości	65
Polaryzacja struktur społecznych	67
Zmiana struktury gospodarki.	68
Presja na zabudowę terenów otwartych i rolnych	72
Rola samorządów gminnych	73
Demontaż polityki przestrzennej na szczeblu centralnym	77
Zmiany w systemie planów zagospodarowania i ich konsekwencje	80
Stan kadry fachowej	82

Ogólne przesłanki ustaw	83
Dobro wspólne — legitymacja działań publicznych	83
Formuła planowania przestrzennego:	
dychotomia czy integracja	91
Plany obligatoryjne czy fakultatywne.	96
Abolicja „starych” planów.	102
Marginalizacja problematyki środowiska	112
Brak reperkusji powrotu Polski do Europy.	131
Ład przestrzenny — element kultury europejskiej.	131
Zakres i sposób działania Unii Europejskiej.	133
Kierunki koncepcji rozwijanych przez Unię Europejską	138
Polityki Unii Europejskiej.	140
Inicjatywy Wspólnoty	148
Konwencje i zalecenia Rady Europy.	150
Ewolucja problemów zagospodarowania	
przestrzennego w państwach Unii Europejskiej.	153
Poglądy Komisji Europejskiej na problemy	
zagospodarowania przestrzennego w Polsce.	158
Brak nawiązania do dorobku i praktyki	
Unii Europejskiej w polskich regulacjach	
ustawowych zagospodarowania przestrzennego	162
Przyczyny nieuwzględniania rozwiązań unijnych w polskich	
regulacjach zagospodarowania przestrzennego	170
Interesy grupowe w procesie tworzenia ustaw	180
Elementy ustaw okresu transformacji	198
Materialne cele zagospodarowania przestrzennego	198
Struktura instytucjonalna	211
Zespoły doradcze	222
System planów zagospodarowania przestrzennego	225
Ewolucja systemu planów.	228
Studium czy plan	232
Plan miejscowy czy plan lokalny	236
Rozwiązania europejskie	241

Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego	245
Zespoły osadnicze	255
Ponadlokalne zamierzenia publiczne — lokalizacja inwestycji czy planowanie rozwoju	278
Podstawy wydawania decyzji w przypadku braku planów miejscowych.	286
Udział obywateli w procesach planowania i zagospodarowania	295
Zagospodarowanie przestrzenne a prawo budowlane	307
Realizacja planów i instrumenty planistyczne	314
Polityka terenowa	326
Renta planistyczna	329
Przewłaszczanie renty planistycznej w państwach Unii Europejskiej	330
Kierunki polskich rozwiązań ustawowych	334
Scalanie i podział nieruchomości	338
Opłaty adiacenckie z tytułu udziału w kosztach infrastruktury technicznej	341
Wskaźniki urbanistyczne	344
Podstawy informacyjne i studialne gospodarki przestrzennej.	353
Objętość i przejrzystość Ustawy 2003.	359
Kilka problemów gospodarki przestrzennej	360
Chaos przestrzenny — brak instrumentów koncentracji zabudowy.	360
Nieskuteczna obrona „ziemi ojczystej”	371
Luka kadrowa — człowiek renesansu, czy specjalista od gospodarki przestrzennej	376
Ogólne założenia nowej ustawy	398
Europejska formuła zagospodarowania przestrzennego	398
Niezbędne informacje wyjściowe.	403
Konceptualizacja ustawy	403
	495

Zakres działania ustawy	405
Zakres terytorialny	405
Zakres rzeczowy	406
Zakres czasowy	406
Zagospodarowanie przestrzenne jako działalność „przekrojowa”	406
Związki z towarzyszącymi ustawami	407
Deklaracja woli politycznej	409
Planowanie zagospodarowania przestrzennego jako proces zintegrowany.	410
Materialne cele ustawy	412
Zadania ustawy.	414
Struktura instytucjonalna.	415
Administracja rządowa — Minister Gospodarki Przestrzennej	416
Administracja rządowa — szczebel wojewódzki	417
Administracja samorządowa	417
Struktura jednostek fachowych	417
Zespoły doradcze	419
Planowość rozwoju przestrzennego osadnictwa	419
System planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu gminy	420
Pojęcie planu zagospodarowania	420
Plan rozwoju przestrzennego gminy lub większych fragmentów gminy	422
Plan szczegółowy zagospodarowania przestrzennego.	424
Plany zespołów osadniczych	426
Dopuszczalność wydawania decyzji w przypadku braku planów zagospodarowania	426
Udział obywateli w procesach planowania i zagospodarowania	427
Instrumenty realizacji planu	429
Prawno–ekonomiczne konsekwencje planów zagospodarowania przestrzennego	430

Nadzór urbanistyczny.	433
Finansowanie podejmowanych przez gminę prac planistycznych	434
Baza informacyjna do sporządzania planów i monitoringu ich realizacji.	435
Popieranie rozwoju wiedzy i nauki	435
Potrzeby kadrowe.	436
Edukacja społeczeństwa.	437
Forma prawna podstaw planowania przestrzennego	437
Wnioski końcowe	439
Posłowie	462
Bibliografia	467
Indeks nazw	476
Indeks pojęć	482



Andrzej Jędraszko - doktor nauk technicznych, magister ekonomii i dyplomowany urbanista, o przeszło pięćdziesięcioletnim doświadczeniu praktycznym. Pracował przy planowaniu odbudowy i rozwoju Warszawy oraz koncepcji Warszawskiego Zespołu Miejskiego, kierował projektami urbanistycznymi w Korei, Iraku, Pakistanie i Meksyku. Był ekspertem ONZ, wiceprzewodniczącym Komisji Osiedli Ludzkich. Od 1983 r. w Niemczech. Autor licznych publikacji. Od 1993 r. konsultant Unii Metropolii Polskich.

Autor dla swoich rozważań przyjął podwójny układ odniesienia: porównuje polskie rozwiązania z analogicznymi rozwiązaniami stosowanymi w krajach „starej” Unii Europejskiej oraz regulacje prawne planowania przestrzennego obowiązujące w Polsce na przestrzeni ostatniego półwiecza. Ta podwójna perspektywa służy celowi głównemu - jest nim naświetlenie zagadnień i problemów, które powinny być uwzględnione w polskim prawodawstwie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego. (...)

Praca Jędraszki nie tylko przypomina historię, ale także podważa wiele mitów i stereotypów, jakie narosły przy okazji reformowania planowania przestrzennego w Polsce. (...)

W pracy znajduje się również ogólna ocena ładu przestrzennego w Polsce. Jest to ocena bardzo krytyczna, co nie może nikogo trzeźwo postrzegającego rzeczywistość zdziwić. Ale już konstatacja, że nasze prawo przestrzenne jest nieadekwatne do realnych problemów zagospodarowania przestrzennego, musi dać wiele do myślenia wszystkim zainteresowanym. Jak Autor stwierdza nieco ironicznie, nasze regulacje prawne od biedy można by zastosować w kraju, w którym nie trzeba już niczego budować.

Z recenzji Bartłomieja Kolipińskiego