

Bartłomiej Kolipiński

Recenzja pracy Andrzeja Jędraszki:  
„Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce  
- drogi i bezdroża regulacji ustawowych -”

1. Niniejsza recenzja została wykonana na zlecenie Unii Metropolii Polskich. Recenzentowi przedłożono do oceny opracowanie liczące ponad 500 stron maszynopisu.

2. Praca doktora Andrzeja Jędraszki jest w całości poświęcona sprawie reformowania systemu planowania przestrzennego w Polsce. Jest to temat ważny i aktualny. Ważny – ponieważ zagadnienia szeroko rozumianego ładu przestrzennego nabierają we współczesnym świecie coraz większego znaczenia, chociażby ze względu na ich oczywisty związek z ideą zrównoważonego rozwoju. Aktualny – ponieważ zapoczątkowana na początku lat 90-tych systemowa reforma planowania przestrzennego w naszym kraju jest nadal *in statu nascendi*, a w dodatku znajduje się obecnie znowu na etapie zasadniczej dyskusji o rozwiązaniach modelowych, które to sprawy - na skutek krytyki dotychczasowych regulacji prawnych - ponownie znalazły się w centrum zainteresowania.

3. Autor dla swoich rozważań przyjął podwójny układ odniesienia:

- a) porównuje polskie rozwiązania z analogicznymi rozwiązaniami stosowanymi w krajach „starej” Unii Europejskiej;
- b) porównuje regulacje prawne planowania przestrzennego obowiązujące w Polsce na przestrzeni ostatniego blisko półwiecza: począwszy od ustawy o planowaniu przestrzennym z 1961 roku, a kończąc na projekcie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin z 2004 r.

Ta podwójna perspektywa służy celowi głównemu opiniowanego przedsięwzięcia. Jest nim naświetlenie zagadnień i problemów, które powinny być uwzględnione w polskim prawodawstwie dotyczącym zagospodarowania przestrzennego. Praca jest bowiem nastawiona zdecydowanie na sprawy aktualne. Nie można jej zaliczyć do nurtu prac ściśle historycznych. Nie jest też klasycznym studium prawniczym. Jej oryginalność polega na tym, że Autor, będąc urbanistą czystej wody, omawia i ocenia koncepcje planowania przestrzennego wyrażane w ustawodawstwie polskim i europejskim, w celu wyciągnięcia zeń wniosków i przesłanek, które mogą być przydatne w rozwiązywaniu praktycznych i konkretnych problemów „tu i teraz”.

4. O ile odnośnienie aktualnych problemów regulacji prawnych w zakresie planowania przestrzennego w Polsce do analogicznych problemów w innych krajach europejskich nie może budzić dzisiaj żadnych wątpliwości, o tyle może

powstać pytanie o sens wracania do ustaw o planowaniu przestrzennym z roku 1961, czy 1984.

Ewentualne wątpliwości z tym związane rozwiewa sam Autor, trafnie moim zdaniem wskazując na specyficzny stosunek reformatorów planowania przestrzennego w Polsce do przeszłości z okresu PRL-owskiego. Polega on na zbyt automatycznym negowaniu stosowanych w tamtych czasach rozwiązań tylko z tego powodu, że były one pod wpływem właściwych dla realnego socjalizmu czynników wypaczających sens podejmowanych działań i osłabiających racjonalność stosowanych instrumentów. Autor, który rzeczywistość planowania socjalistycznego poznał na własnej skórze, nie próbuje w żaden sposób bronić tamtego systemu, ani nawet uzasadniać jego istnienia jakąś koniecznością dziejową. Przypomina jedynie ówczesne realia, żeby wykazać, że nie należy utożsamiać politycznych i ideologicznych uwarunkowań planowania z planowaniem jako takim, postrzeganym w kategoriach pragmatycznych i utylitarnych.

Wskazać można również inne uzasadnienia dla zaprezentowanego w pracy ujęcia retrospektywnego. Otóż coraz częściej, z uwagi na nieunikniony upływ czasu, mamy do czynienia z niewiedzą na temat korzeni planownia przestrzennego, i to zarówno wśród osób zajmujących się zawodowo tą problematyką, jak i przedstawicielei urzędów i instytucji za nią odpowiedzialnych. Dlatego, z myślą zwłaszcza o młodym czytelniku, warto było napisać coś, co pozwoli uniknąć stwierdzeń typu: „Dopiero po 1998 roku zaistniała w Polsce po raz pierwszy możliwość planowania regionalnego” (wypowiedź autentyczna, w wydaniu jednego z prominentnych działaczy samorządowych).

Należy też w tym miejscu dodać, że na polskim rynku wydawniczym, w ogóle ubogim w literaturę fachową z zakresu planowania przestrzennego, jest szczególna posucha jeśli chodzi o pozycje retrospektywnie ujmujące tę problematykę.

5. Praca doktora Jędraszki nie tylko przypomina historię, ale także, i może przede wszystkim, podważa wiele mitów i stereotypów, jakie narosły przy okazji reformowania planowania przestrzennego w Polsce. Jest to jej wielki walor. Ramy niniejszej recenzji nie pozwalają nawet na skrótowe omówienie spraw, które można by zliczyć do tego wątku opiniowanego opracowania. Dlatego, tylko tytułem przykładu, chciałbym wymienić przede wszystkim zagadnienie wykonywania prawa własności. Jest to bowiem kluczowa kwestia każdego systemu planowania przestrzennego. Autor pokazuje i wyjaśnia zasadniczą różnicę jaka w tym względzie występuje pomiędzy tym, co jest w Niemczech i innych krajach „starej” Unii, a tym, co jest w Polsce. (U nas obowiązuje zasada: „co nie zakazane, to dozwolone”, zaś u naszych zachodnich sąsiadów formuła: „co nie dozwolone, to zakazane”.) Jednocześnie Autor stawia tezę, że warunkiem skuteczności reformy planowania przestrzennego w Polsce jest zmiana podejścia do tej sprawy.

Podobnie rozprawia się z innymi fałszywymi jego zdaniem poglądami dotyczącymi m.in.:

- równości podmiotów uczestniczących w „grze o przestrzeń”,
- legitymizacji gmin do stanowienia planów,
- hierarchiczności planowania,
- możliwości realizacji inwestycji w przypadku braku planu,
- uczestnictwa gmin w realizacji planów,
- instytucjonalnych i fachowych kompetencji w zakresie wykonywania projektów planów,
- wskaźników urbanistycznych.

We wszystkich tych sprawach stwierdza on daleko idące rozbieżności pomiędzy tym, co obowiązuje u nas, a tym, co jest przyjmowane w Niemczech. Jest to zastanawiające, zwłaszcza jeśli weźmie się pod uwagę, że w powszechnej opinii nasze prawo przestrzenne jest wzorowane właśnie na rozwiązaniach niemieckich. A trzeba dodać, że Autor, znający od podszewki planowanie przestrzenne u naszych zachodnich sąsiadów, jak mało kto ma prawo do weryfikacji takich stwierdzeń i obalania mitów z tym związanych.

6. Jak każdą pracę podejmującą dyskusję z utartymi poglądami, tak i opiniowane opracowanie trzeba zaliczyć do nurtu prac polemicznych. Należy się spodziewać, że wywoła ona w środowisku polskich urbanistów spory i kontrowersje. Jest to niewątpliwie zamiarem Autora. W sposób otwarty krytykuje on bowiem poglądy i koncepcje, z którymi się nie zgadza. Robi to w sposób udokumentowany i podparty stosowną argumentacją, przy czym jest to zawsze argumentacja *ad rem*, a nie *ad personam*.

Niewątpliwym atutem Autora jako polemisty jest fakt, iż nie jest on uwikłany w żadne prowadzone na „naszym podwórku” spory i w powstałe na ich tle animozje środowiskowe. Na nasze sprawy patrzy trochę z oddali, co wcale nie ogranicza mu pola widzenia, a wręcz przeciwnie, daje możliwość bardziej obiektywnego oglądu i właściwej oceny sytuacji.

Wywody Autora pozbawione są mentorstwa. Nie narzuca on swoich poglądów, lecz raczej w sposób rzeczowy i spokojny zmusza czytelnika do autorefleksji i zachęca do rewizji własnych poglądów. Bardziej sugeruje niż przesądza. Prowadzi polemikę w dobrym, rzadko dzisiaj spotykanym stylu.

7. Należy też podkreślić, że zaprezentowana w recenzowanej pracy siła argumentacji bierze się nie tylko z przeprowadzonych porównań regulacji prawnych w Polsce i zagranicą (głównie w Niemczech), ale także z szeroko omówionych współczesnych uwarunkowań systemowych planowania przestrzennego. W ramach tego wątku Autor analizuje i komentuje m. in.:

- ogólne, wynikające z konstytucji, przesłanki ustrojowe;
- organizację i zadania samorządu terytorialnego;
- idee zrównoważonego rozwoju;
- zmiany w gospodarce;

- aspekty społeczne,
- problem kadr urbanistycznych.

Szczególnie wiele miejsca poświęca Autor uwarunkowaniom wynikającym z naszej akcesji do Unii Europejskiej, wykazując przy tym, że w krajach „starej” Unii sprawy planowania ładu przestrzennego mają zdecydowanie wyższą rangę niż u nas.

8. W ramach przeprowadzonej w omawianej pracy analizy uwarunkowań planowania przestrzennego znajduje się również ogólna ocena ładu przestrzennego w Polsce. Jest to ocena bardzo krytyczna, co oczywiście 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 instytucjom i osobom. Autor zwraca uwagę na skalę i specyfikę problemów w zagospodarowaniu przestrzennym, które -z uwagi na nasze opóźnienia cywilizacyjne- są nieporównywalne z tym, z czym mają do czynienia kraje zachodnioeuropejskie. A tymczasem - jak stwierdza nieco ironicznie- nasze regulacje prawne od biedy można by zastosować w kraju, w którym nie trzeba by już niczego budować.

9. Autor recenzowanej pracy bardzo szeroko i wnikliwie analizuje uwarunkowania i przesłanki planowania przestrzennego, przy ograniczającym jednakże założeniu, zgodnie z którym skoncentrował się na problematyce planowania miejscowego (gminnego). Uważam to za w pełni uzasadnione, ponieważ na tym poziomie planowania mamy dzisiaj do czynienia z najbardziej kontrowersyjnymi sprawami. Trzeba jednak zauważyć, że realizacja tego założenia nie oznacza braku systemowego podejścia do tematu. W moim przekonaniu wszystkie najważniejsze związki planowania miejscowego z planowaniem regionalnym i krajowym zostały przez Autora dostrzeżone i omówione.

10. Wybór układu tematycznego opracowania zapewne nie był sprawą łatwą, chociażby z uwagi na wspomniany już wyżej podwójny układ odniesienia (retrospektywny i porównań zagranicznych). Uważam, że Autor dokonał tu właściwego wyboru, prezentując swoje wywody według porządku charakterystycznego dla klasycznego wykładu akademickiego, w pozytywnym znaczeniu tego określenia. W pierwszej, zasadniczej części Autor definiuje podstawowe pojęcia istotne dla przedmiotu swoich rozważań, aby w następnej części przejść do omówienia zasadniczych uwarunkowań systemowych planowania przestrzennego. W trzeciej części przeprowadza krytykę ogólnych przesłanek polskiego ustawodawstwa przestrzennego z okresu transformacji. W części czwartej przedmiotem analizy i oceny czyni podstawowe elementy ustaw: o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. i o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. W części piątej omawia główne,

aktualne problemy gospodarki przestrzennej w Polsce. W szóstej części, stanowiącej zwieńczenie całego wykładu, Autor prezentuje założenia dotyczące regulacji prawnych planowania przestrzennego w Polsce, zawierające konkretne sugestie odnośnie do celów i kierunków prac legislacyjnych, które zdaniem autora powinny być jak najszybciej podjęte. Opracowanie kończy rozdział zawierający podsumowanie i syntetyczne wnioski.

11. Ten bardzo klarowny układ opracowania został jednak okupiony koniecznością powtórzeń niektórych wątków i treści. Autor uczynił to w pełni świadomie. Założył bowiem, że tak obszerne i fachowe dzieło będzie miało różnych czytelników, w tym takich, którzy będą zainteresowani tylko pewnymi wybranymi zagadnieniami i tematami. Dlatego każda partia tekstu została napisana w taki sposób, żeby mogła stanowić całościowy fragment większej całości – a stąd konieczność powtórzeń. Jako czytelnik, który zapoznał się z pracą „za jednym zamachem” mogę stwierdzić, że nawet przy takim sposobie lektury owe powtórzenia nie są denerwujące.

12. Ważną zaletą formalną opracowania jest rozbudowana struktura podrozdziałów (w sumie ponad siedemdziesiąt). Dzięki temu spis treści jest jednocześnie bardzo dokładnym przewodnikiem po opracowaniu, pozwalającym czytelnikowi łatwo odnaleźć treści będące przedmiotem jego szczególnego zainteresowania.

13. Pisząc pracę, której zakres tematyczny i objętość mogłyby stanowić powód do satysfakcji dla dużego zespołu autorskiego, Autor nie uniknął błędów i pomyłek dotyczących głównie faktów oraz przepisów prawnych i ich interpretacji. Było ich jednak stosunkowo niewiele (co należy z uznaniem podkreślić, biorąc pod uwagę złożoność polskiego prawa i jego zmienność) i nie miały one większego znaczenia dla prawidłowości sądów i generalnych wniosków. Uwagi na ten temat zostały bezpośrednio przekazane Autorowi w ramach roboczej korespondencji.

14. Przedmiotem niniejszej opinii nie były sprawy związane z redakcją tekstu. Ze swej strony chciałbym jedynie zwrócić uwagę na stosunkowo dużą ilość zwrotów obcojęzycznych, które, z myślą o ułatwieniu lektury, można by zastąpić określeniami swojskimi (przy czym nie chodzi tu o brzmienie oryginalnych terminów przywoływanych według źródeł zagranicznych).

15. Uprzedzając nieco konkluzję niniejszej recenzji, chciałbym też postulować o nadanie pracy atrakcyjnej formy wydawniczej. W szczególności nie powinno się nadmiernie oszczędzać papieru poprzez zagęszczanie tekstu i rozmiary czcionki, zwłaszcza że z uwagi na „niefotogeniczność” przepisów prawnych nie ma możliwości zwiększenie atrakcyjności graficznej książki poprzez zamieszczenie w niej ilustracji czy fotografii.

## **Rekapitulacja**

Uważam, że praca doktora Andrzeja Jędraszki: „Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych” , po uwzględnieniu uwag szczegółowych, ze wszech miar zasługuje na publikację. Przemawiają za tym zarówno jej walory poznawczo-informacyjne, jak i praktyczne. Jej ukazanie się na rynku sprawi, że dyskusja o reformie planowania przestrzennego będzie wzbogacona o głos niezwykle istotny, ponieważ krytyczny w stosunku do obowiązujących i projektowanych przepisów prawnych, a jednocześnie proponujący założenia i kierunki dalszych prac legislacyjnych, które powinny być prowadzone z myślą o przystosowaniu polskiego modelu planowania przestrzennego do rozwiązań stosowanych w krajach „starej” Unii Europejskiej.

Jestem przekonany, że publikacja ta wzbudzi szerokie zainteresowanie przedstawicieli samorządów zajmujących się polityką przestrzenną w gminach i województwach, a także wśród planistów przestrzennych i urbanistów. To przeświadczenie ma mocne podstawy, ponieważ opiniowane opracowanie jest bardzo aktualne w stosunku do prowadzonej obecnie debaty o przyszłości planowania przestrzennego w Polsce. Zawiera ono wiele argumentów i ocen, które nie pojawiały się w dotychczasowych dyskusjach. Z tego też względu należałoby dołożyć wszelkich starań, żeby praca ta mogła ujrzeć światło dzienne jak najszybciej.