

Paweł Sosnowski

"Planowanie przestrzenne. Zarys systemu", Z. Niewiadomski,
Warszawa 2002 : [recenzja]

Kwartalnik Prawa Publicznego 3/2, 254-258

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Z. NIEWIADOMSKI, *PLANOWANIE PRZESTRZENNE. ZARYS SYSTEMU*, WYDAWNICTWO PRAWNICZE LEXISNEXIS, WARSZAWA 2002, s. 226

Wielość zadań realizowanych przez administrację publiczną (zarówno przez organy administracji rządowej, jak i samorządowej) niejednokrotnie sprowadzają się do bezpośredniego lub pośredniego korzystania lub wpływania na sposób korzystania z przestrzeni. Dlatego też jednym z ważniejszych, jeśli nie najważniejszym zadaniem publicznym jest planowanie przestrzenne.

Szczególne znaczenie problematyka ta uzyskała po roku 1989, co było związane z przemianami ustrojowo-gospodarczymi zapoczątkowanymi obradami okrągłego stołu, które doprowadziły m.in. do rozwoju nauki prawa i reform terytorialnych państwa. Spowodowały one przywrócenie trzech szczebli samorządu terytorialnego, a co za tym idzie wyposażenie gmin, powiatów i województw we własny majątek i kompetencje. Jednym z zadań realizowanym w różnym zakresie przez wszystkie jednostki samorządu terytorialnego jest planowanie przestrzenne.

Recenzowana publikacja jest pierwszą tego typu pozycją na rynku, odbiegającą w znaczny sposób od dotychczas publikowanych prac. Oprócz omówienia aktualnego stanu prawnego Autor dokonuje kompleksowego przedstawienia instytucji prawnych mających zastosowanie w planowaniu przestrzennym oraz uwarunkowań historycznych i prawnoustrojowych, w których były one tworzone a także interpretacją ich treści na przestrzeni lat. Takie ukształtowanie treści omawianej publikacji pozwala na lepsze zrozumienie obecnie obowiązujących rozwiązań normatywnych oraz ich umiejscowienie w systemie prawnym. Publikacja poszerzona jest o dorobek nauki prawa z lat 60 i 70 ubiegłego wieku w szczególności o poglądy i dorobek naukowy Wacława Brzezińskiego.

Można stwierdzić, że u podstaw prawa planowania przestrzennego ukształtowanego ustawą z 7.7.1994 r. leży próba dostosowania polskiego prawa do wymogów Unii Europejskiej i gospodarki rynkowej. Według Autora pociąga to za sobą szereg konsekwencji, m.in. poszanowanie i respektowanie zasady ochrony własności, równe traktowanie różnych form własności, wyraźne oddzielenie prawa własności od prawa zabudowy gruntu oraz poddanie prawa zabudowy ograniczeniom prawnym.

Publikacja składa się z siedmiu rozdziałów, bibliografii i indeksu rzeczowego poprzedzonych wstępem.

W rozdziale pierwszym przedstawiona została geneza i istota planowania przestrzennego. Jak wynika z wywodów Autora początków planowania przestrzennego, a raczej przejawów tego typu działalności można dopatrywać się już w starożytności (wskazuje na to choćby zabudowa Aleksandrii z czasów Ptolemeusza). Ponadto w opracowaniu Autor wskazuje inne ważne okresy w rozwoju tej dziedziny prawa, takie jak okres średniowiecza, okres międzywojenny oraz lata współczesne. Rozwój planowania przestrzennego zarysowany został na przykładzie Francji, Niemiec oraz Holandii. Przedstawiono również problematykę rozwoju planowania przestrzennego w Polsce w dobie II Rzeczypospolitej, okresie PRL-u aż do czasów obecnych.

Jak podkreśla Autor, zmiany ustrojowo-gospodarcze z lat 90 dwudziestego wieku spowodowały odejście od gospodarki planowanej centralnie, a przede wszystkim od scentralizowanego planowania przestrzennego. Znalazło to odzwierciedlenie w wyżej wskazanej ustawie (z 7.7.1994 r.) o zagospodarowaniu przestrzennym. Wskazane zostały tu zarówno pozytywne jak i negatywne konsekwencje regulacji prawnych z lat poprzednich oraz ich wpływ na obecnie obowiązujące normy prawne. Omawiając istotę planowania przestrzennego nie sposób uciec od zasad, na których się ono opiera. Zostało przedstawionych sześć: zrównoważonego rozwoju, ochrony innych wartości wysoko cenionych, ochrony interesu prawnego, samodzielności planistycznej gminy, spójności systemu planowania przestrzennego oraz społecznienia planowania przestrzennego. Szczególne znaczenie Autor przywiązuje do zasady spójności systemu planowania przestrzennego, której poświęcił więcej uwagi w dalszych rozważaniach.

Rozdział drugi poświęcony został przedstawieniu podmiotów zajmujących się planowaniem przestrzennym oraz omówieniu stanowionych przez nie aktów planistycznych. Następuje tu wyraźne wskazanie i rozdzielenie podmiotów zajmujących się planowaniem przestrzennym. Z jednej strony występuje trójszczeblowy samorząd terytorialny, a z drugiej administracja rządowa (centralna i wojewódzka). Autor wskazuje także trzeci podmiot do zakresu działania którego należy planowanie przestrzenne, to jest Sejm, który wykonując władzę ustawodawczą tworzy podstawy porządku planistycznego poprzez uchwalanie ustaw regulujących system planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej.

Szczególną rolę w przedmiotowym zakresie Autor przyznaje samorządowi terytorialnemu, a w szczególności gminie jako podstawowemu ogniwu tegoż planowania (co znajduje odzwierciedlenie w trzecim rozdziale książki). W sposób zwięzły przedstawia normy i zasady ustrojowe kształtujące model samorządu terytorialnego, jego pozycję,

w szczególności gmin, w systemie podmiotów planistycznych, jak również normy ustrojowe wyznaczające usytuowanie organów administracji rządowej w tym systemie. Na końcu rozdziału omówione zostały akty planistyczne stanowione przez wszystkie podmioty, do kompetencji których należy planowanie przestrzenne. Wskazanie instrumentów (form) prawnych, za pomocą których wyżej wskazane podmioty mogą wpływać na przestrzeń i korzystanie z niej stanowi doskonałe uzupełnienie, wyjaśnienie i usystematyzowanie wiedzy w przedmiotowym zakresie.

Rozdział trzeci poświęcony został gminie jako podstawowemu podmiotowi w systemie planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Autor omawia tu takie zagadnienia jak: władztwo planistyczne gminy, akty polityki przestrzennej, skutki uchwalenia i realizacji planu miejscowego, nadzór nad planowaniem przestrzennym, gospodarowanie przestrzenią na obszarach pozbawionych planu. Szczególne miejsce, Autor, poświęca planowi miejscowemu, a przede wszystkim jego charakterowi prawnemu. Przedstawiony został dorobek nauki francuskiej, niemieckiej, a także poglądy przedstawicieli polskiej nauki prawa na ten temat (W. Brzeziński, F. Longchamps, M. Kulesza). Autor postuluje odejście od nadawania temu aktowi wyłącznie charakteru normatywnego, a raczej charakteru aktu stosowania prawa. Przemawiają za tym dwie okoliczności. Po pierwsze, akt ten jest bliższy aktowi indywidualnemu niż normatywnemu. Po drugie, w systemie źródeł prawa ustawodawca przewidział, że możliwość ograniczenia własności może nastąpić jedynie w formie ustawy, a nie aktu podustawowego – a miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustawą nie jest. W dalszej części rozdziału trzeciego Autor poddał wnikliwej analizie treść i tryb sporządzania m.p.z.p.

Rozdział czwarty przeznaczony został na omówienie niezwykle istotnego zagadnienia jakim jest regionalizacja. Przedstawiając początki regionalizmu (Francja, Hiszpania, Włochy) oraz jego rozwój (Francja), a także istotę, Autor starał się ukazać jego wpływ na rozwój administracji państwowej, jak również wpływ na planowanie przestrzenne. Dualizm administracji w województwie powoduje, że również planowanie przestrzenne jest dualistyczne. Realizowane jest ono zarówno przez administrację rządową, jak i przez samorząd terytorialny. Dominującą rolę odgrywa planowanie samorządowe, a planowanie rządowe spełnia rolę (funkcję) pomocniczą. W związku z powyższym Autor wskazuje na szczególne znaczenie planowania regionalnego, przyznając mu rolę zwornika pomiędzy planowaniem centralnym (rządowym), a lokalnym, celem którego jest umożliwienie realizacji polityki przestrzennej państwa na szczeblu lokalnym.

W rozdziale piątym przedstawione zostało planowanie przestrzenne na szczeblu państwowym. Autor omówił system aktów polityki przestrzennej państwa (koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, programy zawierające zadania rządowe służące realizacji celów publicznych, okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju oraz studia i analizy planistyczne), zwracając szczególną uwagę na dwa aspekty. Po pierwsze, na konieczność koordynacji gospodarki przestrzennej na szczeblu państwowym i na szczeblu samorządowym. Przestrzeni państwa, jak podkreśla Autor, nie da się bowiem podzielić na autonomiczne części, a to wymaga zatem działań gwarantujących integralność. Po drugie, system ten jest systemem scentralizowanym i pozbawionym społecznego wpływu, a występujące tu zależności mają charakter jednostronny. Ukazane zostały także rozwiązania prawne w przedmiotowym zakresie na tle rozwiązań europejskich a dokładniej na tle ustaleń zawartych w Europejskiej Karcie Planowania Przestrzennego i dokumentach Unii Europejskiej, bowiem w planowaniu przestrzennym nie wypracowano jeszcze uznanych i powszechnie stosowanych standardów. Autor książki odnosi się do konkretnych problemów gospodarki przestrzennej w RFN, we Francji oraz w Holandii. Zarysowana została także problematyka gospodarki przestrzennej na obszarach Unii Europejskiej oraz polskie rozwiązania w świetle kształtujących się dopiero standardów europejskich. Wydaje się, iż przyjęte w Polsce rozwiązania prawne są zgodne z rozwiązaniami krajów zachodnio europejskich. Podobnie jak w krajach europejskich, tak i w Polsce podstawę gospodarowania przestrzenią stanowią takie wartości jak: gospodarka rynkowa, samorządność terytorialna i ochrona prawa własności. Trudniej jednak, według Autora, wskazać zgodność polskich rozwiązań z europejskimi w kwestiach szczegółowych. Autor wskazuje zbieżność w takich zakresach jak podobieństwo procedur planistycznych, wieloszczeblowość planowania przestrzennego, dominująca (podstawowa) rola gminy w zagospodarowaniu przestrzennym, czy dualizm planowania miejscowego. Jednakże istnieją też pewne braki i niezgodności, jak niepowiązanie planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym oraz ograniczenie interwencjonizmu państwa.

Ostatni, siódmy rozdział, poświęcony został omówieniu tendencji i kierunków rozwoju planowania przestrzennego. Autor wskazuje na potrzebę stworzenia zwartego systemu planowania przestrzennego wykonywanego na różnych poziomach przez różne podmioty (gminy, regiony i organy administracji rządowej). Instrumentem służącym temu ma być planowanie przestrzenne realizowane przez regiony, które powinny stać się bardziej aktywnymi podmiotami w tym zakresie, a ich rola polegałaby na podejmowaniu działań zmierzających do integrowa-

nie zamierzeń planistycznych. Następuje odwrót od autonomii planistycznej gmin rozumianej jako uniezależnienie się od państwa. Jak podkreśla Autor samodzielności gmin należy upatrywać nie w całkowitym uniezależnieniu się od państwa, ale przede wszystkim w precyzyjnym określeniu przypadków, w których administracja rządowa będzie mogła wkraczać w sferę działania jednostek samorządu terytorialnego. Autor postuluje także wzmocnienie i zmianę funkcji planów miejscowych oraz konieczność przekształcenia systemu planowania przestrzennego i zwiększenie roli planów specjalistycznych (sektorowych).

Zdaniem Autora konieczne jest także odstąpienie od tzw. uniformizmu rozwiązań prawnych, czyli identycznej regulacji prawnej w zakresie planowania przestrzennego dla różnych terenów. Autor nawiązując do praktyki, wskazuje, że inne będą potrzeby dużej aglomeracji miejskiej (np. Warszawy), a inne w gminie wiejskiej. Ukazane zostały także kierunki i przyczyny standaryzacji rozwiązań prawnych na kontynencie europejskim – podstawową przesłanką jest idea ułatwienia wielostronnych i bilateralnych kontaktów między państwami, a także funkcjonującymi w ramach poszczególnych państw jednostkami samorządowymi.

Przedstawiona powyżej problematyka powoduje, że publikacja pt. „Planowanie przestrzenne. Zarys systemu” jest pełnym, systemowym przedstawieniem zagadnień dotyczących planowego korzystania z przestrzeni. Jasny i prosty język, logiczna systematyka treści, a także wzbogacenie opracowania o historyczne uwarunkowania oraz teoretyczne rozważania powodują, że książkę tę można polecić przede wszystkim studentom prawa i administracji ale także teoretykom i praktykom zajmującym się wyżej wymienioną problematyką. Publikacja została wzbogacona o orzecznictwo NSA jak również spostrzeżenia Autora wynikające w wieloletniej praktyki i doświadczeń w przedmiotowym zakresie.

*Paweł Sosnowski**

* Mgr Paweł Sosnowski – Kolegium Nauk Społecznych i Administracji Politechniki Warszawskiej