

# Andrzej B. Jędraszko

---

## Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce : zarys propozycji założeń nowej ustawy

---

Problemy Rozwoju Miast 4/1-2, 66-101

---

2007

Artykuł został 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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

## EUROPEIZACJA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ W POLSCE – ZARYS PROPOZYCJI ZAŁOŻEŃ NOWEJ USTAWY

**Abstrakt.** Polskie ustawy dotyczące gospodarki przestrzennej, opracowane i uchwalone w okresie transformacji ustrojowej (1994 i 2003) nie przyczyniły się, wbrew zamierzeniom, do tworzenia ładu przestrzennego i zapewnienia uporządkowanego rozwoju zagospodarowania kraju. Kolejne projekty i nowelizacje ustaw, wskazane skrótowo w artykule, nie przyniosły spodziewanej poprawy w tej dziedzinie. Stan ten był przedmiotem krytyki zarówno ze strony samorządów terytorialnych, jak i części środowiska fachowego. Należący do tej drugiej grupy autor uważa, że główną przyczyną peryferyzacji polskiej przestrzeni w ramach UE był i jest brak nawiązania w regulacjach ustawowych dotyczących gospodarki przestrzennej do doświadczeń i ustawodawstwa, funkcjonującego od ponad pół wieku w państwach „starej” UE, oraz ignorowania polityk dotyczących gospodarki przestrzennej formułowanych przez Komisję Europejską. Te ostatnie artykuł skrótowo przedstawia. Dla przełamania występujących tendencji do narastania chaosu w polskiej przestrzeni autor uznaje za niezbędne sformułowanie nowej ustawy. Obejmują one około 40 kluczowych zagadnień oraz zarysowują podstawowe tezy dotyczące każdego z nich; powinny one stać się przedmiotem dyskusji. Artykuł wskazuje również krytyczne kierunki przygotowania projektu nowej ustawy. Wybrana bibliografia obejmuje około 40 pozycji.

**Słowa kluczowe:** chaos przestrzenny, dobro wspólne, ustawy europejskie, gospodarka przestrzenna, Komisja Europejska, instrumenty realizacji, ład przestrzenny, Ministerstwo Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, polityki Unii Europejskiej, polska „trzecia” droga, prawo własności, problematyka środowiska, przepisy urbanistyczne, system planów, urban sustainability, transformacja ustrojowa, ustawa o gospodarce przestrzennej, władczość planowania gminy, zrównoważony rozwój

*Non progredi est regredi.*

### Wstęp

Wprowadzone w okresie transformacji ustrojowej w Polsce regulacje ustawowe dotyczące gospodarki przestrzennej nie nawiązywały do rozwiązań stosowanych po II wojnie światowej w państwach Europy Zachodniej, ani do zaleceń i polityk rozwijanych przez Wspólnotę – Unię Europejską. Efektem tych „lokalnych” regulacji była postępująca dewastacja polskiej przestrzeni oraz jej peryferyzacja, zmniejszająca atrakcyjność kraju, ograniczająca jego konkurencyjność w układzie międzynarodowym. Zjawiska te nie pozostały niezauważone, co wyraziło się rosnącą krytyką istniejących regulacji prawnych ze strony samorządów, bezpośrednio dotkniętych regulacjami ustawowymi, jak i znacznej części środowisk fachowych związanych z gospodarką przestrzenną, a także w ostatnich latach ze strony polityków i inwestorów (z innych przyczyn). Spowodowało to podjęcie przez resorty, do których kompetencji należały sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego, prac nad zmianami

istniejących regulacji. Pojawiły się przy tym dwa kierunki myślenia: opracowanie projektu całkowicie nowej ustawy oraz ograniczenie proponowanych zmian do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.<sup>11</sup> (Ustawa). W październiku 2006 resort budownictwa przyjął tę drugą zasadę, zapowiadając jednocześnie podjęcie systematycznych prac nad przygotowaniem projektu nowej, kompleksowej ustawy, mającej na celu systemową zmianę całej sfery gospodarki przestrzennej.

Ta druga decyzja, wyprowadzająca prace nad reformą gospodarki przestrzennej z presji terminów i – miejmy nadzieję – dyktatu grup lobbystycznych, stwarza okazję do uporządkowanego, pryncypialnego spojrzenia na podstawy koncepcyjne, treści i zakres nowej ustawy, której punktem wyjścia, poprzedzonym rzeczową analizą stanu istniejącego i jego przyczyn oraz uwarunkowań, powinno być sformułowanie uporządkowanych założeń wyjściowych projektu tej ustawy.

Tej właśnie sprawie poświęcony jest niniejszy artykuł. Jego podstawowym przesłaniem jest ogólna prezentacja sprawdzonych i funkcjonujących w praktyce rozwiązań ustawowych w państwach „starej” Unii Europejskiej i propozycja uwspółcześnienia krajowej gospodarki przestrzennej oraz nawiązanie w regulacjach do modeli i polityk formułowanych w Komisji Europejskiej. Najistotniejsze części artykułu obejmują: zarys praktyki i kierunków myślenia Unii Europejskiej oraz wstępne tezy dotyczące zakresu, treści i struktury projektu nowej Ustawy. Ta druga część wykorzystuje doświadczenia państw Europy Zachodniej, uwzględniając jednocześnie specyfikę polską. Część ta składa się z kilkudziesięciu punktów, wobec których zespół opracowujący projekt ustawy powinien zająć stanowisko. Nie oznacza to oczywiście, że każdy z tych punktów musi znaleźć się *expressis verbis* w tekście ustawy.

Jest rzeczą oczywistą, że gospodarka przestrzenna funkcjonuje w określonej świadomości społecznej, otoczeniu politycznym i instytucjonalnym, a także tradycji myślenia i podejścia, dyktowanej w pewnym stopniu przez poprzedni ustrój, a w zasadniczym przez jego odreagowywanie. Unowocześnienie krajowej gospodarki przestrzennej nie będzie możliwe bez zasadniczych zmian w tych dziedzinach. Ich wehikułem powinny stać się procesy integracyjne z Unią Europejską. Trzeba przy tym pamiętać, że same regulacje ustawowe nie mogą zmienić stosowanego w praktyce modelu gospodarki przestrzennej, mogą jednak w tym procesie być pomocne.

Podstawowe tezy przedstawione w artykule mają charakter wyjściowy i powinny zachęcić do szerszej dyskusji. Jej warunkiem jest jednak znaczna doza otwartości intelektualnej i chęci spojrzenia poza granice kraju a także zachowania dystansu wobec interesów poszczególnych grup aktorów gospodarki przestrzennej. Autor ma nadzieję, że takie właśnie podejście będzie cechowało przyszłą dyskusję.

---

<sup>11</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (Dz. U. 03/80/717 z późn. zm.).

## Ustawy okresu transformacji ustrojowej

Transformacja ustrojowa państwa, jaka nastąpiła w Polsce w 1989 r., wymagała dostosowania prawa krajowego do nowej sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej. W procesie tym ważną rolę odegrało także zawarcie przez Polskę Traktatu stowarzyszeniowego ze Wspólnotą Europejską (1992), a następnie podjęcie negocjacji akcesyjnych (1998), wiążące się z koniecznością dostosowania prawa krajowego do prawa wspólnotowego. Było to bowiem jednym z podstawowych warunków przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 r. Podjęte w kraju prace legislacyjne objęły bardzo szerokie spektrum zagadnień, dotyczyły niemal wszystkich dziedzin życia we współczesnym państwie europejskim. Objęły one również zagadnienia związane z zagospodarowaniem przestrzennym. W ramach tych ostatnich prac przygotowano i uchwalono dwie podstawowe ustawy regulujące zagadnienia planowania przestrzennego (z 1994 i 2003 r.)<sup>12</sup> wraz z odpowiednimi zarządzeniami wykonawczymi oraz kilka odrębnych ustaw uzupełniających. Zakres i sposób ujęcia tych regulacji odzwierciedlał z natury rzeczy przyjęte przez partie polityczne, rządy i organa legislacyjne rozumienie pojęcia planowania przestrzennego i zagospodarowania przestrzennego, wolę polityczną (lub jej brak), suwerenną w zakresie prowadzenia przez państwo polityki w tych dziedzinach, oraz ważną rolę samorządów terytorialnych w nowym systemie zarządzania.

Przygotowane projektów i przyjęcie przez parlament obu wymienionych ustaw nie było sprawą ani łatwą, ani szybką. Prace nad nimi trwały za każdym razem 4-5 lat, a przygotowanie drugiej ustawy zostało przerwane w związku z zakończeniem kadencji parlamentu w 2000 r. Obie ustawy były, zarówno w toku opracowywania kolejnych projektów jak i po ich przyjęciu przez parlament, przedmiotem krytyki ze względu na sposób ich przygotowania, zakres, zawartą w nich metodykę planowania, przyjęte rozwiązania, a także czasem (śladowo) brak związków z rozwiązaniami funkcjonującymi po II wojnie światowej w Europie Zachodniej. Charakterystyczne w tym zakresie było stanowisko TUP, które wskazywało na konieczność wyprzedzającego opracowania rzeczowej oceny stanu gospodarki przestrzennej i określenia jej problemów występujących w Polsce, przeprowadzenia analizy istniejącego systemu legislacyjnego i organizacyjnego oraz przedstawienia rozwiązań ustawowych stosowanych i funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej. Prac takich niestety nie podjęto. W konsekwencji projekty obu ustaw były w znacznym stopniu reperkusją fragmentarycznej z natury rzeczy wiedzy, poglądów i ambicji ich autorów, a przyjęte ostatecznie przez parlament ustalenia w znacznym stopniu odzwierciedleniem wpływu grup interesu.

---

<sup>12</sup> Wzmiankowana już w przypisie pierwszym ustawa z dnia 27 marca 2003 r. oraz ustawa z dnia 7 lipca o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 99/15/139).

## Krytyka ustaw i ich ewolucja

Krytyka ustaleń obu ustaw (1994 i 2003) wywodziła się z części środowiska fachowego oraz – głównie – z samorządów terytorialnych, odpowiedzialnych bezpośrednio za realizację postanowień ustaw w nowym systemie zarządzania państwem. Do krytyków Ustawy 2003 dołączył potężny adwersarz w postaci lobby producentów materiałów budowlanych i deweloperów. Pod wpływem tych grup interesu władze polityczne uznały *ex ante*, że decydującą barierą w rozwoju budownictwa są regulacje dotyczące planowania przestrzennego, prawo budowlane, geodezyjne oraz prawo ochrony środowiska. Ulegając tym naciskom, zmieniające się jak w kalejdoskopie resorty lub inne urzędy centralne, do których kompetencji włączono sprawy planowania przestrzennego, podjęły próby likwidacji „barier”, tkwiących jakoby w regulacjach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz w prawie budowlanym.

W pewnym momencie istniały aż cztery projekty ustawy: rządowy (Min. Gospodarki), samorządowy, tzw. poselski oraz projekt Izby Architektów, a także ogólne założenia koncepcji ustawy o jakości architektury lansowane przez Polską Radę Architektury, nakładające się w znacznym stopniu tematycznie z projektami ustaw dotyczącymi gospodarki przestrzennej.

Problematyka ta była w ubiegłych trzech latach podjęta najpierw przez Ministerstwo Gospodarki i Pracy, następnie przesunięta do Ministerstwa Infrastruktury, później Ministerstwa Transportu i Budownictwa, aż w końcu znalazła się (od 31.06.06) w nowo utworzonym Ministerstwie Budownictwa.

Patrząc retrospektywnie na tę ekwilibrystkę instytucjonalną i powstające projekty ustawy dotyczącej gospodarki przestrzennej, wypada zauważyć, że były one pozbawione systematycznie sformułowanych założeń (uważano zapewne, że są one oczywiste), zdominowane przez pomysły grupy lobbystów, ignorowały praktykę państw „starej” Wspólnoty Europejskiej i koncepcje rozwinięte w pracach Komisji Europejskiej w ostatnich 20 latach. W kraju wystąpiła zatem sytuacja trudno wyobrażalna w państwach „starej” Unii Europejskiej, w których projekty ustaw są z reguły przygotowywane przez fachowy (nie polityczny) personel odpowiedniego ministerstwa, dysponujący aktualną europejską wiedzą, wsparty przez zespoły ekspertów. Projekt taki staje się dopiero w procesie legislacyjnym przedmiotem dyskusji i oddziaływania lobbystycznego. W Polsce przyjęto, jak widać, zasady całkowicie odwrotne, przyznając do niedawna główną rolę organizacjom lobbystycznym, ograniczając rolę resortu niemal do *sui generis* sekretariatu tych organizacji i marginalizując całkowicie stanowisko środowisk fachowych. Dopiero od końca 2006 r. zarysowała się tendencja do odejścia od tej kuriozalnej sytuacji, związana – jak się wydaje – z nową obsadą polityczną odpowiedzialnego Ministerstwa (tym razem Budownictwa), a zwłaszcza z reaktywacją GKUA (październik 2006 r.). Powstaje pytanie, czy będzie to tendencja trwała.

### **Nowa ustawa czy fragmentaryczna nowelizacja obecnej**

Od początku okresu transformacji ustrojowej zarówno sfery polityczne, jak i środowiska fachowe przyjęły jako aksjomat likwidację ostatniej Ustawy o planowaniu przestrzennym (1984) z okresu realnego socjalizmu i nieodzowność przygotowania nowej, o zmienionej nazwie, odpowiadającej nowym realiom ustrojowym. Ta podstawowa decyzja była raczej przejawem procesu odreagowywania poprzedniego systemu niż rzeczowej analizy przydatności (częściowej, zwłaszcza w zakresie merytorycznym i systemu planów) Ustawy 1984, która – o czym mało kto dziś wie – była inteligentną adaptacją regulacji RFN, a więc państwa kapitalistycznego i demokratycznego, do warunków państwa socjalistycznego.

W ramach analizy i krytyki przyjętej Ustawy 1994 większość środowiska fachowego reprezentowanego przez TUP wskazywało na konieczność ograniczenia się do niezbędnej nowelizacji i powstrzymania się od przedstawiania projektu nowej ustawy dopóty, dopóki nie zostaną przeprowadzone wspomniane wyżej zasadnicze prace analityczne, oceniające i porównawcze. Podobne stanowisko przedstawiał TUP w odniesieniu do Ustawy 2003 oraz projektów zgłaszanych poza resortem odpowiedzialnym (przynajmniej teoretycznie) za zagospodarowanie przestrzenne.

Inny pogląd reprezentowała część środowiska fachowego związana z przygotowaniem projektu Ustawy 2003, uważając, że wymaga ona jedynie „napraw gwarancyjnych”, co – jak można się domyślać – wynikało z wiary, że ustawa ta w swojej istocie załatwia wszystkie problemy krajowej gospodarki przestrzennej. Późniejsze zawirowania w procesie przygotowania następnych projektów ustaw doprowadziły jednak do zmiany tego stanowiska, jak to wynika z Opinii i Suplementu GKUA [38]. Mówi się w nich jednoznacznie o nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wskazując jej niezbędny zakres. Jednocześnie dokument wskazuje na konieczność określenia „celów, trybu prac, harmonogramu i zadań rządu w zakresie przeprowadzania kompleksowej, systemowej reformy całej sfery gospodarki przestrzennej oraz planowania przestrzennego...” (p. 14.). Powinno to nastąpić przed przystąpieniem do prac legislacyjnych zmieniających system planowania przestrzennego (p. 3.).

Tak więc przedmiotem obecnych prac jest nowelizacja, która według deklaracji resortu budownictwa ma być opracowana i przyjęta przez parlament w szybkim trybie. Prace nad nową ustawą mają być natomiast prowadzone systematycznie, co będzie wymagać – jak słusznie zauważono w Opinii GKUA – dłuższego okresu. Niebezpieczeństwo, jakie się w tym układzie rysuje, polega na tym, że przyjęcie nowelizacji obecnej ustawy może spowodować zanik zainteresowania polityków pracami nad nową ustawą, trwający póty, póki wady nowelizacji zostaną zauważone. Problem bowiem nie polega na wprowadzeniu korekt, lecz jest bardziej fundamentalny. Obrazowo mówiąc, obecna ustawa przypomina samochód, który ma motor (deweloperzy i właściciele gruntów), przekładnię i koła (różne regulacje prawne), ale

nie ma kierownicy (priorytetu dobra wspólnego). Można się więc spodziewać, że usprawnianie przekładni i kół niewiele zmieni w podstawowym kierunku działania znowelizowanej ustawy.

### **Tylem do Europy**

Cechą charakterystyczną krajobrazu kulturowego Europy jest ład przestrzenny, widoczny zarówno w miastach, jak i na terenach otwartych. Zapoczątkowany jeszcze w średniowieczu przez różne rodzaje lokacji miast utrzymał się mimo znacznego wzrostu liczby ludności aż po czasy nowożytne. Przyspieszona urbanizacja, jaka nastąpiła po II wojnie światowej, niewiele zmieniła w istocie tego obrazu. Wszystkie państwa Europy Zachodniej, a także Środkowej i Wschodniej, zarówno te zniszczone, jak i te, które wojna oszczędziła, wprowadziły na swoich terytoriach publiczne, sterowane przez państwo systemy zagospodarowania przestrzennego, których efektem był planowy rozwój miast (także budowa nowych) i zachowanie w nich ładu przestrzennego oraz utrzymanie (w zasadzie) krajobrazu otwartego. Nie oznacza to oczywiście, że we wszystkich państwach działanie tych publicznych systemów było jednakowo skuteczne. Różnice, zwłaszcza w Europie Śródziemnomorskiej dotyczą jednak praktycznych efektów, a nie samej zasady planowania rozwoju zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji wydawać by się mogło, że ten historycznie utrwalony kanon będzie kontynuowany także w ramach powrotu państw Europy Środkowo-Wschodniej do korzeni europejskich, nazwanego okresem transformacji ustrojowej, zwłaszcza ze względu na wolę polityczną tych państw do (re)integracji gospodarczej, politycznej, społecznej i cywilizacyjnej z Unią Europejską. Oznacza to uznawanie w praktyce wspólnoty celów, wartości i zadań, jakie państwa te chcą realizować także w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego.

### **My wiemy lepiej, czyli polska „trzecia” droga**

Tak się jednak w Polsce nie stało. Zamiast przejść sprawdzone i funkcjonujące w demokratycznych państwach gospodarki rynkowej i uznawania prywatnej własności systemy planowania i zagospodarowania przestrzennego i przystosować je do niskiego poziomu urbanizacji, słabego stanu zagospodarowania i specyficznych krajowych problemów, Polska wkroczyła na własną „trzecią” drogę, próbując wynaleźć gospodarkę przestrzenną od początku, z fatalnymi skutkami dla procesów zagospodarowania kraju, oddalającego go (jeżeli nie peryferyzującego) od stanu i rozwoju zagospodarowania w Unii Europejskiej. Jeśli poglądy takie można było w pewnym stopniu zrozumieć w odniesieniu do Ustawy 1994, gdy wiedza o systemach gospodarki przestrzennej funkcjonujących w państwach „starej” Unii była ograniczona, a dostęp do Internetu praktycznie nie istniał, to zewnętrznego obserwatora musi dziwić, że w procesie opracowywania kolejnych projektów Ustawy 2003, przez 8 lat, nie

pojawiła się w krajowych kręgach politycznych – i o dziwo także w środowisku fachowym – nawet refleksja, że integracja z Europą powinna nastąpić także w dziedzinie gospodarki przestrzennej.

Tu trzeba wyjaśnić, że sprawy planowania i zagospodarowania przestrzennego nie należą do dziedzin, w których Unia Europejska ma bezpośrednie kompetencje. W konsekwencji nie istnieje też w Komisji Europejskiej dyrektoriat odpowiedzialny za tę problematykę rozwoju, który oddziaływałby systemowo, kompleksowo i dyrektywnie na politykę prowadzoną w tej dziedzinie przez poszczególne państwa członkowskie. Są trzy główne przyczyny, dla których państwa członkowskie nie zdecydowały się na włączenie tej problematyki do katalogu kompetencji Wspólnoty, Unii Europejskiej, ujętym w Traktacie z Maastricht (1991). Pierwszą z nich jest fakt, że sprawy te – a także związane z nimi zagadnienia rozwoju mieszkalnictwa i zasadniczej poprawy w tej dziedzinie – zostały w „starych” państwach Wspólnoty Europejskiej po II wojnie rozwiązane, nie wymagały wsparcia czy interwencji Unii. Drugą przyczyną, raczej ideologiczną, był utrwalony w myśleniu państw członkowskich Wspólnoty pogląd, że (uporządkowana) różnorodność zagospodarowania jest istotną cechą i zaletą obszaru Unii. Objęcie tej problematyki działaniami i interwencją Wspólnoty mogłoby prowadzić do niepożądanых tendencji do ujednociania form zagospodarowania. Wreszcie trzecią przyczyną jest ewolucja, jaka nastąpiła w myśleniu we Wspólnocie (szerzej w ONZ), poczynając od wczesnych lat 70. w dziedzinie szeroko pojętego środowiska, rozumianego zarówno jako środowisko naturalne, jak i zbudowane.

Ten brak w Komisji Europejskiej jednostki zajmującej się *expressis verbis* problematyką gospodarki przestrzennej jest często w kraju interpretowany jako brak zainteresowania Unii tą problematyką, a w związku z tym nieistnieniem w ogóle wskazań czy zaleceń unijnych w tej dziedzinie. Jest to pogląd całkowicie błędny. Unia bowiem prowadzi wiele prac i działań mających na celu formułowanie zasad, koncepcji teoretycznych i modeli, a także – co najważniejsze – polityk mających bezpośredni wpływ na planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Nie są to przy tym jedynie apele, deklaracje i zalecenia, Unia dysponuje znacznymi środkami finansowymi, które są przyznawane w różnych programach państwom członkowskim według unijnych priorytetów i kryteriów.

### **Imperatyw integracji polskiej gospodarki przestrzennej z polityką Unii**

Polska „trzecia” droga w dziedzinie gospodarki przestrzennej doprowadziła już do fatalnych skutków w postaci dewastacji polskiej przestrzeni, zjawiska, co do którego wydaje się panować zgodność w środowisku fachowym i większości środowisk samorządowych. Kontynuacja tej „trzeciej” drogi grozi pogłębieniem dotychczasowych negatywnych procesów, a podjęcie programu mieszkaniowego w skali 3 mln nowych mieszkań budowanych w przy-



padkowych miejscach, tam, gdzie będzie dostępny teren publiczny, może doprowadzić do katastrofy w zagospodarowaniu przestrzennym kraju.

Nawiązanie do gospodarki przestrzennej Europy, co powinno być naczelnym zadaniem państwa, które nigdy nie wyszło z Europy, a ma ambicje być ważącą regionalną potęgą w Unii Europejskiej, powinno przebiegać dwiema drogami:

- pozyskania rzeczowej wiedzy o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej w państwach „starej” Unii Europejskiej; chodzi tu zwłaszcza o praktykę niemiecką, austriacką, holenderską, duńską, szwedzką, także szwajcarską i norweską, a więc państw, w których skuteczność prowadzonej tam gospodarki przestrzennej jest widoczna gołym okiem;
- zapoznania się z licznymi dokumentami i materiałami Wspólnoty, Unii Europejskiej dotyczącymi gospodarki przestrzennej, sformułowanymi w różnych działaniach i programów unijnych.

Bez podjęcia poważnych prac w tych dziedzinach będziemy nadal skazani na populistyczne, a często wręcz zmyślane informacje o sytuacji i praktyce gospodarek przestrzennych w europejskich państwach dobrze zagospodarowanych i kierujących się priorytetem interesu wspólnego w gospodarowaniu przestrzenią. Prace podjęte w tym zakresie będą także istotnym elementem na drodze pogłębiania integracji europejskiej. Te dwie sprawy ze względu na panujący w tych dziedzinach zamęt i legendy są nieco szerzej potraktowane w zamieszczonych niżej uwagach.

### **Podstawy efektywnie funkcjonujących gospodarek przestrzennych w państwach Unii Europejskiej**

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 rządowe oraz instytucje zarządzania gospodarką przestrzenną na szczeblu lokalnym i regionalnym. Systemy te nawiązywały ideowo do europejskiej tradycji uporządkowanego rozwoju zagospodarowania, złamanej częściowo w okresie industrializacji, i wykorzystywały w znacznym stopniu istniejące znacznie wcześniej (np. w Niemczech od 1870 r.) lokalne regulacje dotyczące tego zagadnienia. Bezpośredni asumpt do stworzenia tych systemów dały potrzeby uporządkowanej odbudowy zniszczeń wojennych, postępująca gwałtownie urbanizacja, rozwój gospodarki, wzrost poziomu życia i cywilizacji, przebudowa struktury obszarów rolnych, a w szczególności podjęcie sterowanych przez władze publiczne poszczególnych państw wielkich programów budownictwa mieszkaniowego oraz infrastruktury technicznej i społecznej.

W ramach tych działań rządów stworzono obszerne regulacje prawne dotyczące gospodarki przestrzennej, struktury organizacyjnej na różnych szczeblach zarządzania państwem oraz różnorodne 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 rosnąca literatura przedmiotu, utworzono stowarzyszenia zawodowe, krajowe i międzynarodowe, podjęto wymianę wiedzy i doświadczeń w formie seminariów, konferencji itp., krajowych i ogólnoeuropejskich.

Podstawą systemów gospodarki przestrzennej ustanowionych w państwach Europy Zachodniej były następujące głównie przesłanki.

– Rozdzielenie prawa własności nieruchomości od prawa do zmiany ich użytkowania lub zagospodarowania przez właściciela czy użytkownika. Nie oznacza to w żadnym stopniu ograniczenia prawa własności i dziedziczenia *per se*, które pozostają nienaruszone. Oznacza natomiast, że póki dany teren nie zostanie przez gminę „uruchomiony” pod urbanizację lub określone inwestycje, co wyraża się sporządzeniem planu miejscowego i uzbrojeniem objętego przez ten plan terenu, właścicielowi nie przysługuje prawo domagania się zmiany użytkowania terenu czy podziału nieruchomości ze względu na interes osobisty, ani prawo do odszkodowania czy rekompensaty utraconych z tego tytułu (potencjalnie) korzyści, a gminie prawo do zmiany podatku od nieruchomości itp. Oznacza to przyjęcie podstawowej zasady, że ustalenia planów ogólnych (kierunkowych) i planów regionalnych nie mają żadnych konsekwencji wobec osób trzecich, bowiem nie zmieniają one *per se* niczego na objętych przez nie obszarach. Plany te obowiązują natomiast wszystkie instytucje publiczne w prowadzonych przez nie procesach planowania.

– Przeniesienie prawa decydowania o zmianie użytkowania terenu, rodzajach, formach i czasie jego zagospodarowania na władze publiczne. Organem upoważnionym do stanowienia co, gdzie, kiedy i jak będzie budowane lub zmieniane na obszarze gminy jest rada gminy. Legitymacją takiego działania gminy jest zapewnienie dobra wspólnego, a sama rada – gdy działa jako całość – jest uważana za wyraziciela dobra ogółu (publicznego), jak to przypisuje gminom Europejska Karta Samorządu Lokalnego (1985).

– To tzw. władztwo planistyczne gminy podlega dwóm głównym ograniczeniom. Po pierwsze, gmina musi działać na podstawie prawa, którym są zatwierdzone plany zagospodarowania, a nie na podstawie decyzji administracyjnych. I po drugie, musi ona uznawać nadrzędność polityki przestrzennej państwa, której konkretyzacją są zamierzenia wyższego szczebla zarządzania, „wrysowywane” do planów gmin z zastosowaniem zasady hierarchiczności planów. Gminie nie przysługuje prawo do kwestionowania tych zamierzeń, a jedynie prawo wysłuchania, a w przypadku podejmowania konkretnych inwestycji – prawo negocjowania warunków ich realizacji.

– Przeznaczenie przez gminę danego terenu pod urbanizację czy inwestycje wymaga sporządzenia planu szczegółowego (miejscowego), przystosowania istniejącego podziału do ustaleń tego planu oraz uzbrojenia objętego nim terenu. Z tą chwilą właściciele uzyskują pełne prawo do zabudowy czy zmiany użytkowania zgodnie z planem miejscowym, uzyskania przewidzianych ustawowo odszkodowań finansowych itp. oraz obowiązek wniesienia opłat z tytułu renty planistycznej, opłat adiacenckich z tytułu uzbrojenia terenu, płacenia nowego podatku itp.

– Gmina jest ustawowo zobowiązana do przeprowadzenia działań mających na celu uporządkowany w miejscu, czasie i rodzaju rozwój zagospodarowania obszaru gminy oraz tworzenia ładu przestrzennego – ten ostatni jest pojmowany mniej w kategoriach estetycznych, a bardziej w kategoriach organizacji i jakości życia. Uważa się bowiem, że osiągnięcie tych celów nie jest możliwe wyłącznie przez stosowanie normatywnego instrumentu zakazów i musi być wsparte pozytywnymi działaniami gminy, w tym także tworzeniem zachęt finansowych i innych dla inwestorów prywatnych i publicznych, sprzyjających tworzeniu ładu przestrzennego. Rada z własnej inicjatywy wyznacza tereny pod urbanizację w najbliższym czasie, sporządza dla tych obszarów plany szczegółowe (miejscowe), przeprowadza niezbędne komasacje i reparcelacje, przeprowadza wykup terenu lub wywłaszczenia, wymianę działek, podejmuje budowę układu transportu oraz uzbrojenia technicznego i społecznego, nadzoruje przebieg procesów zagospodarowania od strony urbanistycznej oraz 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. Uporządkowanego w czasie rozwoju przestrzennego gminy i zachowania ładu przestrzennego nie da się bowiem osiągnąć stosując jedynie instrumenty zakazu.

– Podstawową ideą działań gminy jest – zwłaszcza w ostatnim dwudziestolecu – integracja planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego, mająca na celu wielofunkcyjny rozwój lokalny. Zintegrowane programy i plany rozwoju pełnią funkcję kontrolną w stosunku do planów miejscowych i planów ogólnych oraz konkretyzują politykę rozwoju społeczno-gospodarczego (rynku pracy, mieszkalnictwa, transportu, środowiska itp.). Łączy się to z integracją działań różnych sektorów zarządzania, powoływaniem odpowiednich agencji, współpracą z inwestorami prywatnymi, stosowaniem jasnych zasad negocjacyjnych i decyzyjnych itp. przy zapewnieniu priorytetu dobra wspólnego.

– Rząd stwarza instrumentarium gospodarki przestrzennej, mając na względzie priorytet działań gminy jako reprezentanta dobra wspólnego. Odnosi się to zarówno do odpowiedniego wyposażenia gmin w dochody i źródła finansowania, wsparcia organizacyjnego i kadrowego, jak i do całej sfery regulacji ustawowych umożliwiających racjonalne działania, w szczególności do metodyki sporządzania planów oraz instrumentów ich realizacji. Te ostatnie stanowią z reguły największą część regulacji ustawowych.

Takie lub zbliżone podstawowe ustalenia ustrojowe są w państwach Europy Zachodniej, opierających się na poszanowaniu prawa własności i gospodarce rynkowej, podstawą istnienia oraz efektywnego funkcjonowania systemów gospodarki przestrzennej. Bez takich lub podobnych ustaleń nie jest możliwy uporządkowany w przestrzeni, czasie i formie rozwój zagospodarowania, a procedury błędnie zwane „planowaniem przestrzennym” stają się biurokratycznym działaniem, akceptującym z reguły chaos zagospodarowania.

Podstawy dotychczasowych polskich regulacji okresu transformacji stanowią przeciwstawienie powyższych skrótowo przedstawionych przesłanek konstytucyjnych gospodarki przestrzennej państw „starej” Unii Europejskiej. Ta polska trzecia droga opiera się na nieujawnionym, skrajnie neoliberalnym aksjomacie, stanowiącym, że z własnością nieruchomości łączy się, niejako dane od Boga, naturalne prawo jej właściciela do dobrowolnej zmiany jej użytkowania w każdym miejscu, czasie i formie, a zadaniem władz publicznych jest jak najszybsze (ostatnio w imię likwidacji barier) wydawanie mu na to zgody.

Ten aksjomat jest zresztą swoistym tabu. Nie stał on się dotychczas przedmiotem dyskusji politycznej, jest też co dziwniejsze konsekwentnie pomijany przez środowisko fachowe. Uporządkowany rozwój zagospodarowania i osiągnięcie ładu przestrzennego nie jest możliwe bez ograniczenia tego absolutyzmu własności prywatnej przez dobro wspólne, co jest oczywiste w Europie Zachodniej, a z trudem przebija się do dyskusji nad planowaniem przestrzennym.

Zrozumienie przez polskich polityków, że planowanie i budowa autostrad nie są możliwe bez ograniczenia tego absolutyzmu własności prywatnej, zabrało 12 lat i przybrało ostatecznie formę „specjalnej” ustawy (2003), ograniczającej prawa właścicieli nieruchomości i samorządów terytorialnych. Nie rozwiązała ona wszystkich problemów, a i tak okazała się mało skuteczna, co wywołało konieczność jej zaostrzenia w formie nowelizacji 2006.

### **Kierunki myślenia Komisji Europejskiej w zakresie gospodarki przestrzennej**

Zgodnie z panującymi obecnie w Komisji Europejskiej poglądami, gospodarka przestrzenna stanowi element problematyki środowiska. Ten kierunek myślenia o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako o części środowiska *sensu largo* pojawił się na gruncie międzynarodowym w końcu lat 60. Istotnym impulsem była dla niego Konferencja ONZ nt. środowiska w Sztokholmie (1972). Doprowadził on w dalszych latach do wykształcenia koncepcji zrównoważonego rozwoju, przedstawionej w Raporcie Komisji Bruntland dla ONZ (1987), która stała się stopniowo i dość niepostrzeżenie jednym z zasadniczych celów działania ONZ – obok trzech pierwotnych celów utworzenia tej Organizacji w postaci zachowania pokoju światowego, zapewnienia praw człowieka oraz rozwoju społeczno-gospodarczego. ONZ utworzyła również departament (*division*) zajmujący się sprawami zrównoważonego rozwoju, a także zorganizowała tzw. Szczyt Ziemi nt. zrównoważonego

rozwoju (Johannesburg 2002). Ta ewolucja filozofii wspólnoty międzynarodowej i nowe miejsce w niej problematyki rozwoju osadnictwa i zagospodarowania przestrzennego pozostała w Polsce niedostrzeżona. Polskie ustawy dotyczące gospodarki przestrzennej okresu transformacji (zwłaszcza Ustawa 2003) pojmują oddziaływanie na zagospodarowanie przestrzenne jako działania głównie projektowe (typu architektonicznego) dotyczące zabudowy, w których problematyka środowiska sprowadzona została do biurokratycznych opracowań sporządzanych *ex post*, nie mających w praktyce wpływu na procesy projektowania i zagospodarowania. W konsekwencji materiały i literatura, które mają w tytule *environment* nie są w kraju traktowane jako należące do problematyki urbanistycznej i uważane za pozostające w kompetencji innego resortu (środowiska, a nie obecnie budownictwa). W ten sposób znaczna część europejskiego dorobku metodologicznego, merytorycznego a także instytucjonalnego pozostaje poza wiedzą odpowiedzialnego resortu, a co gorzej, nierzadko także kręgów fachowych.

Przyjęcie za podstawę tej ewolucji koncepcji środowiska spowodowało, że sprawy gospodarki przestrzennej stały się przedmiotem działań Wspólnoty, Unii w ramach różnych prowadzonych przez nie programów. W najogólniejszym ujęciu można obecnie wyróżnić obok tzw. inicjatyw Wspólnoty odnoszących się bezpośrednio do spraw gospodarki przestrzennej, takich jak INTERREG (od 1990 r.) i URBAN (od 1994 r.), trzy dziedziny działań Unii, odnoszące się do gospodarki przestrzennej, prowadzone w ramach:

- programów działań w dziedzinie środowiska,
- ramowych programów badań, technologii i rozwoju,
- polityki rozwoju regionalnego.

Punktem wyjścia prowadzonych w tych dziedzinach prac jest koncepcja *sustainability*, która w odniesieniu do spraw gospodarki przestrzennej przybrała postać *urban sustainability*. W Polsce rozpowszechnione jest przekonanie, że koncepcja zrównoważonego rozwoju miast jest w gruncie rzeczy hasłem nie mającym żadnej konkretyzacji, jakby pozostawionym wyuczyciu każdego polityka, planisty czy urbanisty. Jest to pogląd całkowicie fałszywy, bowiem sprawa ta stała się w państwach „starej” Unii Europejskiej (a także i za oceanem) od przeszło 20 lat przedmiotem obszernych studiów i literatury, trudnej do ogarnięcia, a także konkretnych zaleceń wypracowanych przez Komisję Europejską i OECD. Kilka przykładów tych prac zamieszczono w załączonej bibliografii. Koncepcja *urban sustainability* ma charakter przekrojowy, tzn. dotyczy wszystkich niemal dziedzin gospodarki i życia. W prowadzonych pracach można wyróżnić pięć głównych czynników *urban sustainability*. Pierwszym jest ograniczenie zużycia terenu i przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy. Drugim – oszczędność energii przez racjonalne zagospodarowanie przestrzenne i energooszczędne budownictwo. Trzecim – tworzenie trwałych (zrównoważonych) systemów transportu, zwłaszcza miejskiego, w tym ochrona przed hałasem. Czwartym – szeroko rozumiana ochrona przyrody

w różnych jej aspektach (gospodarka wodna i jakość wody, tworzenie terenów zielonych w miastach, ochrona przed podwodziami, gospodarka odpadami, różnorodność biologiczna, ochrona gleb itp.). Wreszcie piątym jest ochrona klimatu, temat ostatnio szeroko dyskutowany w mediach, który stał się nawet głównym przedmiotem debat na *World Economic Forum* w Davos (styczeń 2007), na którym nie było przedstawicieli polskiego rządu. Wszystkie te czynniki *urban sustainability* są oczywiście widziane w ich wzajemnych uwarunkowaniach i zależnościach.

W ramach tak szeroko pomyślanego programu prac Unii powstała znaczna liczba materiałów dotyczących europejskiej gospodarki przestrzennej. Poszczególne dyrektoriaty Komisji Europejskiej, różne jej agendy i instytucje oraz grupy ekspertów wchodzące w skład rozbudowanego systemu Unii Europejskiej formułują zasady, modele i polityki. Mają one postać różnych dokumentów, których przegląd wymagałby osobnej obszernej pracy. W tym artykule ograniczymy się do kilku ważniejszych. Jednym z pierwszych kompleksowych dokumentów jest „Sustainable urban development. A framework for action” (1998), promujący rolę wymiaru miejskiego w politykach Unii Europejskiej. Zawierał on cztery główne cele odnoszące się do publicznego sterowania rozwojem przestrzennym miast (mieszka w nich 80% ludności Unii): umacnianie dobrobytu gospodarczego i rozwój zatrudnienia w miastach; promowanie równych szans, integracja społeczna i rewitalizacja podupadłych części miast; poprawa środowiska miejskiego (zarządzanie transportem, gospodarka odpadami, oszczędność energii itp.); lepsze zarządzanie miastami oraz zwiększenie udziału lokalnych aktorów i obywateli (partnerstwo publiczno-prywatne, dobrowolna współpraca itp.). Przyjmując ten dokument (28.10.1998), Komisja Europejska wskazała jednocześnie na konieczność stosowania instrumentów Unii sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi miast oraz zaleciła zastosowanie polityk, legislacji i finansów Wspólnoty do realizacji wymienionych celów.

Innym ważnym dokumentem jest „Środowisko 2010. Nasza przyszłość zależy od nas” przyjęty przez Parlament Europejski (22.07.2002). Jest on oparty na ustaleniach zawartych w 5. Programie środowiska UE (1992-2000). Jednym z sześciu priorytetów tego dokumentu jest silniejsze uwzględnianie roli środowiska w decyzjach dotyczących planowania użytkowania terenu i w tworzeniu porządku przestrzennego (planowaniu regionalnym). Ustala on 7 tzw. strategii tematycznych, obejmujących – obok środowiska miejskiego – zwalczanie zanieczyszczenia powietrza, środowisko morskie, trwałe użytkowania zasobów naturalnych, unikanie odpadów i recykling, zrównoważone użytkowanie pestycydów oraz ochronę gleb.

Konkretyzacją dokumentu jest przygotowany przez Komisję Europejską raport pt. „Towards a thematic strategy on urban environment”, udostępniony do konsultacji w lutym 2004 r. i przyjęty przez Komisję (11.01.2006). Wykorzystuje on istniejące już polityki europejskie mające na celu poprawę środowiska miejskiego oraz promuje stosowanie zintegrowanego podejścia w tej dziedzinie na poziomie narodowym, regionalnym i lokalnym. Raport ten

stanowi przygotowanie do projektu dyrektywy unijnej dotyczącej planowania przestrzennego na obszarze miast i ich otoczenia. Jej zamierzonym przedmiotem jest wprowadzenie obowiązku sporządzania planów zarządzania środowiskiem *sensu largo* dla wszystkich miast Unii liczących więcej niż 100 000 mieszkańców (jest ich w sumie około 500). Jeżeli dyrektywa ta zostanie przyjęta, będzie podstawowym dokumentem z zakresu gospodarki przestrzennej, służącym zrównoważonemu rozwojowi i ochronie środowiska na obszarach zurbanizowanych.

Ważnym instrumentem metodycznym tej dyrektywy mają być mierniki zrównoważonej gospodarki przestrzennej ujęte w czterech grupach problemowych: zarządzanie, transport, planowanie przestrzenne, budownictwo. Mierniki te mają odnosić się do planów gmin (lub ich zespołów). Problem w tym, że w obecnym systemie polskiej gospodarki przestrzennej takich planów w ogóle nie ma, z czego zresztą Komisja Europejska nie zdaje sobie jeszcze sprawy. Są jedynie studia uwarunkowań i rozwoju przestrzennego gmin o niejasnym statusie formalnym i słabym oddziaływaniu na kształtowanie rzeczywistości przestrzennej.

Z pozostałych strategii tematycznych, trzy mają implikacje dla gospodarki przestrzennej (ochrona powietrza, użytkowanie zasobów oraz unikanie odpadów i recykling). Raport tematyczny dotyczy zanieczyszczenia powietrza (Thematic strategy on air pollution – COM. 2005,446), został opracowany najwcześniej i przyjęty przez Komisję Europejską (25.09.2005).

Ważną rolę koncepcyjną i regulacyjną w omawianej dziedzinie odgrywają prace prowadzone przez Dyrektoriat ds. Środowiska KE w zakresie użytkowania terenów i zarządzania nimi. Opracował on przyjęte przez Komisję cztery cele:

- Ustalenie metod i narzędzi dotyczących środowiska, mających na celu analizowanie wpływu proponowanego rozwoju czy zagospodarowania na środowisko i branie tego wpływu pod uwagę w ciągu całego procesu podejmowania decyzji. Objęły one dyrektywę EIA (Environment Impact Assessment) dla projektów oraz dyrektywę SEA (Strategic Environment Assessment) dla planów i programów.
- Stworzenie i wdrożenie europejskiej strategii środowiska miejskiego przez rozwinięcie trwałego i zintegrowanego podejścia do rozwoju i zarządzania miastami, działającego w harmonii z systemami przyrodniczymi. W tym celu w 6. Programie działań środowiska zapisano stworzenie nowej strategii tematycznej dla środowiska miejskiego, promującej bardziej zintegrowane podejście i wspierającej działania na poziomie lokalnym.
- Poprawa przepływu informacji między decydentami a obywatelami w zakresie użytkowania terenu. Podjęto tu dwie inicjatywy: INSPIRE (Infrastructure for Spatial Information in Europe) oraz GEMS (Global Monitoring for Environment and Security).
- Polepszenie planowania, użytkowania i zarządzania obszarami przybrzeżnymi, mające postać kontynuacji pilotażowego programu w tej dziedzinie (ICZM).

Do innych ważnych ostatnich dokumentów odnoszących się do gospodarki przestrzennej należy także zaliczyć Raport nt. „Europejskich trwałych miast” (*European sustainable cities*), opracowany przez EU Group of Experts on Urban Environment oraz wyniki międzynarodowych konferencji odbywających się na ten temat; Raport pt. „Urban Sprawl in Europe – the Ignored Challenge”, opracowany przez European Environmental Agency (2006), wskazujący na wynikające z tego zjawiska zagrożenia równowagi środowiska i sytuacji społeczno-gospodarczej; a także „European Agenda for Urban Issues”, uzgodnioną między ministrami odpowiedzialnymi za gospodarkę przestrzenną (Rotterdam, listopad 2004) i dalej rozwiniętą w Porozumieniu z Bristolu (grudzień 2005).

Zamknięciem dotychczasowego etapu formułowania unijnej polityki sprzyjającej zrównoważonemu rozwojowi miast i regionów będzie Leipziger Charter on Sustainable European Cities, która ma być podpisana w Lipsku (24-25 maja 2007 r.) Jest ona uważana przez prezydencję niemiecką za jej istotne osiągnięcie. Karta zawiera dwa podstawowe przesłania:

- przyjęcie w całej UE zasady zintegrowanego rozwoju miast oraz stworzenie niezbędnych do tego warunków przez poszczególne państwa członkowskie i UE,
- zwrócenie większej uwagi w ramach zintegrowanej polityki na dzielnice zaniedbane oraz wzmocnienie współpracy z obywatelami.

Karta prezentuje strukturalnie uporządkowane zalecenia dotyczące podstawowych zasad, strategii oraz mechanizmów i sposobów zintegrowanego rozwoju miast. Przez integrację rozumie się przede wszystkim rzeczową, czasową i przestrzenną koordynację polityk sektorowych, w proces ten powinni być włączeni wszyscy aktorzy rozwoju miast. Karta dotyczy polityki gospodarczej, społecznej i ochrony środowiska oraz – ze szczególnym naciskiem – konieczności tworzenia struktur instytucjonalnych niezbędnych do realizacji zrównoważonego rozwoju.

Tym pracom o charakterze koncepcyjnym towarzyszy rozległa wymiana informacji, doświadczeń i tzw. *beste practice*, prowadzone m.in. w ramach projektu URBACT (obejmuje 216 miast korzystających z unijnych programów URBAN) czy uruchomionego niedawno (październik 2005) European Urban Knowledge Network (grupuje 15 państw).

Ważną rolę odgrywa także uruchomiony w 2002 r. program ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) mający na celu wzmocnienie podstaw informacyjnych i naukowych europejskiej polityki zagospodarowanie przestrzennego.

W swoim czasie zbliżająca się akcesja Polski do Unii wywołała zrozumiałe zainteresowanie konsekwencjami tego zamierzenia dla problemów i procesów zagospodarowania przestrzennego. Zainteresowanie to było jednak jednostronne, tzn. charakteryzowało tylko państwa „starej” Unii Europejskiej. W jego ramach powstała dość obszerna literatura, głównie niemiecko- i angielskojęzyczna. Można tu np. wymienić „Conference on spatial planning and EU enlargement”, zorganizowaną przez ECTP (Londyn 18.05.01) czy prace zatytułowa-



ne „Grenzerfahrungen. Planen im deutsch-polnischen Entwicklungsraum” (Planerin nr 1/2003). Sprawa ta była nawet przedmiotem debaty Parlamentu Europejskiego, a także prac przedprojektowych Komisji Europejskiej (np. Transport Infrastructure Needs Assessment: TINA).

Strona polska pozostawała natomiast całkowicie pasywna, ograniczając się w najlepszym razie do udziału w spotkaniach organizowanych głównie przez państwa zachodnie. Nie jest przy tym pewne, czy polscy uczestnicy tych spotkań umieli przekazać rzeczową i zrozumiałą dla partnerów zachodnich wiedzę dotyczącą problemów i sytuacji gospodarki przestrzennej w Polsce – sprawa niełatwa ze względu na zasadnicze różnice pojęciowe występujące w tej i nie tylko w tej dziedzinie, jak i nieprzystosowania struktur samorządowych do zasad współczesnego zarządzania europejskiego. Na tą ostatnią sprawę Komisja Europejska zwraca uwagę od lat (i bez skutku).

### **Zarys ogólnych założeń nowej ustawy**

Dotychczasowe krajowe regulacje prawne dotyczące gospodarki przestrzennej odbiegają zasadniczo od przedstawionych wyżej skrótowo polityk Komisji Europejskich w tej dziedzinie i rozwiązań stosowanych w większości państw „starej” Unii. Postępująca integracja polski z Unią Europejską powinna prowadzić do zbliżenia ustawodawstwa krajowego do sprawdzonych i funkcjonujących z pozytywnymi efektami w Unii regulacji gospodarki przestrzennej, z uwzględnieniem specyfiki polskich problemów. Przedstawiony poniżej zarys założeń ma służyć właśnie temu celowi. Jest on pomyślany jako propozycja „z jednego odlewu”, zawierająca enumerację tematów, które nowa ustawa powinna rozwiązywać, przedstawiając jednocześnie sugestie struktury formalnej. Dla każdego punktu zostały sformułowane ogólne założenia, które powinny stać się przedmiotem dyskusji i wynikających z nich ustaleń.

### **Deklaracja woli politycznej**

Pierwszym artykułem ustawy powinna być deklaracja woli politycznej suwerena i władz publicznych do prowadzenia aktywnej polityki zagospodarowania przestrzennego na obszarze kraju zgodnie z wartościami i zasadami wyznawanymi przez wspólnotę europejską w tej dziedzinie. W procesie tym Polska współpracuje z Komisją Europejską i jej państwami członkowskimi. Polityka ta jest formułowana i wdrażana na wszystkich szczeblach administracji publicznej przy sterującej roli rządu i parlamentu. Obejmuje ona ustalenie celów zagospodarowania przestrzennego, metodyki działań, formułowanie kierunków rozwoju zagospodarowania na poszczególnych obszarach państwa, stanowienie niezbędnych instrumentów realizacji (w szczególności wsparcia finansowego), prowadzenie monitoringu wstępnych zmian i powstających problemów oraz dokonywanie odpowiednich aktualizacji. W procesie tym władze publiczne wykorzystują osiągnięcia nauki.

### **Dobro wspólne podstawą działań w dziedzinie gospodarki przestrzennej**

Legitymacją i podstawą wszelkich działań podejmowanych przez władze publiczne (zwłaszcza zarządzania i planowania) jest w wolnorynkowych ustrojach demokratycznych i państwach prawa uznana przez społeczeństwo niezbędność ochrony dobra wspólnego. Odnosi się to zarówno do istnienia i funkcjonowania samego rządu, jak i samorządów terytorialnych, a nawet organizacji pozarządowych. Jest ona zwłaszcza uzasadnieniem i podstawą prowadzenia działań w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, szerzej – gospodarki przestrzennej.

Ponieważ w procesach zagospodarowania przestrzennego powstają z natury rzeczy sprzeczności i konflikty między interesem indywidualnym i grupowym a dobrem wspólnym, ustawa powinna stwierdzać priorytet dobra wspólnego. W państwie prawa nie wystarczy jednak takie ogólne stwierdzenie. Pojęcie to musi być w ustawie skonkretyzowane, bowiem tylko wówczas można ustalić, czy jest ono przez władze publiczne rzeczywiście przestrzegane. Taka konkretyzacja powinna mieć formę materialnych (merytorycznych) celów i zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, niepodlegających zaskarżaniu. Konsekwencją tego ustalenia jest to, że zamierzenia naruszające dobro wspólne nie mogą być z mocy prawa akceptowane.

Ustawa powinna także zawierać zasady i procedury wyważania dobra wspólnego oraz prawnych interesów indywidualnych. Sprawa ta powinna być jednak ograniczona do planów szczegółowych (miejscowych) i decyzji realizacyjnych oraz działań w ramach ogólnych ustaleń ustawy.

### **Wyjściowe zasady**

Zasada utrzymania i tworzenia ładu przestrzennego powinna być rozdzielona na dwie części:

- uporządkowany w czasie, przestrzeni i rodzaju rozwój osadnictwa; można to określić jako ład przestrzenny w makroskali (lub *sensu largo*);
- porządek (ład) przestrzenny odnoszący się do ograniczonego obszaru postrzeganego przez człowieka z danego (zmiennego) punktu obserwacji. W polskich warunkach jest on obecnie łączony z przestrzenią publiczną. Powinien on się wyrażać zharmonizowanym obrazem elementów kształtujących budowlanych i niebudowlanych, zarówno przestrzeni publicznych jak i prywatnych. Można go określić jako ład w skali lokalnej (lub *sensu stricto*). Jest on kształtowany przede wszystkim przez plany szczegółowe i powstające na ich podstawie obiekty i ich zespoły.

### **Zakres ustawy**

Sprawa ta dotyczy trzech ustaleń tezewo przedstawionych poniżej.

- Zakres „planistyczny”. Ustawa powinna obejmować problematykę zagospodarowania przestrzennego na wszystkich szczeblach zarządzania państwem, tj. w gminach, powiatach, województwach i na obszarze całego państwa, oraz w ramach współpracy europejskiej (zawierać także możliwości współpracy planistycznej z państwami ościennymi nienależącymi obecnie do UE). Takie ujęcie zapewni wewnętrzną spójność planowania na wymienionych poziomach, co w przypadku odrębnych ustaw dla gmin i pozostałych szczebli zarządzania będzie rzeczą trudną do uzyskania i rozciągniętą w czasie. Projekt nie powinien obejmować problematyki rewitalizacji ze względu na daleko posuniętą specyfikę tego zagadnienia. Powinno ono być przedmiotem odrębnej, równoległe opracowanej ustawy, ściśle skoordynowanej z ustawą o gospodarce przestrzennej.
- Zakres terytorialny. Ustawa powinna obowiązywać jednolicie na obszarze całego państwa. Z jednolitego działania ustawy mogą być wyłączone jedynie tereny zamknięte, przy restrykcyjnej definicji tego pojęcia (tj. tylko wojskowe, a nie kolejowe, przemysłowe, powojskowe, wyłączonych stref ekonomicznych, morskich wód wewnętrznych itp.), która musi być zawarta w ustawie.
- Zakres rzeczowy. Ustawa dotyczy wszelkich zamierzeń mających odwzorowanie przestrzenne (skutki w zagospodarowaniu przestrzennym) niezależnie od tego, kto jest ich gestorem (także różnych resortów, korporacji itp.) oraz wszystkich istniejących nieruchomości, niezależnie od tego, czyją własność stanowią. Tego typu konkretne, odpowiednio obszerne określenie prawne, obejmujące wszystkie bez wyjątku formy własności nieruchomości powinno znaleźć się w treści ustawy.

### **Zakres tematyczny ustawy i jej tytuł**

Projekt ustawy powinien obejmować zarówno problematykę sporządzania planów, jak i możliwie obszerną gamę instrumentów, umożliwiających planową realizację zagospodarowania zgodnie z zasadami ustalonymi w planach różnego szczebla. Takie ujęcie projektu może skłaniać do ustalenia jego tytułu np. jako Ustawa o polityce przestrzennej, Ustawa o ładzie przestrzennym, a nawet Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, co przekreślałoby jej integralny element realizacyjny. W regulacjach dotyczących gospodarki przestrzennej istniejących w państwach „starej” Unii Europejskiej problematyka instrumentarium realizacyjnego stanowi zwykle około 4/5 objętości całej ustawy.

W dotychczasowych polskich ustawach odnoszących się do planowania i zagospodarowania przestrzennego główną część stanowią b. szczegółowe ustalenia proceduralne dotyczące sporządzania planów (zwłaszcza miejscowych), przy marginesowym traktowaniu narzędzi realizacji, z których znaczna większość znalazła się w innych ustawach, mających z reguły słaby związek z ustawami o planowaniu przestrzennym. W konsekwencji te ostatnie odnoszą się w niewielkim stopniu do problematyki gospodarki przestrzennej.

## **Zagospodarowanie przestrzenne jako działalność przekrojowa i związki z towarzyszącymi ustawami**

Efektywne działania w dziedzinie gospodarki przestrzennej muszą mieć charakter przekrojowy a nie sektorowy. Oznacza to, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne kieruje się własnymi kryteriami, podobnie jak finanse publiczne, gospodarka regionalna czy ochrona środowiska. W procesie tym niezbędne jest uwzględnianie zarówno regulacji, jak i zamierzeń formułowanych w różnych sektorach zarządzania państwem, które mają wpływ na zagospodarowanie przestrzenne kraju i rozwój sieci osadniczej. Jak się ocenia, obecnie istnieje w Polsce ponad 60 ustaw (z tego ponad 10 ma bezpośredni wpływ na procesy sporządzania planów) i ponad 100 zarządzeń wykonawczych różnych resortów. Powinny one być stale monitorowane przez resort odpowiedzialny za gospodarkę przestrzenną, a projekty ich zmian analizowane i doprowadzane do zgodności z polityką zagospodarowania przestrzennego państwa. To samo odnosi się do prac planistycznych różnych resortów mających odwzorowanie przestrzenne. Upoważnienie resortu do monitorowania regulacji sektorowych oraz w szczególności do ewentualnego zawieszania sektorowych prac planistycznych niezgodnych z polityką zagospodarowania przestrzennego państwa (obecnie tryb uzgodnień międzyresortowych) powinno być wyrażone w ustawie *expressis verbis*.

## **Planowanie zagospodarowania przestrzennego jako proces zintegrowany**

Plany zagospodarowania przestrzennego nie są wizją opartą na intuicji, lecz przestrzennym odwzorowaniem wyobrażenia gminy, województwa, państwa o przyszłym rozwoju, uwzględniającym ustalenia planów wyższego rzędu. Są to zatem plany integrujące we wzajemnych zależnościach przesłanki fizyczne planowanego obszaru i jego aktualne zagospodarowanie demograficzne, gospodarcze, ekonomiczne, środowiska przyrodniczego, społeczne, infrastrukturalne itp. z przesłankami przestrzennymi.

W Polsce istnieją potencjalne warunki sprzyjające integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Jest tak dzięki opracowywaniu przez gminy, województwa tzw. strategii rozwoju, będących w rzeczywistości prognozami (wyobrażeniami) dotyczącymi rozwoju przyszłych procesów demograficzno-społecznych, gospodarczych, ochrony środowiska, mieszkalnictwa, transportu, finansów publicznych itp. Te właśnie przesłanki w ich wzajemnym uwarunkowaniu z przesłankami przestrzennymi powinny być podstawą sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego, planów rozwoju, dzięki czemu zostałaby zapewniona niezbędna integracja obu rodzajów planowania. Jest to sprawa fundamentalna. Jednoznaczne stwierdzenie tej zasady i mechanizmy jej osiągnięcia powinny być wprowadzone do projektu ustawy.

### **Ciągłość procesu planowania – zagospodarowania**

Działania te nie polegają na jednorazowym sporządzeniu planu zagospodarowania przestrzennego („krajowego”, wojewódzkiego, gminnego, szczegółowego). Z samej istoty chodzi tu o działalność ciągłą i wielofazową, obejmującą sześć głównych faz.

- Czynności poznawcze i diagnostyczne (badania, studia itp.), mające na celu określenie i poznanie problemów, uwarunkowań i potencjału stanu obecnego.
- Prace prognostyczne i tworzenie scenariuszy rozwoju, „strategii” itp.
- Monitorowanie zachodzących zmian materialnych, prawnych, instytucjonalnych.
- Sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego, oparte na odpowiedniej wiedzy fachowej oraz uwzględniające cele materialne dotyczące danego planu, przewidywania prognostyczne i zamierzenia krótkoterminowe, zadania wynikające z problemów wymagających rozwiązania, elementy akceptowanych planów resortowych, elementy przyjęte z planów wyższego rzędu oraz uwzględniające procedury jego przygotowania, zatwierdzania i wymagania organów nadzoru.
- Realizacja planów w sensie stwarzania sprzyjających warunków 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 szczegółowych i planów rozwoju gmin.
- Aktualizacja planów (w praktyce nieunikniona), której podstawą jest prowadzony stale monitoring sytuacji oraz różnego rodzaju studia i plany nieformalne. Potrzeba aktualizacji może wynikać z faktycznych procesów rozwoju zagospodarowania, ze zmiany warunków zewnętrznych *sensu largo* (zwłaszcza instytucjonalnych, prawnych, gospodarczych czy technologicznych), ewolucji podstaw teoretycznych i merytorycznych zasad planowania itp.

Ciągłość procesu planowania jest charakterystyczna zwłaszcza dla działań ponadgminnych. W odniesieniu do planów na poziomie gminy zależy ona od zakresu i stopnia intensywności działań inwestycyjnych, zmian struktury zagospodarowania itp.

### **Materialne cele ustawy**

Prowadzenie sensowniej polityki przestrzennej wymaga określenia celów materialnych, jakie ma ona realizować.

Rozumie się przez nie konkretnie obowiązujące ustalenia (nie tylko przestrzenne), będące wyrazem dobra wspólnego, które *per se* nie podlegają procedurom uzgodnień czy zażarżania. Są one wyrazem wartości, które społeczeństwo chce w zakresie zagospodarowania przestrzennego w danym czasie realizować. Mogłyby one być podzielone na cele generalne-konstytutywne (np. uporządkowany rozwój zagospodarowania przestrzennego, gospodarowanie przestrzenne zgodne z zasadami zrównoważonego rozwoju czy uznanie prioryte-

tu dobra wspólnego jako podstawy działań publicznych); związane z integracją (spójnością) europejską (np. stworzenie polskiej części transeuropejskiego systemu transportu i sieci informatycznych, stworzenie polskiego fragmentu ciągłego systemu obszarów ekologicznych); mieć charakter krajowy i interregionalny (np. oddziaływanie na kształtowanie zdecentralizowanego modelu sieci osadniczej, tworzenie zbliżonego poziomu i jakości zagospodarowania); cele regionalne adresowane do wyróżnionych obszarów, czy wreszcie materialne cele lokalne (np. zbliżanie miejsc pracy do miejsc zamieszkania, tworzenie warunków przeciwdziałania marginalizacji grup społecznych i powstawania gett).

Polskie ustawy okresu realnego socjalizmu, a za nimi i ustawy okresu transformacji nie zawierają celów materialnych i są ograniczone do zagadnień proceduralnych. Nie wynika z nich, po co cały system planowania i jego procedury mają być stosowane. Odróżnia to polskie ustawy od odpowiednich ustaw w „starych” państwach Unii Europejskiej.

### **Zadania ustawy**

W odróżnieniu od materialnych celów ustawy, mających charakter długoterminowy, zadania ustawy powinny obejmować metody, sposoby i instrumenty rozwiązywania bieżących i średniookresowych problemów zagospodarowania, wynikających z przeprowadzonych analiz i podlegających z natury rzeczy zmianom. Identyfikacja tych zadań wymaga uporządkowanej, fachowej analizy. Przykładowo można tu wymienić takie zadania, jak np. zwalczanie rozpraszania zabudowy i niszczenia krajobrazu kulturowego, przeciwdziałanie obudowie istniejących dróg i projektowanych obwodnic, przeciwdziałanie zaśmiecaniu zabudowy i terenów otwartych przez reklamy. Ustawa powinna wskazywać instrumentarium niezbędne do rozwiązania zidentyfikowanych problemów.

### **Struktura instytucjonalna**

Prowadzenie aktywnej polityki przestrzennej przez władze publiczne wymaga istnienia efektywnie działających struktur instytucjonalnych na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym. Sprawa ta powinna być ujęta w kompleksowo pomyślanym, jednym z pierwszych rozdziałów ustawy. Obejmuje ona dwa elementy omówione poniżej.

- *Struktura administracji rządowej i samorządowej.* Prowadzenie rozumianej w sposób współczesny polityki zagospodarowania przestrzennego powinno być powierzone osobnemu ministerstwu. Jest wskazane połączenie w tym resorcie zagadnień (kompetencji mających obecnie największy wpływ na rozwój zagospodarowania przestrzennego), jak np. ochrona środowiska lub polityka regionalna, w każdym przypadku zgodnie z działaniami Unii Europejskiej w tych dziedzinach. W zakres jego kompetencji powinny być włączone sprawy policji budowlanej oraz geodezji i kartografii.

Organem administracji rządowej na szczeblu wojewódzkim powinien być wojewoda. Do jego zadań należy nadzór (z punktu widzenia zachowania prawa) nad działalnością samorządów w zakresie zagospodarowania i budownictwa oraz działania „zastępcze” w przypadku niewywiązywania się gmin z konkretnie ustalonych zadań merytorycznych.

Administracja samorządowa obejmuje szczebel wojewódzki (marszałek i sejmik województwa), powiatowy (starosta i rada powiatu), w przypadku, gdy będzie wykonywać zadania w zakresie gospodarki przestrzennej, oraz szczebel gminny (wójt – burmistrz – prezydent).

Ustawa powinna wskazywać w sposób generalny kompetencje administracji w zakresie gospodarki przestrzennej.

Ustawa powinna dopuszczać tworzenie w miarę potrzeb struktur zarządzania gospodarką przestrzenną poza formalnym podziałem terytorialnym państwa (np. dla planów i realizacji obszarów funkcjonalnych).

- *Struktura jednostek fachowych.* Na poziomie centralnego organu administracji rządowej należy powołać głównego planistę kraju; na poziomie województw – planistów wojewódzkich, na poziomie gmin – urbanistów gmin – miast, ale tylko w gminach – miastach, gdzie spodziewana jest znaczna dynamika rozwoju zagospodarowania. Obsługa fachowa pozostałych gmin – miast mogłaby być skoncentrowana w powiatach, jako wspólne przedsięwzięcia finansowane przez zainteresowane gminy, nie stanowiłoby to jednak żadnego nowego szczebla zarządzania gospodarką przestrzenną.

Przy planistach – urbanistach należy powołać wielodyscyplinarne fachowe zespoły planowania połączone z wydziałami rozwoju. Powinny one wykonywać wszystkie w zasadzie prace dotyczące sporządzania planów, ich realizacji i nadzoru urbanistycznego w gminach. 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, co prowadzi do wyalienowania opracowań z gminnej rzeczywistości, jest procesem długo trwającym i może prowadzić do niskiej jakości wykonywanych prac (przez wybór najtańszego oferenta).

### **Zespoły doradcze**

Należy Państwową Radę Gospodarki Przestrzennej, ciało doradcze ministra gospodarki przestrzennej, połączyć z GKUA jako konsekwencję włączenia do zadań ministra ds. przestrzennego zagospodarowania kraju i planowania regionalnego. Ustawa powinna sugerować kontynuowanie funkcjonowania fachowych zespołów doradczych na szczeblu województw oraz gmin, jednak ograniczać obowiązek ich tworzenia do miast i zespołów osadniczych, w których występuje (lub jest planowana) znaczna koncentracja działań inwestycyj-

nych. Nazwy ciał doradczych powinny być dostosowane do przedmiotu ich działań, a nie być kontynuacją poprzedniego nazewnictwa, jak ma to miejsce dotychczas.

### **Planowość rozwoju przestrzennego osadnictwa**

Ustawa powinna stwierdzać jednoznacznie, że rozwój przestrzenny odbywa się przez planowanie i stosowanie planów przewidzianych ustawą. Należałoby wskazać, że nie dopuszcza się rozwoju przestrzennego przez zastosowanie innych działań, np. umów czy rokowań z zainteresowanymi. Sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza na szczeblu gminy, powinno być obligatoryjne we wszystkich tych przypadkach, gdy jest to niezbędne do zapewnienia uporządkowanego w czasie i przestrzeni rozwoju zagospodarowania i tworzenia ładu przestrzennego. Sporządzanie planów miejscowych powinno być obowiązkowe we wszystkich przypadkach uruchamiania przez gminę nowych terenów do urbanizacji, podejmowania inwestycji infrastrukturalnych, zabezpieczania i rozszerzania układów obszarów otwartych, inwestycji celu publicznego itp. Zaniechanie sporządzania planów przez gminę należy uważać za naruszenie prawa. Oznacza to, że gmina nie może tworzyć stanu bezplanowości na swoim obszarze. Powinno się zakazać rozwiązywania powstających problemów rozwoju przez pojedyncze decyzje podejmowane *ad hoc*.

### **Uwzględnienie problematyki środowiska w planowaniu zagospodarowania**

Ustawa powinna stwierdzać, że ochrona środowiska jest integralnym (i równoprawnym) elementem planowania zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z przyjęcia zrównoważonego rozwoju za podstawę wszelkich działań przewidzianych ustawą. Przyjęte przez wspólnotę międzynarodową zasady tego rozwoju mają charakter kompleksowy i przekrojowy, co oznacza, że dotyczą one nie tylko ochrony przyrody i gospodarowania wodą, lecz także utrzymania czystości powietrza i ochrony klimatu, ochrony przed hałasem, różnorodności gatunkowej, ochrony zasobów naturalnych, ochrony ziemi i sanacji terenów skażonych, zachowania walorów krajobrazu, oszczędności energii i wykorzystywania jej odnawialnych źródeł, gospodarowania odpadami, „trwałego” transportu, ochrony przed substancjami niebezpiecznymi dla zdrowia, ochrony przed promieniowaniem itp. Wiele z ustaleń jest zawarte w dyrektywach Komisji Europejskiej, a sama koncepcja – w licznych opracowaniach studialnych i zaleceniach przygotowanych przez nią. Odpowiednie ustalenia merytoryczne i proceduralne powinny być wprowadzane do tekstu ustawy.

### **System planów zagospodarowania przestrzennego**

Plany zagospodarowania przestrzennego nie są planami realizacji inwestycji, mającymi na celu wykonanie danego zamierzenia na określonym terenie. Plan zagospodarowania – i tak jest w całej Europie Zachodniej – jest dokumentem prawnym, określającym miejsce, do-



puszczalny rodzaj zamierzenia i ramy przestrzenne inwestycji (także działań bezinwestycyjnych) podejmowanych przez różnych aktorów. Ma on z założenia charakter przygotowawczy w tym sensie, że stanowi ofertę gminy dla inwestorów z jednoczesnym zapewnieniem uporządkowanego rozwoju gminy w zakresie rodzaju, miejsca, czasu, a także formy (w planach szczegółowych). Plany zagospodarowania dotyczą zarówno terenów, na których istnieje lub jest zamierzona zabudowa (różnego rodzaju), jak i terenów niebudowlanych o różnym użytkowaniu i zagospodarowaniu. 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 i konsekwencje w zależności od rodzaju planu.

System planów zagospodarowania powinien obejmować:

- plany rozwoju przestrzennego gmin lub większych fragmentów gminy,
- plany szczegółowe (obecnie zwane miejscowymi),
- plany zagospodarowania przestrzennego województw,
- plany zespołów osadniczych o różnym zasięgu,
- koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju (nawiązującą do różnych europejskich działań planistycznych i realizacyjnych),
- plany nieformalne (dopuszczalność stosowania planów pozaustawowych różnego typu).

Dalej wskazano główne elementy charakterystyki poszczególnych rodzajów planów.

– *Plan szczegółowy*

Stanowi on bezpośrednią podstawę podejmowania inwestycji (wszelkich, nie tylko budowlanych) i bezinwestycyjnych zmian użytkowania i zagospodarowania terenu przewidzianego do aktywizacji (urbanizacji) przez gminę w najbliższym czasie zgodnie z planem rozwoju przestrzennego gminy. Jest on prawem miejscowym. Ustala w sposób szczegółowy dopuszczalne użytkowanie terenu i konkretny sposób jego zagospodarowania, zasady tworzenia ładu przestrzennego itp. Jego istota polega na zdefiniowaniu sposobu wykonywania prawa własności nieruchomości leżących na obszarze objętym planem, a jego ustalenia są obowiązujące wobec osób trzecich. Plan ten stanowi podstawę przygotowania terenów pod zabudowę, na co składa się m.in. przeprowadzenie wtórnej parcelacji gruntów i regulacja granic, wywłaszczenia, budowa ulic i uzbrojenia technicznego itp. Warunkiem podjęcia decyzji o sporządzeniu planu szczegółowego jest zapewnienie przez gminę (finansowo i organizacyjnie) budowy przez nią ulic i uzbrojenia technicznego lub też spowodowanie wykonania takich prac przez dewelopera na ściśle określonych w odpowiedniej formalnej umowie warunkach i terminach.

– *Plan rozwoju przestrzennego gminy lub większych fragmentów gminy*

Jest on deklaracją zamierzeń gminy – zespołu gmin w przybliżonym okresie (15-20 lat). Nie jest on planem inwestycji mających zapewnione finansowanie, ani zobowiązaniem gminy

do wykonania określonych inwestycji. Jest ustanawiany przez radę gminy jako akt władzy specjalnego rodzaju – oznajmienie woli. Jego głównym celem jest przedstawienie w ujęciu ogólnym (nie stanowienie, które jest funkcją planu szczegółowego) – zgodnie z zasadą priorytetu dobra wspólnego – zamierzonego zagospodarowania całego obszaru niezależnie od własności nieruchomości oraz określenie podstaw sterowania rozwojem zagospodarowania w pożądanym kierunku. Wyznacza on tereny skoncentrowanych inwestycji najbliższego okresu (np. 3 lat), kierując się możliwościami gminy w zakresie przeprowadzenia reparcelacji (jeżeli jest konieczna), a zwłaszcza wybudowania przez gminę systemu dróg i uzbrojenia technicznego na wyznaczonych terenach. Plan ten stanowi podstawę prowadzenia gospodarki terenami. Obowiązuje on wszystkie organizacje publiczne, zarówno państwowe (nie dotyczy wyższych szczebli systemu planowania przestrzennego), jak i samorządowe oraz jednostki podejmujące planowanie w ich imieniu, a także organizacje, fundacje itp. prawa publicznego we wszystkich tych przypadkach, gdy tworzone przez nie plany czy zamierzenia mają odzworowanie w przestrzeni. Nie ma on natomiast żadnych skutków prawnych ani finansowych wobec osób trzecich. Jest jedynie informacją o zamierzeniach rady gminy wobec wszystkich terenów na obszarze objętym planem. Plan nie podlega zaskarżeniu do sądów.

– *Plany zespołów osadniczych*

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

– *Plany zagospodarowania przestrzennego województw (regionalne)*

Plany te ustalają strukturalne elementy zagospodarowania województwa oraz związków z sąsiadującymi województwami. Nie ustalają one konkretnych granic ani sposobu zagospodarowania przestrzeni. Są one planami nadrzędnymi, ponadlokalnymi i integrującymi. Nadrzędność oznacza pierwszeństwo wobec planów sporządzanych na poziomie gmin oraz wobec planów i zamierzeń resortowych. Ponadlokalność oznacza ustalenie ram dla planowania gminnego. Integracyjność oznacza uwzględnianie tych wszystkich zamierzeń, planów i działań podmiotów publicznych i prywatnych, których skutki znajdują odbicie w przestrzeni. Mają one walor obowiązywalności tylko w stosunku do władz publicznych i tylko w określonych elementach. Ustalenia tych planów są wprowadzane do planów rozwoju przestrzennego gmin, przy czym nie pociąga to za sobą żadnych skutków finansowych i in-

nych dopóty, dopóki konkretne zamierzenie nie zacznie być realizowane na podstawie odpowiedniego planu szczegółowego.

– *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju*

Powinna odnosić się do bardzo długiego okresu (25-50 lat). Konieczne jest określenie jej charakteru. Może ona bowiem być jedynie ogólną informacją dla niższych szczebli planowania czy wielkich inwestorów, instrumentem koordynacji długofalowych zamierzeń czy planów resortowych (w tym przypadku musi identyfikować sprzeczności i je rozwiązywać) lub też normatywnym modelem, co łączy się z posiadaniem ponadresortowej kompetencji decyzyjnej przez odpowiednie stale działające ciało rządowe<sup>13</sup>. Polityka taka może być ważnym instrumentem przyczyniającym się do zwiększenia spójności zagospodarowania państwa i Unii jako całości, zwłaszcza w takich dziedzinach jak systemy transportu, wielkoobszarowe ciągi ekologiczne, układy infrastruktury technicznej czy gospodarki wodnej. Ustawa powinna precyzować rolę tej koncepcji w zarządzaniu państwem i ew. niezbędną strukturę instytucjonalną i kompetencyjną.

### **Hierarchiczność planów zagospodarowania przestrzennego**

Skuteczne planowanie zagospodarowania wymaga funkcjonowania instrumentu zapewniającego, że zamierzenia planów wyższego rzędu (krajowego i regionalnych) są uwzględniane w planach niższego rzędu (gmin i szczegółowych). Takim sprawdzonym instrumentem jest hierarchiczność planów. Oznacza ona, że ustalenia planów wyższego rzędu są traktowane jako obowiązujące (a więc nienegocjowane) i wprowadzane („wrysowywane”) do planów niższego rzędu. Nie chodzi tu jedynie o zamierzenia inwestycyjne (rządowe, wojewódzkie czy resortowe), mające zapewnione finansowanie, lecz o wszystkie zamierzenia o charakterze strukturalnym zawarte w planach wyższego rzędu. Z tytułu wprowadzenia tych zamierzeń do planów niższego rzędu nie wynikają żadne konsekwencje ani dla właścicieli nieruchomości położonych na obszarach tych zamierzeń, ani dla gmin, ani dla regionalnego czy krajowego szczebla zarządzania, bowiem w ich wyniku nie następują żadne zmiany stanu istniejącego. Fakt właściwego uwzględnienia w planie niższego rzędu ustaleń nadrzędnych powinien być stwierdzany w pierwszym punkcie dokumentu zatwierdzającego dany plan przez władze nadzorcze. Niestosowanie zasady hierarchiczności wywołuje nadmierne koszty w chwili podejmowania konkretnej nadrzędnej inwestycji (np. z uwagi na zabudowanie przyszłej trasy drogowej), a w krańcowych przypadkach może w ogóle uniemożliwić realizację inwestycji. W przypadku zmian (nieuniknionych) w planach wyższego rzędu następuje odpowiednia aktualizacja planów niższego rzędu, niemająca żadnych konsekwencji dla osób trzecich. W momencie podejmowania konkretnej inwestycji, która musi mieć formę planu

---

<sup>13</sup> M.in. brak określenia jej charakteru sprawił, że nie była ona brana pod uwagę w ustaleniach NPR 2007-2013 ani w NSRR 2007-2013 (jedynie śladowo w zawartych tam hasłach).

szczegółowego, przeprowadzane są negocjacje z gminą i właścicielami nieruchomości zgodnie z odpowiednimi ustaleniami ustawowymi dotyczącymi warunków (nie faktu i miejsca) realizacji inwestycji.

### **Przepisy (wskaźniki) urbanistyczne**

Istnienie obowiązujących przepisów urbanistycznych jest elementarnym warunkiem tworzenia – utrzymania ładu przestrzennego i zachowania zasady zrównoważonego rozwoju w procesach zagospodarowania. Ich zniesienie Ustawą 1994 było z jednej strony wyrazem zniechęcenia do sztywnych zasad projektowania obowiązujących w systemie socjalistycznym, a z drugiej wyrazem przekonania, że ich likwidacja wywoła tworzenie przez projektantów porządku przestrzennego zgodnie z zasadami nauczonymi na studiach. To przekonanie okazało się złudzeniem, którego dostrzeżenie zajęło autorom projektów ustaw niemal 10 lat. Normatywy bowiem zostały zastąpione przez znacznie bardziej surowe i obce łaadowi przestrzennemu wymagania inwestorów, którym projektanci musieli się podporządkować.

Przepisy urbanistyczne powinny odnosić się do planów rozwoju gmin lub ich zespołów oraz (obszerniej) do planów szczegółowych. Na poziomie planów gmin powinny one obejmować strefy zabudowy, precyzując w każdej z nich dopuszczalne sposoby użytkowania, zasady tworzenia układów drogowych i transportu zbiorowego, obszarów i układów terenów otwartych itp. Konieczne jest wyjaśnienie, czy wskaźniki te obowiązują jednolicie na obszarze całego kraju, czy też są one zróżnicowane regionalnie (lub według innych zasad).

Punktem wyjścia ustalenia wskaźników do planów szczegółowych powinny być zasady zapewnienia zdrowych i bezpiecznych warunków zamieszkania i pracy, zaspokajania potrzeb mieszkańców i pracowników oraz efektywnego funkcjonowania tworzonych struktur. Określają one jednocześnie stopień dochodowości obiektów wznoszonych w ramach poszczególnych planów. Powinny one wskazywać dolne i górne granice oraz dopuszczalność ew. odstępstw. Powinny one obejmować np. sposób zabudowy (zamknięty lub otwarty), procent zabudowy, gęstość zabudowy, liczbę pełnych kondygnacji lub wysokość budynków, masę budynku (w budownictwie składowo-przemysłowym), liczbę obowiązkowych parkingów i ich rodzaj, wyposażenie w tereny zielone i wypoczynkowe, place zabaw dla dzieci, zasady obsługi komunikacyjnej, linie zabudowy, zasady ochrony przed hałasem itp.

### **Dopuszczalność wydawania decyzji w przypadku braku planu zagospodarowania**

Zasada ta może być stosowana tylko w wyjątkowych przypadkach. Ustawa powinna precyzować w osobnym rozdziale w sposób szczegółowy i restrykcyjny takie wyjątkowe przypadki, mając na względzie ustalenia dwóch rodzajów:

- wskazanie, gdzie w ogóle możliwe jest dopuszczenie zabudowy, ograniczenie jej 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 ustalenie trybu postępowania w tych przypadkach, wykluczającego wolańtaryzm decyzji. Zachowanie tych warunków podlega nadzorowi wojewody.

### **Udział obywateli w procesach planowania i zagospodarowania**

Sprawa ta, obejmująca zasady i procedury, jest związana z interpretacją prawa własności. Jej szerokie potraktowanie jest obecnie w Polsce jedną z głównych przyczyn opóźnień procesu inwestycyjnego, przemilczaną przez polityków. Przyspieszenie tych procesów wymaga wprowadzenia ograniczeń do (teoretycznie) pożądanego zakresu partycypacji społecznej ze względu na drastyczne zapóźnienia w zagospodarowaniu kraju.

Sprawa ta ma cztery główne aspekty.

- Plan rozwoju przestrzennego gminy nie powinien podlegać zaskarżeniu do sądów. Wnioski do niego powinni zgłaszać tylko obywatele danej gminy lub gmin sąsiednich. Uwagi do projektu planu należy ograniczyć do osób, których interes prawny został naruszony.
- Plan szczegółowy podlega zaskarżeniu do sądu. Uwagi do projektu może zgłaszać każdy mający uzasadniony interes prawny. Ustawa powinna określać czy, kiedy i w jakim zakresie skarga skutkuje zawieszeniem ważności planu.
- Plany wyższego rzędu nie wymagają bezpośredniego udziału obywateli, ale nie wyklucza się takiej możliwości.
- Realizacja inwestycji celu publicznego przy wsparciu finansowym UE nie podlega zgłaszaniu wniosków, uwag ani zastrzeżeń do sądów, pod warunkiem zachowania przepisów unijnych.

### **Instrumenty realizacji planu**

Jest to najistotniejsza część całej ustawy. Zawarte w niej ustalenia przesądzają o skutkach (i sensie) całego procesu planowania. W ustawie należy stosować *expressis verbis* pojęcie instrumentu, narzędzia oraz pojęcie realizacji planu. Ustawa powinna objąć niektóre sprawy zawarte obecnie w innych krajowych ustawach, zwłaszcza w Ustawie o nieruchomościach (po odpowiednich modyfikacjach) i Ustawie o ochronie środowiska. Ideą przewodnią tworzonych instrumentów powinno być uprzywilejowanie roli samorządów jako reprezentantów dobra wspólnego. Ponieważ nawet skrótowe omówienie instrumentarium rozsądziłoby ramy niniejszej pracy, ograniczymy się do zasygnalizowania grup instrumentów, opierając się głównie na ustaleniach zawartych w niemieckim Kodeksie planowania i zagospodarowa-

nia przestrzennego na poziomie gminy. Zainteresowany może znaleźć więcej informacji na ten temat w książce autora „Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych” (s. 314-344).

Najważniejsze grupy instrumentów realizacji dotyczą:

- zawieszenia planowania prowadzonego przez resorty w przypadku niezgodności zamierzeń resortowych z polityką przestrzennego zagospodarowania państwa i stosowanymi w jej ramach kryteriami;
- umożliwienia sporządzania planów zagospodarowania na poziomie gminy; dotyczy to zakazu dokonywania zmian na obszarach planowanych, zawieszania decyzji, dopuszczalności wydawania zgód w czasie sporządzania planów itp.;
- uzyskania i przygotowania terenu pod planowane zagospodarowanie; obejmuje szeroką gamę działań, poczynając od scalenia i powtórnego podziału terenów prywatnych, poprzez prawo pierwokupu gminy, aż do dzierżawy nieruchomości i tworzenia gminnych zasobów gruntów; w obecnych polskich warunkach istotne byłoby wprowadzenie zasady nieodpłatnego przejmowania przez gminę do 25% reparcelowanego terenu na cele urządzeń wspólnych (ulic, parkingów, zieleni, urządzeń technicznych itp.) oraz instrumentu wykluczającego „zamrażanie”, tj. nieuruchamianie pod zabudowę przez prywatnych właścicieli terenów mających plany szczegółowe; ważne jest także określenie zasad i procedur stosowania partnerstwa publiczno-prywatnego; warto tu dodać, że szerokie stosowanie w państwach Europy Zachodniej tego instrumentu nie wiąże się wcale z istnieniem ogólnokrajowej ustawy dotyczącej tego typu działań;
- zasad działania na obszarach niemających uchwalonych planów miejscowych; dotyczą one osobno obszarów spójnie zabudowanych i obszarów zewnętrznych;
- obowiązkowego uzbrajania terenu uruchamianego pod zabudowę; obejmuje obowiązek uzbrojenia terenu, opłaty adiacenckie, współdziałanie sektora prywatnego itp.; w obecnych polskich warunkach ustawa powinna zawierać natychmiastowy zakaz sporządzania planów szczegółowych, jeżeli gmina nie zamierza uzbroić lub nie ma środków (finansowych, organizacyjnych itp.) na uzbrojenie terenu objętego planem szczegółowym;
- ochrony przyrody; dotyczy stanowienia prawa miejscowego przez gminę, ustalania obowiązków inwestorów (także rekompensat ekologicznych) itp.; w obecnej polskiej sytuacji należałoby tu zawrzeć najważniejsze ustalenia zawarte w ustawach o ochronie środowiska i o ochronie przyrody;
- instrumentów finansowych, które obejmują podatki (w tym katastralny), pożyczki, subwencje udzielane przez gminę itp.;
- różnych instrumentów administracyjnych dotyczących postępowania sądowego w sprawach terenów budowlanych.

### **Nadzór urbanistyczny**

Działalność wielu inwestorów na obszarach objętych obowiązującymi planami szczegółowymi wymaga istnienia sprawnego nadzoru urbanistycznego, pilnującego zgodności podejmowanych inwestycji z ustaleniami tych planów. Chodzi tu przede wszystkim o nadzór w terenie (nie z za biurka), zwłaszcza w pierwszych fazach realizacji inwestycji. Ustawa powinna ustanowić w odrębnym rozdziale instytucję nadzoru urbanistycznego oraz określić jego uprawnienia i zasady funkcjonowania.

### **Polityka terenowa**

Gmina powinna prowadzić działania mające na celu kształtowanie podaży terenów na różne rodzaje użytkowania, ustalone w planach zagospodarowania przestrzennego. Działania te powinny polegać przede wszystkim na gromadzeniu przez gminę zasobów gruntów komunalnych przez nabywanie, przejmowanie, wywłaszczanie gruntów przeznaczanych następnie na zaspokajanie potrzeb wspólnych (drogi, parkingi, zieleń, usługi społeczne itp.) i na działki zamienne oraz na udostępnianiu sektorowi prywatnemu na różnych warunkach terenów pod przewidziane planami zagospodarowanie, w przypadkach uznanych za dobro wspólne.

Gmina powinna także dążyć do kształtowania podaży, a więc i cen na rynku terenów pod zabudowę. Wskazane jest regularne sporządzanie powszechnie dostępnych map kształtowania się cen gruntów na obszarze gminy. Ustawa powinna zawierać zasady ustalania wartości terenów i procedury z tym związane. Jest to szczególnie istotne dla nieuniknionej aktualizacji wysokości podatku katastralnego.

### **Ekonomiczne konsekwencje planów szczegółowych**

Tylko plany szczegółowe mają konsekwencje wobec osób trzecich. Konsekwencje te są trojakiemu rodzaju.

- Obowiązek wniesienia przez właściciela gruntu jednorazowej opłaty (renta planistyczna) z tytułu np. przekwalifikowania terenów rolnych na budowlane. Decyzja ta może zwiększyć wartość terenów nawet kilkudziesięciokrotnie, przy czym następuje ona bez żadnego wkładu pracy czy kapitału ze strony właściciela gruntu. W państwach dobrze zarządzanych, kierujących się zasadą priorytetu dobra wspólnego, przyrost wartości terenów był i jest przejmowany na podstawie decyzji politycznej w lwiej części przez gminy bądź instytucje publiczne, realizujące programy mieszkaniowe. Ten mechanizm umożliwia władzom publicznym, zwłaszcza gminom, finansowanie realizacji tych programów.

Generalna zasada priorytetu przejmowania renty planistycznej przez instytucje publiczne (zwłaszcza gminy) powinna znaleźć się w ustawie. Jest to sprawa centralna dla finansowania realizacji programu 3 mln mieszkań (lub podobnych). Ponieważ przesądzona

planem szczegółowym zmiana terenu na budowlany ma charakter trwały, żadne ograniczenie czasowe obowiązku zapłaty renty planistycznej (np. do 5 czy 7 lat) przez właściciela na rzecz gminy nie powinno mieć miejsca.

- Prawo właściciela, użytkownika – w przypadku, gdy korzystanie z posiadanej nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodnie z jej dotychczasowym przeznaczeniem stało się w wyniku planu szczegółowego niemożliwe lub istotnie ograniczone – żądania od gminy lub inwestora realizującego zadanie publiczne odszkodowania za rzeczywistą szkodę, wykupienia nieruchomości lub jej części albo uzyskania nieruchomości zamiennej.
- Prawo użytkownika, właściciela – w przypadku, gdy wartość nieruchomości uległa w wyniku planu szczegółowego obniżeniu, a nie skorzystał on z wymienionego prawa do żądania zadośćuczynienia – żądania od gminy lub inwestora realizującego zadanie publiczne odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, jeżeli zbywa on nieruchomość.

#### **Finansowanie podejmowanych przez gminę prac planistycznych**

Ustawa powinna precyzować ściśle, jakie koszty prac ponosi gmina (sporządzanie planów wraz ze studiami i pracami przygotowawczymi, przystosowanie terenów, planów szczegółowych do zabudowy, inwestycje sieci ulicznej i uzbrojenie, wydawanie opinii i decyzji itp.) oraz zakazywać ich finansowania przez inwestorów (z wyjątkiem określonych przypadków), a także wskazywać, jakie koszty gmina może odzyskiwać i od kogo.

#### **Baza informacyjna do sporządzania planów i monitoring ich realizacji**

Planowanie zagospodarowania przestrzennego i monitoring jego realizacji jest procesem informacyjnym, wymagającym posiadania aktualnej bazy danych w odpowiednich jednostkach geograficznych. Zakres i rodzaj potrzebnych materiałów powinien być określony w odpowiednim zarządzeniu wykonawczym, a minister resortowy powinien podjąć odpowiednie działania międzyresortowe, zmierzające do tworzenia niezbędnych materiałów i informacji przez służby do tego powołane. Organy publiczne powinny udostępniać posiadane informacje, dane, materiały itp. bezpłatnie.

#### **Popieranie rozwoju wiedzy i nauki**

Prowadzenie współczesnej gospodarki przestrzennej wymaga ciągłych działań wspierających w zakresie wiedzy i nauki. Ustawa powinna zobowiązywać odpowiedzialny resort do prowadzenia współpracy z agendami Komisji Europejskiej i instytucjami państw Unii Europejskiej, do wspierania krajowych prac naukowo-badawczych i wdrożeniowych, podejmowania projektów pilotażowych itp. Ustawa powinna także nakładać na resort obowiązek prowadzenia stałego doskazywania kadry, zwłaszcza w zakresie koncepcji i polityk europejskich,



inicjowania i nadzorowania wprowadzania nowych osiągnięć myśli planistycznej i współczesnych technik oraz efektywnych instrumentów realizacji.

### **Potrzeby kadrowe**

Procesy zagospodarowania przestrzennego są wynikiem działania wielu czynników demograficznych, gospodarczych, społecznych, ekonomicznych, ekologicznych, technicznych, kulturowych, instytucjonalnych, politycznych itp. Oddziaływanie na te procesy w kierunku uporządkowanego rozwoju, zagospodarowania oraz tworzenia ładu przestrzennego, z zachowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, wymaga od fachowego personelu posiadania odpowiedniej interdyscyplinarnej wiedzy, zrozumienia wielowymiarowości planowania i jego funkcji integracyjnych (koordynacyjnych) oraz zdolności mediacyjnych. Od strony metodycznej niezbędna wiedza obejmuje umiejętności analityczne, syntetyczne, formułowania prognoz i programów, projektowania, zarządzania itp. Tak jest obecnie rozumiane planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w państwach „starej” Unii Europejskiej, co znajduje wyraz w nowej Karcie ateńskiej i w programie nauczania planistów przestrzennych promowanym przez European Council of Town Planners.

Te wymagania praktyki i sugestie europejskich organizacji zawodowych rozmiągają się zasadniczo z polskimi realiami. W Polsce kadra dla gospodarki przestrzennej jest kształcona w zasadzie na wydziałach architektury, dominuje umiejętność projektowania. Dlatego też kadra fachowa powstaje nadal głównie w wyniku douczania się w toku pracy zawodowej. Jest to zasadniczy problem wymagający rozwiązania w ustawie. Chodzi zarówno o ustanowienie wydziałów gospodarki przestrzennej (lub o zbliżonych nazwach i różnych punktach ciężkości), kształcących kadrę dla tej gospodarki współcześnie pojmowanej, w sposób dostosowany do potrzeb nowego ustroju państwa, jak i o zapewnienie przez resort stałego dokształcania kadry, bowiem wiedza w dziedzinie gospodarki przestrzennej podwaja się co 7-10 lat.

### **Edukacja społeczeństwa**

Problematyka zagospodarowania przestrzennego powinna być wprowadzona do programów kształcenia ogólnego w szkołach. Resort powinien wpływać na środki masowego przekazu w zakresie popularyzacji spraw ładu przestrzennego, mając na względzie zarówno informowanie, jak i kształtowanie zrozumienia i pozytywnego stosunku do działań dotyczących uporządkowanego rozwoju zagospodarowania jako trwałej wartości kultury europejskiej. Powinien także wspierać szkoły wyższe, organizacje pozarządowe, samorządy w organizowaniu kursów, wystaw itp., zwłaszcza dla młodzieży, ułatwiających zrozumienia wartości i potrzeby tworzenia ładu przestrzennego. Wskazane byłoby ufundowanie nagród za tego typu działalność.

### **Krytyczne warunki przygotowania projektu nowej ustawy**

Prace nad projektami kolejnych wersji ustaw były prowadzone przez ostatnie kilkanaście lat, w zmieniających się układach resortowych, przez zespół fachowy wywodzący się ze środowiska architektonicznego, a ostatnio budowlanego i deweloperskiego. Powstające w tych warunkach kolejne projekty ustaw charakteryzowały się następującymi głównymi cechami:

- pojmowaniem planowania i zagospodarowania przestrzennego głównie jako działalności projektowej typu architektonicznego i technicznego;
- absolutyzacją interesu właścicieli nieruchomości i marginalizacją dobra wspólnego;
- korporacyjnym podejściem do zasadniczych treści ustaw;
- pomijaniem (nieznajomością) rozwiązań stosowanych i efektywnie funkcjonujących w „starych” państwach Unii Europejskiej oraz ignorowaniem koncepcji, zaleceń, modeli i dyrektyw rozwijanych przez Komisję Europejską i jej agendy oraz Radę Europy;
- nieuwzględnieniem modyfikacji struktur instytucjonalnych i metod działania gospodarki przestrzennej niezbędnych w związku z integracją tej gospodarki;
- niedostatecznym poznaniem rzeczywistych problemów gospodarki przestrzennej i wynikających z nich niezbędnych treści ustawy;
- ograniczeniem zakresu ustawy do spraw proceduralnych i pominięciem w niej celów materialnych stosowanych procedur;
- tendencją do ograniczenia rozwiązań ustawowych do spraw zabudowy i marginalizacją innych równie ważnych elementów zagospodarowania;
- niedostatecznym systemowym i kompleksowym widzeniem problematyki gospodarki przestrzennej oraz niejasnością podstaw analitycznych proponowanych projektów ustaw.

Podjęcie prac nad projektem nowej ustawy wymaga świadomości (chęci do uznania) wad dotychczasowych regulacji, odejścia od myślenia typu „my wiemy lepiej”, zainteresowania koncepcjami, politykami i praktyką europejską oraz zdolności do krytycznego spojrzenia na dotychczasowe własne pomysły, co nie jest rzeczą łatwą. Już teraz są sygnały ze środowiska współautorów Ustawy 2003 sprzeciwiające się nawet zmianom nazw dokumentów planistycznych, np. likwidacji określenia studium czy plan miejscowy, ta ostatnia nazwa została wprowadzona zresztą bez znajomości etymologii (zagranicznej) tego określenia. Słowem, konieczna jest otwartość intelektualna, a nie „nieprzemakalność” i aprioryczne stwierdzenia, że uwagi czy sugestie są niesłuszne.

Punktem wyjścia opracowania projektu nowej ustawy powinno być przeprowadzenie solidnych prac w trzech dziedzinach wskazanych przeszło 10 lat temu przez TUP: rzeczowej oceny stanu gospodarki przestrzennej i określenia problemów występujących w Polsce; analizy istniejącego systemu legislacyjnego i organizacyjnego; przedstawienia rozwiązań ustawowych stosowanych i funkcjonujących w państwach Unii Europejskiej.

To ostatnie powinno być rozszerzone i obejmować obszerne przedstawienie zaleceń, dyrektyw i polityk Komisji Europejskiej w zakresie współcześnie rozumianego zagospodarowania przestrzennego (*environment*) i zintegrowanego rozwoju przestrzennego. Niezbędne jest równoległe przeprowadzenie sięgającej roku 1994 analizy kilkunastu dużych opracowań, ekspertyz krytycznych i kilkuset artykułów wskazujących wady stosowanych w kraju rozwiązań oraz przegląd wyroków NSA. Wszystko to oznacza w praktyce, że zespół opracowujący projekt nowej ustawy powinien oderwać się od dotychczasowego podejścia zdominowanego myśleniem w kategoriach projektowania architektonicznego.

Jak wynika z powyższego skrótowego przeglądu, zakres niezbędnych prac nad projektem nowej ustawy jest szeroki. Powinien je rozpocząć natychmiast specjalnie do tego powołany zespół, korzystający ze współpracy specjalistów reprezentujących co najmniej trzy komplementarne resorty: środowiska, kultury i rozwoju regionalnego, wykorzystujący wiedzę i doświadczenie praktyków różnych zawodów, działających w dziedzinie gospodarki przestrzennej, oraz wspierany przez GKUA. Nową ustawę przywracającą Polskę Europie należy opracować i wprowadzić w życie możliwie szybko, bowiem każdy dzień działania dotychczasowych regulacji przynosi dalsze, w praktyce nieodwracalne zniszczenia polskiej przestrzeni.

#### Wybrane pozycje bibliograficzne

1. *Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce. Raport krajowego Sekretariatu „Habitat”*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa 2003.
2. *Baugesetzbuch (BauGB)*. Deutscher Taschenbuchverlag 35 Auflage (Stand 1. Mai 2003).
3. Beyer K., Heide S. et al., *Entwicklung eines Indikatorenmodells zur Bestimmung und Messung der Nachhaltigkeit in NRW*, Staatskanzlei NRW, Dusseldorf 2000.
4. Billert A., *Stadtentwicklungsprobleme in Polen als Folge fehlender Marktinstrumenten im Wohnungswesen und ungenügenden Planungsrecht*, Praxisbericht und Ausblick 2004, [www.schrumpfende-stadt.de](http://www.schrumpfende-stadt.de).
5. Billert A., *Planowanie przestrzenne a polityka. „Trzecia droga” do „Trzeciego świata”*, (w:) Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, „Urbanista”, Warszawa 2006.
6. Bobiński J., *Projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Raport Nr 19/99, Towarzystwo Ekonomistów Polskich, Warszawa, czerwiec 1999.
7. *Brundtland Report, Our common future*, World Commission on Environment and Development, UNO, New York 1987.
8. *Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)*., Ausschuß für Raumentwicklung, Potsdam, Mai 1999.
9. Furman S., *Polska jako jedyny kraj w Europie nie ma rozgraniczenia prawa własności (nieruchomości) od prawa do zabudowy*, (w:) „Urbanista” nr 6/2005.
10. *Innovation policies for sustainable urban development: The ecological city*, OECD, Paris 1996.
11. Izdebski H., *Założenia do projektu ustawy. Wprowadzenie do dyskusji nt. zmian w prawie regulującym planowanie zagospodarowania przestrzennego*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 25.08.2004.
12. Jędraszko A., *Ekspertyza ogólna projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, (wersja z 07.09.1993 r.) przygotowana dla Rady TUP, maszynopis, Stuttgart 25.11.1993.
13. Jędraszko A., *Blżej Europy?* „Architektura” nr 3, grudzień 1994.
14. Jędraszko A., *Samorząd terytorialny w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, UMP, Warszawa 1994.

15. Jędraszko A., *Wstępne uwagi do projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (wersja z 26.03.1999), Stuttgart 28.04.1999.
16. 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.
17. Jędraszko A., *Komentarz ogólny do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przyjętego przez Radę Ministrów 11.01.2000*, maszynopis, Stuttgart, 19.09.2000.
18. Jędraszko A., *Na drodze do zjednoczonej Europy*, wyd. II uaktualnione, Akapit-DTP, Warszawa 2002.
19. Jędraszko A., *Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyli jak pozostać peryferiami Europy*, „Architektura” nr 6, Warszawa 2004.
20. Jędraszko A., *Projekt założeń ustawy o gospodarce przestrzennej*. Warszawa, grudzień 2005, [www.urbanista.pl](http://www.urbanista.pl).
21. Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.
22. Jędraszko A., *Projekt nowej ustawy o planowaniu przestrzennym. Komentarz ogólny do tekstu projektu z 8 sierpnia 2006*, Stuttgart, we wrześniu 2006, [www.urbanista.pl](http://www.urbanista.pl).
23. Jędraszko A., *Polska formuła zagospodarowania przestrzennego. Dywergencja czy powrót do Europy?* Stuttgart, w październiku 2005, „Urbanista” nr 11/2005.
24. Jędraszko A., *Założenia do ustawy o gospodarce przestrzennej*, Stuttgart, 19 maja 2006, [www.izbaurbanistow.pl](http://www.izbaurbanistow.pl).
25. Jędraszko A., Billert A., *Polska przestrzeń – polskie miasta. Sodomia i Gomora w sercu Europy*, październik 2006. [jakubbuchalik@collectiveart.pl](mailto:jakubbuchalik@collectiveart.pl).
26. Kolipiński B., *Aktualne problemy planowania przestrzennego w Polsce*, Wystąpienie na seminarium w IGPIK w dniu 28.09.2000 roku, maszynopis.
27. Kolipiński B., *Stanowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie aktualnych problemów prawnych planowania i zagospodarowania przestrzennego – tezy do dyskusji*, maszynopis bez daty.
28. Kolipiński B. *Kraj przestrzennego bezprawia*, „Wspólnota” nr 6, Warszawa 2003.
29. Kolipiński B., Radziejowski J., Szulczewska B., *Model systemu planowania przestrzennego w Polsce. Założenia.*, Materiał roboczy, wersja 7 listopada 2006 r.
30. *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa sierpień 1999.
31. Kowalewski A., Puzyna W., (FRDL), *Ekspertyza „Analiza narodowego planu rozwoju 2007-2013 i Narodowej strategii rozwoju regionalnego na lata 2007-2013 pod kątem spójności”*, oprac. na zlec. Depart. Koordynacji Polityki Strukturalnej Min. Gospodarki i Pracy, Warszawa, sierpień 2005 (zwl. Załącznik 2. *Rozwój zrównoważony i gospodarka przestrzenna*).
32. Kowalewski A., *Spoleczne, ekonomiczne i przestrzenne bariery rozwoju zrównoważonego*, IRM, Kraków 2006.
33. Kunzmann K., *Braucht Europa eine Stadtpolitik von oben?* Raumplanung 116, s. 193-198.
34. *Miasto – wspólne dobro i zbiorowy obowiązek*, Materiały I Kongresu Urbanistyki Polskiej pod red. M. Kochanowskiego i P. Lorensa, Biblioteka Urbanisty, Warszawa 2003.
35. *Nachhaltige Stadtentwicklung*. SRL Beteiligung an HABITAT II PlanerIn 4/1996 SRL.
36. *Nachhaltige Stadtentwicklung in kleinen Städten*, SRL Schriftenreihe 42, Mai 1997.
37. *Nachhaltige Stadt. Beitrage zur Urbanem Zukunftssicherung*. SRL Schriftenreihe 47, 15 Juni 2000.
38. *Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej z dnia 4.10.2006 r. dotycząca projektu ustawy o planowaniu przestrzennym* (edycja 08.08.2006), GKUA, Warszawa, 04.10.2006; suplement do Opinii GKUA pt. *Rekomendacje*, Warszawa, 25.10.2006.
39. *Planowanie przestrzenne w krajach Unii Europejskiej*. Seminarium TUP, 14 maja 2002, maszynopis, Warszawa 2002.
40. Regulski J., *O planowaniu przestrzennym*, 13.08.2004.

41. *Stanowisko Sekretariatu Krajowego „Habitat” w sprawie realizacji Agendy Habitat i stanu gospodarki przestrzennej w Polsce*. Sekretariat Krajowy „Habitat”, 27.04.2006.
42. *Stanowisko ZG TUP w sprawie projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Biuletyn Informacyjny ZG TUP nr 1-2, styczeń-sierpień 1999.
43. *Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie planowania przestrzennego w polskich miastach i gminach*, „Samorząd Miejski” nr 6 (103), czerwiec 2004.
44. *The New Charter of Athens* (prepared by the European Council of Town Planners), Dansk by plan, Copenhagen 1998.
45. *Towards a thematic strategy on the urban environment*, European Commission, COM (2006) Official Journal C98.
46. *Urbanistyka w dzianiu. Teoria i praktyka*. Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej pod red. T. Ossowicza i T. Zipsera, Biblioteka Urbanisty nr 9, Warszawa 2006.
47. *World Summit on Sustainable Development*, Johannesburg 2002.
48. *Wybrane problemy związane z projektem ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. TUP, Warszawa, kwiecień 1999.

## **EUROPEAN NATURE OF SPATIAL ECONOMY IN POLAND: AN OUTLINE OF THE PROPOSED ASSUMPTIONS FOR A NEW LAW**

**Abstract.** The Polish spatial economy regulations, prepared and approved during the period of systemic transformations (in 1994 and 2003) failed to contribute, contrary to expectations, to the development of spatial order and the assurance of the country's ordered economic development. Subsequent drafts and amendments of the laws, indicated briefly in the paper, did not improve the situation either. The current legal status became the object of criticism by both local governments and some experts. The author, who belongs to the latter group, thinks that the main reason of the peripheral nature of the Polish space within EU was and has been in the Polish regulations on spatial economy lack of reference to the experiences and laws that have been operating for over fifty years in the "old EU" countries, not to mention ignorance of the spatial economy policies formulated by the European Commission. The latter are briefly presented in the paper. To overcome the tendencies of increasing chaos in the Polish space, the author recognises that it is indispensable to formulate a new law. His proposals include about forty key issues and indicate basic premises for each of them for further discussions. The paper also points out critical directions of the new bill preparation. Selected bibliography contains about forty items.

**Key Words:** spatial chaos, common wealth, European laws, spatial economy, European Commission, implementation instruments, spatial order, Ministry of Building, Ministry of Regional Development, European Union policies, the Polish "third way", ownership law, environmental issues, urban planning regulations, physical plan system, urban sustainability, systemic transformation, spatial economy law, commune's planning power, sustainable development

Dr Andrzej B. Jędraszko