

Rozdział 4

PRAWO – ETIOLOGIA KRYZYSU

4.1. Gospodarka przestrzenna w systemie polskiego prawa

Prawo jest podstawowym regulatorem procesów przestrzennych, stanowiąc zbiór norm nakazujących lub zakazujących oraz norm uprawniających. Określa możliwości i zasady działania obywatela – użytkownika przestrzeni oraz władzy publicznej, inwestora i urbanisty planującego przestrzeń i, co najważniejsze, decyduje o jakości środowiska w którym żyjemy. Dlatego, szczególne znaczenie w polskim prawie ma jakość prawa administracyjnego, które decyduje o racjonalności działań podmiotów publicznych odpowiedzialnych za *ochronę ładu przestrzennego*. Jego znaczenie podkreślają normy ogólne, zawarte w najważniejszych regulacji prawnych – ustawach o planowaniu przestrzennym i o samorządzie gminnym. Prawa te oraz wiele innych regulacji prawnych dotyczących szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej są od lat przedmiotem ostrej krytyki. Nie zapobiegają patologiom przestrzennym, nie zapewniają właściwych warunków życia mieszkańcom miast, nie chronią i nie budują ładu przestrzennego. Wadliwe prawo utrudnia inwestowanie i jest źródłem chaosu przestrzennego, generującego wysokie koszty funkcjonowania osadnictwa. Taka jest zgodna ocena kolejnych rządów III RP, wyrażona w dokumentach kolejnych rządów [*Wyzwania...* 2008]. Stan prawa krytykują również architekci, urbaniści, działacze samorządowi, organizacje biznesu, prawnicy i teoretycy prawa administracyjnego, ruchy miejskie [Goetz, Zubek 2005; Jędraszko 1994, 1998, 2005, 2008; Izdebski *et al.* 2007, 2013; Nowak 2015; Markowski, Szlachta 2016]. Potwierdzają to cytowane wcześniej dokumenty – *KPZK 2030* i *KPM – Krajowa Polityka Miejska 2015*, omówione w rozdz. 3.4 Dokumentacja Kryzysu.

O dysfunkcjonalności systemu prawnego regulującego procesy przestrzenne decydują wady procesu tworzenia i stosowania prawa. Dotyczy to wszystkich etapów tego procesu – od decyzji politycznej o konieczności jego zmian – do wdrożenia jego regulacji. W istotnej mierze jest to efekt niedoceniań przez kolejne rządy i parlamenty III RP znaczenia polityki przestrzennej oraz roli, jaką odgrywają w jej realizacji, w gospodarce wolnorynkowej, instrumenty planistyczne i ekonomiczne. One bowiem decydują o racjonalności gospodarowania terenem. Znajduje to również wyraz w Konstytucji RP, która w art. 5 odwołuje się do zasady zrównoważonego rozwoju,

a w preambule – do zasady pomocniczości. Koncepcja zrównoważonego rozwoju, która ma w szerszym ujęciu wymiary: ekologiczny, ekonomiczny i społeczny w polskich uwarunkowaniach prawnych wiązać się będzie przede wszystkim z kwestiami środowiskowymi. Pojęcie to zostało rozwinięte w *Ustawie prawo ochrony środowiska*, gdzie przez *zrównoważony rozwój* rozumie się taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Definicja ta znajduje zastosowanie w innych ustawach, w tym w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zrównoważony rozwój powinien stanowić podstawę działań organów samorządu terytorialnego w tym zakresie. Tak więc przy okazji przygotowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub np. planu zagospodarowania przestrzennego województwa, należy również analizować przeznaczenie niniejszych dokumentów przez pryzmat skutków związanych ze zrównoważonym rozwojem. Z jednej strony gwarantują to określone wymogi formalne (np. strategiczna ocena oddziaływania na środowisko), ale także konieczne jest każdorazowe analizowanie przez autorów i osoby odpowiedzialne również mniej formalny sposób skutków poszczególnych działań. W tym zakresie występują w praktyce problemy podobne do tych związanych z realnym wdrażaniem wymogów dotyczących ochrony ładu przestrzennego.

WSA w Gorzowie Wielkopolskim wskazał, że należy przede wszystkim przyjąć, że niniejsza zasada odgrywa przede wszystkim rolę dyrektywy wykładni w przypadku, gdy pojawiają się wątpliwości co do zakresu obowiązków, rodzaju obowiązków oraz sposobu ich realizacji. Zasada zrównoważonego rozwoju służy do rozwiązywania konfliktów pomiędzy konkurującymi ze sobą wartościami, przy czym jedną z tych wartości jest ochrona środowiska, a drugą wolność gospodarcza oparta na własności prywatnej⁵¹. W wielu praktycznych sytuacjach mogą pojawić się dylematy, zwłaszcza wśród organów stosujących prawo, co będzie konkretnie oznaczać zasada zrównoważonego rozwoju. Dylematy te będą istotne głównie w odniesieniu do prowadzonej polityki przestrzennej. Pewną wskazówkę w zakresie stosowania tej zasady daje orzecznictwo. WSA w Gliwicach uznając, że normy chroniące zrównoważony rozwój nie mogą oddziaływać na rozstrzygnięcia organu administracji publicznej, gdyż są to reguły mające zastosowanie do wszystkich działań jednostek samorządu terytorialnego, ale nie wprowadzające wprost ograniczeń związanych z zagospodarowaniem danego terenu⁵². W praktyce więc zrównoważony rozwój nie zawsze jest w dostatecznym stopniu doceniany i uwzględniany, a właśnie jego odpowiednia wykładnia daje szerszą podstawę do

⁵¹ *Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim* z 25 marca 2009 r., II SA/Go 825/08, LEX nr 526352.

⁵² *Wyrok WSA w Gliwicach* z 15 grudnia 2008 r., II SA/GI 797/08, LEX nr 529552.

szerszej ochrony przestrzeni oraz ograniczania zabudowy. Z kolei zasada pomocniczości w coraz większym stopniu może być łączona z procesem współzarządzania publicznego. W praktycznym wymiarze polegać może ono na możliwie najszerszym włączaniu do podejmowania decyzji różnych aktorów – zarówno publicznych, jak też prywatnych. Nie oznacza to oczywiście możliwości samodzielnego decydowania danego użytkownika o swojej przestrzeni, ale wypracowanie mechanizmów pozwalających zapewnić np. zarządzanie sieciowe (różne formy partycypacji społecznej, umowa urbanistyczna, współodpowiedzialność, również finansowa za decyzje przestrzenne, *etc.*).

Początkiem procesu tworzenia prawa jest decyzja o jego zmianie, zgodnie z wymogami, jakie stwarzają polityczne i gospodarcze programy władz publicznych. Na tym etapie formułowane są cele inicjatywy legislacyjnej, jej założenia oraz zakres zmian prawa. Decyzjom tym powinny towarzyszyć rzetelne, udokumentowane oceny działania istniejącego prawa oraz analizy skutków społecznych, ekonomicznych i politycznych, które wywołają proponowane zmiany. Konieczna jest również analiza warunków, w jakich nowe prawo będzie egzekwowane oraz zdefiniowanie głównych barier społecznych i ekonomicznych. Formalnie wymóg taki zawiera polskie prawo, jednak kolejne zmiany ustaw regulujących po 1994 r. planowanie przestrzenne wprowadzono bez odpowiednich badań.

Formułowane regulacje prawne powinny być ‘sprawdzone’ za pomocą projektów pilotowych i badań symulacyjnych. Również te działania lekceważono, w efekcie skutki wdrożenia *ustawy o pizp 2003 r.* oraz jej kolejne zmiany nie były zgodne z celami inicjatyw legislacyjnych.

Reforma gospodarki przestrzennej wymaga woli politycznej i determinacji władz publicznych, dlatego podstawowym warunkiem jej przeprowadzenia jest uzyskanie społecznego poparcia dla proponowanych zmian. Akceptacja społeczna będzie jednak osiągalna jedynie wówczas, kiedy wiedza o fatalnych skutkach niekontrolowanej urbanizacji będzie powszechna. Obecnie, zdecydowana większość społeczeństwa nie zna rozmiarów strat wywoływanych przez patologie urbanizacyjne, jak wielkie są ich koszty społeczne i gospodarcze. Efektem tej niewiedzy jest bierna postawa społeczeństwa i w konsekwencji brak woli politycznej rządzących ekip.

Bierność społeczeństwa towarzyszy aktywność wrogów zmian – grup interesu, wpływowych politycznie i dysponujących środkami finansowymi, skutecznie chroniących ‘*status quo*’ i ‘wolność zabudowy – źródeł kolosalnych, spekulacyjnych dochodów. Każda próba wzmocnienia planowania wywołuje alarmy prasowe, ostrzeżenia że wzrosną ceny mieszkań, że zmiany prawa i planowanie przestrzenne utrudnią inwestowanie, że jedynie niekontrolowana urbanizacja je zapewni.

Doświadczenia krajów Europy Zachodniej pokazują, że jest odwrotnie, lecz ta prawda do obywateli nie dociera. Można przypuszczać, że nie rozumie tego problemu również część polskich polityków, autorów ‘deregulacji’ i przeciwników kontroli procesów przestrzennych. Jednak, przede wszystkim należy mieszkańcom gmin uświadomić, że ono ponosi koszty wadliwego planowania, że płaci podatkami lub inwestycyjną

niemocą gminy za wykup terenów pod drogi, które nigdy nie zostaną zrealizowane [Kowalewski 2016].

Prawo przewiduje prowadzenie w procesie legislacyjnym konsultacji społecznych i uzgodnień. Ich obecna forma, język i zakres są wadliwe. Zrozumienie treści dokumentów i informacji ‘przesłuchań’ wymaga wiedzy zawodowej, dlatego do ich skutecznego odbioru i krytyki przygotowani są jedynie reprezentanci grup interesów. Co istotne, regionalne i globalne skutki obecnego prawa i korzyści, jakie może przynieść zmiana prawa nie są rzetelnie przedstawiane lub są całkowicie pomijane w informacji publicznej. Jest to szczególnie szkodliwe przy formułowaniu regulacji prawa administracyjnego, które określa zasady działania władz państwa i administracji, ponoszącej odpowiedzialność za globalne skutki ułomnego prawa.

Kolejny etap – proces legislacyjny jako budowa ram prawnych systemu gospodarki przestrzennej – jest od wielu lat przedmiotem ostrej krytyki. Jego wadliwy przebieg krytykują osoby w pełni kompetentne – prawnicy tworzący prawo i legislatorzy. Szczegółowo omawia to rozdział 4.2, wymaga podkreślenia, że na tym etapie znaczenia nabierają interesy poszczególnych grup interesu i partii politycznych. Są one skutecznie chronione w Sejmie i Senacie, dlatego często dochodzi do niekorzystnych zmian rządowych projektów ustaw przy ich uchwalaniu. Potwierdziły to badania Fundacji Batorego [*Polityka antykorupcyjna* 2011].

Istotna jest ostatnia faza – stosowanie prawa. Również w tej fazie obserwujemy niekorzystne zjawiska, gdyż egzekwowanie prawa nie zawsze jest zgodne z intencjami ustawodawcy, z założeniami ustaw oraz treścią ich ogólnych norm. Jaskrawym przykładem jest stosowana w prawie i licznych dokumentach rządowych norma „ład przestrzenny”, niespektowana w realizowanej polityce przestrzennej. Jest to efekt działania glos i komentarzy autorytetów prawnych oraz dyskusyjnych wykładni i orzeczeń najwyższych organów sądowniczych – Trybunału Konstytucyjnego i Najwyższego Sądu Administracyjnego. Ich efektem jest linia orzecznictwa sądów administracyjnych. Niekiedy po latach, okazywało się że nie sprzyja ona ochronie ładu przestrzennego. Szczególnie szkodliwe jest powszechne przywoływanie przez organy sądownicze doktryny ‘wolności zabudowy’ nie będącej częścią polskiego prawa oraz interpretacje ‘funkcji terenu’ niezgodne z podstawami wiedzy urbanistycznej. Błędne interpretacje tego ostatniego pojęcia wypaczają mądrą (jeśli jest prawidłowo stosowana) zasadę ‘dobrego sąsiedztwa’.

Wadą tego etapu jest również niesprawne monitorowanie skutków jego stosowania. Uniemożliwia to korygowanie wadliwych regulacji prawnych. Takie było założenie przy opracowywaniu pierwszej ustawy regulującej planowanie przestrzenne (1994), które niestety nie zostało wdrożone. W projekcie ustawy był zawarty wymóg, aby po pięciu latach jej funkcjonowania dokonać analizy skutków i przeprowadzić jej nowelizację. Wymóg ten został usunięty w końcowej fazie procesu legislacyjnego. Błąd ten zemścił się po latach, podjęto nieprzemyślaną decyzję o unieważnieniu planów ogólnych gmin i uchwalono szkodliwą *ustawę o pizp 2003*, bez rzetelnej oceny jej skutków.

Realizację prawa, zwłaszcza administracyjnego, utrudnia niekiedy jego niespójność – pomijanie w jego treści nie tylko monitoringu, lecz także brak ustawowych sankcji za działania niezgodne z prawem i niewskazywanie działań zastępczych.

Wymaga podkreślenia, że w pracach nad Kodeksami Urbanistycznymi – Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (2012-2016) oraz Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (2016-2018) położono duży nacisk na usuwanie tych wieloetapowych wad stanowienia prawa. Jeśli działania w tym kierunku będą kontynuowane, istnieje nadzieja, że dojdzie do korzystnych zmian.

Niespójność i nielogiczność regulacji prawnych wynika również z sektorowych, nieskoordynowanych działań organów władzy publicznej. Przepisy dotyczące planowania przestrzennego zawarte są w kilkudziesięciu ustawach. Niekiedy, kwestie związane z planowaniem przestrzennym stanowią element, który trzeba było w jakiś sposób „przy okazji” podjąć, aby jakiś problem rozwiązać. Nie towarzyszyła tym działaniom szersza, systemowa koncepcja ich roli w gospodarce przestrzennej.

Zdarza się również, że wbrew podstawowym zasadom systemu gospodarki przestrzennej – z konkretnych jego narzędzi czyni się w innych ustawach szczególnych doraźny środek, dzięki któremu łatwiejsze staje się rozwiązanie sektorowych (a mniej ważnych z perspektywy samego systemu gospodarki przestrzennej) problemów. Nie negując wagi tych problemów, uznać można, że często ich rozwiązanie wprowadza, niejako przy okazji, do systemu gospodarki przestrzennej jeszcze większy chaos.

W obowiązującym przez długi czas (obecnie znowelizowanym) art. 16 ust. 4 *Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. prawo energetyczne (Dz. U. Nr 54, poz. 348 ze zm.)*, uzależniano treść planów rozwoju w zakresie zaspokojenia obecnego i przyszłego zapotrzebowania na energię elektryczną (determinującego istotnie działalność przedsiębiorców energetycznych) od treści studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji w tym zakresie w opinii niektórych interpretatorów, studium otrzymywało znacznie silniejszy zakres od tego, który wynikał z *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Wzmocnienie studium jest kierunkiem bardzo dobrym, ale w tym przypadku nie tyle było to świadome działanie ustawodawcy, ile wykorzystanie w jednym konkretnym kierunku narzędzi gospodarki przestrzennej. Z kolei w *Ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz. U. Nr 92, poz. 880 ze zm.)* nakazano wprowadzić ograniczenia dotyczące konkretnych form ochrony przyrody do aktów planowania przestrzennego bez szerszej refleksji nad tym, w jaki konkretny sposób zostanie to zrealizowane. W konsekwencji w praktyce przybierało to zróżnicowane w gminach formy, potęgując chaos pojęciowy. Ten sam problem dotyczy ogólnikowo wprowadzonego wymogu „rekomendacji” do aktów planistycznych zawartych np. w planach zadań ochronnych obszarów Natura 2000. Ponadto zgodnie z art. 20 *Ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.)* projekty i zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają uzgodnieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków

w zakresie kształtowania zabudowy i zagospodarowania terenu. Trudno jednoznacznie określić, dlaczego ustawodawca wyróżnił w przepisie szczególnym akurat ten organ, dając mu (w przeciwieństwie do innych organów) praktycznie nieograniczony zakres uzgodnień.

Przykłady wskazanych negatywnych praktyk można mnożyć. Aby dać obraz sytuacji, w której ustawodawca w innym akcie prawnym musiał odwołać się do planowania przestrzennego i w pewnym stopniu usankcjonował chaos terminologiczny, można powołać *Ustawę o ochronie przyrody*. Zgodnie z art. 45 tej *Ustawy*, w stosunku do pomnika przyrody, stanowiska dokumentacyjnego, użytku ekologicznego lub zespołu przyrodniczo-krajobrazowego, mogą być wprowadzone m.in. następujące zakazy:

- zakaz wykonywania prac ziemnych trwale zniekształcających rzeźbę terenu,
- zakaz zmiany sposobu użytkowania ziemi.

W wielu gminach występują dylematy związane z niniejszymi sformułowaniami i określeniem, jak one się mają do sformułowań podobnych (ale nie tożsamy) stosowanych w *ustawie o pizp 2003*. Wątpliwości te będą występowały przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza przy ich wykładni.

W niektórych ustawach podejmowane są również próby dostosowania narzędzi polityki przestrzennej do sytuacji szczególnych, m.in. przez zmianę ich formuły. Przykładem jest wprowadzanie przepisów wywołujących bezpośrednie skutki dla właścicieli nieruchomości w *studium uwarunkowań* z jednoczesnym zachowaniem w samej *Ustawie o pizp 2003* jedynie wewnętrznie wiążącego statusu tego aktu.

Problemem jest to, że zmiany wprowadzane do systemu gospodarki przestrzennej, bez pogłębionej współpracy międzyresortowej, nie tylko w jeszcze większym stopniu utrudnią kompleksową wykładnię poszczególnych przepisów, ale mogą doprowadzić do deprecjonowania kluczowych z perspektywy gospodarki przestrzennej wartości. Aby szerzej zobrazować skalę problemu, można wskazać wybrane ustawy, zmieniające elementy systemu gospodarki przestrzennej:

- *Ustawa prawo energetyczne* – modyfikacja skutków narzędzi polityki przestrzennej;
- *Ustawa z dnia 31 stycznia 1959 o cmentarzach i chowaniu zmarłych (Dz. U. Nr 11 poz. 62 ze zm.)* – rozszerzenie roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- *Ustawa z 11 kwietnia 2003 r. o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592 ze zm.)* – zwiększenie roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z perspektywy uczestników rynku nieruchomości;
- *Ustawa z dnia 21 marca 1985 o drogach publicznych (Dz. U. Nr 14, poz. 60 ze zm.)* – ograniczenie zakresu narzędzi polityki przestrzennej;
- *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami* – wprowadzenie dodatkowych ograniczeń związanych ze stosowaniem narzędzi polityki przestrzennej;
- *Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. Nr 16, poz. 78 ze zm.)* – zwiększenie roli planów miejscowych z perspektywy uczestników rynku nieruchomości.

Należy oczywiście podkreślić, że część wskazanych regulacji merytorycznie jest w pełni uzasadniona, a nawet konieczna. Niemniej jednak powyższe zestawienie w pewien sposób określa zróżnicowanie możliwych tematów związanych z planowaniem przestrzennym oraz zróżnicowanych perspektyw i punktów widzenia związanych z modyfikacją podstawowego systemu gospodarki przestrzennej. Skoro jest ich tak dużo, to uniknięcie chaosu i niekonsekwencji staje się zadaniem bardzo trudnym – zarówno na etapie stanowienia prawa, jak również na etapie jego stosowania, zwłaszcza wykładni.

Nie negując konieczności zawarcia pewnych odniesień do narzędzi polityki przestrzennej w innych ustawach niż sama ustawa dotycząca bezpośrednio planowania i zagospodarowania przestrzennego, należy stwierdzić, że tych zróżnicowanych ustaw jest zbyt dużo.

Negatywnie należy również ocenić próby naprawy tylko wybranych, sektorowo związanych z systemem gospodarki przestrzennej zagadnień. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na specustawy, które zastępują porządek prawny wprowadzony przez *ustawę o pizp 2003*. W tym kontekście jako kluczowy problem wymienić można zróżnicowane wzajemnie regulacje poszczególnych ustaw. Wprowadzają one odmienne zasady realizacji poszczególnych inwestycji. O ile jest to zrozumiałe w zakresie obejmującym specyfikę inwestycji, o tyle wątpliwe jest zróżnicowane podejście do wyłączeń przy stosowaniu podstawowych regulacji związanych z systemem gospodarki przestrzennej. Poszczególne specustawy różnie podchodzą do tego problemu, czasem zupełnie wyłączając stosowanie przepisów podstawowych, a kiedy indziej – dopuszczając stosowanie alternatywne przepisów podstawowych lub szczególnych.

W tym miejscu wskazać można na problemy związane z samą koncepcją wprowadzania specustaw. Nie można negować zróżnicowanych uwarunkowań realizacji odmiennych inwestycji – zwłaszcza tych strategicznych z perspektywy krajowej. Jednak, zróżnicowane uwarunkowania powinny być ujęte w regulacjach dotyczących systemu gospodarki przestrzennej, powinien je uwzględniać i być do nich dostosowany. Natomiast błędem jest przygotowywanie konkretnych specustaw *ex post*, tylko w celu incydentalnego ominięcia ograniczeń, często podstawowych ram systemu gospodarki przestrzennej. W takiej sytuacji trudno nawet przewidzieć skutki tego rodzaju specustaw dla całego systemu gospodarki przestrzennej.

Osobną kwestią jest wprowadzanie sektorowych narzędzi polityki przestrzennej. Oczywiście, należy pozytywnie ocenić to, że ustawodawca pewne problemy w systemie gospodarki przestrzennej zauważa i próbuje je rozwiązać. Niemniej jednak – zwłaszcza w perspektywie długookresowej i systemowej – dodawanie takich sektorowych rozwiązań budzi wątpliwości. W tym kontekście można wskazać, że:

- Zamiast samej uchwały reklamowej, przeważającą część zawartych w niej rozwiązań należało powiązać z wcześniejszymi narzędziami polityki przestrzennej (zwłaszcza planami miejscowymi). W obecnej sytuacji bardzo duża część gmin w ogóle tej uchwały nie podejmuje, a ta, która decyduje się na jej procedowanie – ma problemy z organami nadzoru i sądami administracyjnymi. Pod wieloma

względami zamierzenia zawarte w dotyczącej uchwał reklamowych części ustawy krajobrazowej nie są zrealizowane – tym bardziej nie zostały zrealizowane założenia ustawy dotyczącej związków metropolitalnych.

- W najszerszym stopniu z ostatnich rozwiązań sektorowych przyjęły się narzędzia wskazane w *Ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji*. (Dz. U. poz. 1777 ze zm.) Można jednak wyrazić wątpliwość w zakresie tego, czy władze gmin będą chętnie uchylać miejscowe plany rewitalizacji, a zwłaszcza przewidziane w nich rozwiązania zwiększające faktyczną partycypację publiczną (*umowa urbanistyczna*), a także umożliwiające gminie szerszą ingerencję w przestrzeń. Zaslugują one na pełne uznanie, niemniej właśnie ze względów proceduralnych oraz sektorowy charakter będą relatywnie trudne do wdrożenia (niezbędna byłaby tutaj prawdziwa determinacja ze strony konkretnych pracowników urzędu gminy lub władz gminnych).

Z perspektywy systemowej otwiera się przy tej okazji również pytanie, dlaczego w ramach danej problematyki narzędzia sektorowe zostały do systemu gospodarki przestrzennej dodane, a w ramach innej już nie i czy duża liczba zróżnicowanych narzędzi polityki przestrzennej będzie czytelna dla przeciętnego użytkownika przestrzeni. Jest to ważne, zwłaszcza w sytuacji, gdy jednym z głównych zadań wciąż pozostaje budowanie kapitału społecznego w gminach.

Warto zauważyć, że czynnikami pogłębiającymi dysfunkcje przy prowadzeniu polityki przestrzennej jest pośpiech związany z wprowadzaniem zmian i rozpraszanie problematyki związanej z planowaniem przestrzennym.

Szczegółową i cenną analizę niespójności systemu prawa przedstawia opracowany na zamówienie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa raport [Wierzbowski 2014] poświęcony analizie ustaw mających wpływ na system planowania i zagospodarowania przestrzennego. Raport wymienia 60 aktów prawa, o skali problemu świadczą proporcje tekstu. Krytyczna analiza ustaw zajmuje 372 strony ekspertyzy. W kolejnych rozdziałach ekspertyza określa: *przepisy wymagające zmiany lub dyskusji; przepisy ignorujące lub niespójne z systemem planowania przestrzennego; przepisy niespójne z systemem planowania przestrzennego; przepisy mało przejrzyste i niespójne*. Regulacje prawa *niewymagające zmian* zajmują zaledwie 10 stron tekstu. Należy podkreślić, że na rozproszenie regulacji dotyczących planowania przestrzennego zwracają również uwagę inni prawnicy [Zachariasz (w:) Izdebski 2013: 18-20].

Zbudowano system prawa, który osłabił publiczną kontrolę procesów przestrzennych. Studia uwarunkowań i plany miejscowe, główne instrumenty aktywnej polityki przestrzennej roli tej w Polsce nie odgrywają. Ustawy poświęcają sporo uwagi zapisom proceduralnym, często też (wbrew obowiązującym zasadom legislacji) zawierają zapisy intencji. W efekcie, dokumenty planistyczne są niekiedy zapisem różnych, niespójnych zamiarów, a nie instrumentem polityki rozwoju i polityki przestrzennej.

Stan zagospodarowania wielu terenów pokazuje, że ochrona interesu społecznego jest w wielu dziedzinach nieskuteczna. Budujemy osiedla mieszkaniowe o niskim

standardzie wyposażenia i usług, a rozproszona zabudowa wkracza na tereny nieprzygotowane, nieuzbrojone pozbawione usług socjalnych i transportu. Przykładem złego działania prawa jest wcześniej już wspomniane zjawisko zabudowy terenów zalewowych. Jest to ‘wytrych’⁵³ prawny pozwalający na uchylanie zakazu zabudowy obszarów „szczególnego zagrożenia powodzią”. Takie ‘wytrychy’, to jedna z metod ograniczania kontroli planistycznej i źródło korupcji, którą procesy inwestowania, nie tylko w Polsce, są z zasady zagrożone w wysokim stopniu.

Ten prawny fenomen rodzi jednak pytanie, jaka ‘niewidzialna ręka’ psuje polskie prawo? Kto obok legislatorów dysponuje wystarczającą ilością władzy i środków, aby kosztem prawa załatwić swoje interesy? Pewne wyjaśnienia zawiera wspomniany wcześniej raport Fundacji Batorego, lecz nadal nasza wiedza o tym obszarze procesów legislacyjnych jest niezmiernie ograniczona. To kolejny temat czekający na rzetelne badania.

Prawo nie stworzyło barier zapobiegających nieracjonalnym działaniom rad gmin czy wójtów, o czym była już mowa. Aby ten problem skutecznie rozwiązać, prawo powinno zagwarantować aby system planowania i hierarchia celów polityki przestrzennej były spójne. Konieczna jest bowiem ingerencja prawa w sytuacji, kiedy gmina prowadzi szkodliwą, politykę przestrzenną, a jej koszty ponosi zarówno społeczność gminy, jak również budżet państwa. Przykładem takich działań jest wyznaczanie w aktach planowania przestrzennego terenów zabudowy, których chłonność demograficzna przekracza dziesięciokrotnie aktualną liczbę mieszkańców.

Takie plany uchwaliło w Polsce do 2012 r. ponad 90 gmin. Pięciokrotnie chłonność tę przekroczyły plany ponad 300 gmin [Śleszyński *et al.* 2012]. Pomimo strat, które absurdalne plany generują, prawo nie stwarza możliwości ingerencji organów nadzoru – regionalnych izb obrachunkowych i wojewodów.

Ten stan jest również efektem wadliwego systemu finansowania kosztów urbanizacji. Od wielu lat jest on przedmiotem ostrej, uzasadnionej krytyki. Była o tym wcześniej mowa. Sytuację pogarsza dodatkowo inna luka w systemie prawnym. Najważniejszy instrument regulujący lokalne rynki nieruchomości, powszechnie stosowany w demokratycznych państwach prawa o gospodarce wolnorynkowej podatek *ad valorem*, wciąż jest objęty politycznym embargiem, nałożonym przez polityków.

Oceniając stan polskiego prawa nie wolno zapominać, że w krajach o zaawansowanych technikach planistycznych i szerokim zakresie społecznej partycypacji i kontroli, planowanie przestrzenne jest również krytykowane, a poszukiwanie dobrych, nowych rozwiązań to zjawisko powszechne. Urbanistyczne rozwiązania, wiedza i kwalifikacje fachowców są często krytykowane, a profesjonaliści, często słusznie, nie cieszą

⁵³ Zmieniona już *Ustawa z 18 lipca 2001 r. Prawo wodne* (Dz. U. Nr 115, poz. 1229 ze zm.). Tekst ujednolicony, stan 16.08.2011. Art. 88L. 1. Na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią zabrania się wykonywania robót oraz czynności utrudniających ochronę przed powodzią lub zwiększających zagrożenie powodziowe. 2. Jeżeli nie utrudni to ochrony przed powodzią, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej może, w drodze decyzji, na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią, zwolnić od zakazów określonych w ust. 1.

się zaufaniem gestorów przestrzeni. Obywatel, co potwierdzają badania statystyczne, uważa, że architekt ponosi odpowiedzialność za stan miast, choć w rzeczywistości jest on często równie bezradny, jak ten obywatel. Twórcy *New Urbanism* krytykują stan planowania przestrzennego i jego błędy. Pojawiło się nowe hasło *reinventing planning*, zwolenników zmian, przekonanych, że zmieniając zasady wykonywania zawodu, urbanista odzyska swoją wiarygodność, a urbanistyka status.

Manifest RIBA – *Royal Institute of British Architects* (organizacja architektów Zjednoczonego Królestwa), ogłoszony w roku wyborczym 2005 rekomenduje szeroki zakres działań mających na celu poprawę jakości architektury i urbanistyki. Zawiera kilkadziesiąt rekomendacji, realnych i konkretnych – dotyczących – dostosowania projektów i planów przestrzennych do wymogów zrównoważonego rozwoju, troski o społeczne wartości miasta i wysoką jakość przestrzeni publicznych, rozwój transportu masowego, lepszego dostosowania planowania przestrzennego do sytuacji terenu, szerokiego uspołecznienia polityki przestrzennej.

Manifest postuluje prowadzenie racjonalnej gospodarki publicznymi terenami, rozwój edukacji społecznej, poprawę koordynacji prac i współdziałanie urzędów publicznych oraz reformę całego systemu podatkowego, w tym podatku VAT, aby promował jakość architektury i urbanistyki. Manifest RIBA był efektem współpracy kilkunastu prestiżowych organizacji zawodowych Wielkiej Brytanii i wciąż nie traci swojej aktualności.

Warto podkreślić, że krytyczne oceny i rekomendacje dotyczą systemu planowania przestrzennego Zjednoczonego Królestwa, który jest powszechnie uznawany za jeden z najlepszych na świecie.

4.2. Legislacja dotycząca planowania przestrzennego

Niepowodzenie inicjatyw legislacyjnych

Od 2007 r. podejmowane są próby naprawy wadliwego prawa, zwłaszcza regulacji prawnych planowania przestrzennego. Rosnące straty gospodarcze i społeczne, generowane przez chaos urbanizacyjny oraz narastająca krytyka prawa zmuszają władze centralne do podejmowania kolejnych inicjatyw legislacyjnych. Równoległe, organizacje zawodowe oraz związki samorządów terytorialnych występują z kolejnymi propozycjami zmian prawa. Wszystkie inicjatywy, w tym nowelizacje *ustawy o pizp 2003* były, jak dotąd, porażkami. Najczęściej prace przerywano na poziomie tez i założeń (projekty Związku Miast Polskich, propozycje Towarzystwa Urbanistów i rekomendacje GKUA). Niekiedy projekty istotnych zmian były odrzucane po pełnym przygotowaniu projektu prawa (projekt nowelizacji *ustawy o pizp 2011*, projekt doradców Senatu 2012). Zmiany prawa, które wprowadzono (2016) nie racjonalizowały procesów urbanizacyjnych, być może dlatego odniosły sukces.

Kolejni ministrowie odpowiedzialni za stan planowania przestrzennego mieli świadomość, że system gospodarki przestrzennej wymaga generalnej, systemowej refor-

my, że konieczne są fundamentalne, trudne zmiany prawa⁵⁴. Jednak nie podejmowali skutecznych inicjatyw. Zespoły rządowe przygotowujące propozycje legislacyjne nie dysponowały ani potencjałem, jakiego ta reforma wymaga ani koniecznym poparciem politycznym rządzących elit. Wyjątkiem była *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego* powołana w 2011 r., została zlikwidowana przed zakończeniem prac nad projektem *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* (2016).

Z historii inicjatyw warto przypomnieć trzy zawansowane projekty nowelizacji *Ustawy o pizp 2003*. Pracami nad pierwszym kierował minister O. Dziekoński, doświadczony architekt i „samorządowiec”. Projekt przeszedł wszystkie etapy legislacyjne, do fazy akceptacji przez ‘Stały Komitet’ nie został jednak skierowany do Sejmu, w którym rząd – formalny autor projektu – miał zapewnioną większość. Według nieoficjalnych informacji, zdecydował protest zespołu polityki deregulacyjnej w Kancelarii Premiera. Po latach, twórca projektu ustawy, w wywiadzie wspomina: *Zagadnąłem o to kiedyś ministra Cezarego Grabarczyka i jak dziś pamiętam, że mi odpowiedział – za tydzień ustawa będzie. Tylko ten tydzień nigdy nie nadszedł. ... I to jest dla mnie największa zagadka.* [Dziekoński 2017].

To były najgorsze czasy dla urbanistyki. Komisja sejmowa *Przyjazne Państwo*, która miała likwidować biurokratyczne bariery, rekomendowała likwidację pozwoleń na budowę, które jej zdaniem utrudniały życie ludziom i przedsiębiorcom. Była to jednak zbyt daleko idąca propozycja, nawet dla polskich liberalnych polityków i projekt upadł.

Kolejną inicjatywę legislacyjną przygotowali parlamentarzyści i doradcy Senatu⁵⁵. Projekt szybkiej nowelizacji, naprawiającej błąd wuzetki, opracowany przez Biuro Legislacyjne Senatu (maj 2011) zablokował Klub Senacki rządzącej partii, nie wyrażając zgody na jej rozpatrzenie przez Komisję Senacką. Projekt proponował bardzo ograniczone zmiany do *ustawy 2003*, aby ograniczyć szerokie i nieracjonalne stosowanie decyzji administracyjnych przy lokalizacji inwestycji na obszarach pozbawionych planów miejscowych. Politycy i lobbyści byli jednak czujni. Zwołano specjalne posiedzenie Klubu na którym inicjatorów, którzy wnioskowali o rozpatrzenie tej inicjatywy przez Prezydium Senatu, oskarżono o naruszanie „świętego prawa własności”. Sprawa „padła”.

⁵⁴ Na Zgromadzeniu Związku Miast Polskich (22 marca 2017 r.) odpowiedzialny minister stwierdził, że: *Głównymi celami Kodeksu są: skrócenie i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym likwidacja zbędnych procedur dla najprostszych budowli; przywrócenie i zapewnienie efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz wzmocnienie partycypacji społecznej w podejmowaniu rozstrzygnięć przestrzennych na wszystkich poziomach planowania, aby przypadki działań niezgodnych z interesem społeczności lokalnej należały do rzadkości; efektywny i transparentny proces lokalizacji i realizacji inwestycji publicznych.*

Są to niewątpliwie cele ważne, ale brak na tej liście wielu, co najmniej równie ważnych celów, które definiują od lat dokumenty dotyczące reformy planowania przestrzennego, w tym dokumenty rządowe.

⁵⁵ Jego autorami byli dwaj senatorowie Marek Żiółkowski oraz Janusz Sepioł i trzech doradcy Jerzy Regulski, Michał Kulesza i Adam Kowalewski.

Efekt pracy Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego – projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* został zaakceptowany decyzją Komisji 27 listopada 2015 r. Projekt wprowadzał fundamentalne, systemowe zmiany w planowaniu przestrzennym i ograniczał lokalizowanie inwestycji na terenach pozbawionych planu, na podstawie decyzji administracyjnych. Przewidywał również wiele zmian prawa rekomendowanych w dokumentach rządowych⁵⁶ oraz uchwałach i rezolucjach organizacji zawodowych i samorządów terytorialnych.

Trwają prace w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa nad projektem, który w istotnym zakresie, wykorzystał projekt *Komisji Kodyfikacyjnej* i zawiera wiele dobrych rozwiązań. Racjonalnej decyzji o kontynuacji prac poprzedników, co było *novum* w polityce, nie towarzyszy jednak analiza źródeł poprzednich porażek. Nie podjęto również wystarczających działań, aby zapewnić tej inicjatywie społeczne przyzwolenie. Można się obawiać, że bariery które zablokowały poprzednie próby zmian wadliwych regulacji prawnych nie pozwolą na uchwalenie Kodeksu lub usuną z niego najważniejsze regulacje naprawiające model gospodarki przestrzennej.

Wadliwy proces legislacyjny

Do głównych źródeł porażek inicjatyw należy zaliczyć wadliwy proces legislacyjny. Paradoksalnie, jego najostrzejszymi krytykami są prawnicy i legislatorzy, którzy zasady legislacyjne poddają od wielu lat ostrej krytyce. Prawnicy K. Goetz i R. Zubek ponad 10 lat temu stwierdzili, że głównym źródłem kryzysu prawa jest wadliwy system jego stanowienia [Goetz, Zubek 2005], kilka lat później, podobne i również zdecydowanie negatywne oceny procesu legislacyjnego przedstawili czołowi Polscy prawnicy na Prezydenckim Forum Debaty Publicznej [*System Stanowienia Prawa...* 2011].

Profesor A. Zoll, były Prezes TK stwierdził m.in.: *Wydaje się, że jest pełna zgoda w negatywnej ocenie (systemu tworzenia prawa) ... jedną z podstawowych przyczyn (jest) brak przywiązywania wagi do znaczenia stabilności prawa. ... Przed zmianą prawa trzeba mieć jasny pogląd, dlaczego dotychczasowy stan prawny nie spełnia swojej roli i mieć argumenty przemawiające za tym, że przedłożona propozycja tę rolę wypełni.*

A. Kalwas, były minister Sprawiedliwości ... *największe zło tkwi nie w procedurach, które są bardzo ważne, ale w braku kultury politycznej i upartyjnieniu państwa.... Niezbędna wydaje się więc, ... odbudowa systemu stanowienia prawa, a właściwie stworzenie nowego ładu budowania prawa, bo w istocie my ciągle nie mamy rządów prawa, mamy rządy poprzez prawo....*

I. Lipowicz, Rzecznik Praw Obywatelskich ... *podstawowym problemem w bieżącym działaniu jest ... proces uzgodnień międzyresortowych, Ile razy było tak, że rządy doprowadzały do złożenia przez własnych posłów projektu, który naprawdę był ukrytym projektem rządowym?*

⁵⁶ W tym, uwzględniał zalecenia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

J. Steinhoff, były wicepremier i minister gospodarki, Przewodniczący Rady Krajowej Izby Gospodarczej ... *Patologia w stanowieniu prawa występuje nagminnie, ... Bardzo często pojawiają się też ... poprawki popierane jawnie, bądź mniej jawnie, przez członków Rady Ministrów. ... Mamy do czynienia również z nadregulacją w efekcie populizmu politycznego. Ustawy bardzo często przygotowuje się, pod wpływem takich czy innych wydarzeń. Również media w tej materii mają swoje „zasługi”. ...*

A. Waclawik-Wejman, Prezes Zarządu Instytutu Prawa i Społeczeństwa ... *ze względu na centralną rolę, jaką w tej chwili pełni rząd w tworzeniu prawa, należy zwrócić uwagę na to, jak dalece sfragmentaryzowane są prace nad powstawaniem projektów ustawodawczych właśnie wewnątrz rządu. ...*

M. Zubik⁵⁷ były przewodniczący Rady Legislacyjnej, od grudnia 2010 sędzia Trybunału Konstytucyjnego twierdzi, że *Polskie prawo wymaga naprawy ... Po prawie 13 latach obowiązywania konstytucji nadszedł czas, aby przejrzeć jej przepisy dotyczące trybu ustawodawczego, a być może również dokonać w niej zmian.... Czy prawotwórczy chaos da się opanować? Bez zmian systemowych już się chyba nie da.*

Krytykowany jest brak przejrzystości procesu legislacyjnego, szkodliwe działanie lobbystów i grup nacisku i nieprawidłowe działanie posłów. Obszerny, starannie udokumentowany, cytowany wcześniej raport Fundacji im. Stefana Batorego krytykuje wszystkie fazy procesu legislacyjnego, łącznie z oceną skutków jego stosowania [Przejrzystość procesu... 2008].

W Raporcie stwierdzono m.in.: *Proces tworzenia prawa, zwłaszcza na poziomie rządowym jest mało przejrzysty... Proces prowadzenia konsultacji jest wysoce niejasny i nieprecyzyjny... Do nacisków grup interesu na legislatorów często dochodzi na poziomie prac rządowych. Ze względu na niską przejrzystość tego etapu procesu legislacyjnego, można zorientować się dopiero post factum, że doszło do takich nacisków. Sygnałem, że do nieformalnego lobbingu mogło dojść podczas pracy w ministerstwach, bywa niska aktywność grup interesu podczas prac sejmowych. Obserwacja procesu legislacyjnego jest łatwiejsza na poziomie sejmowym niż rządowym. ... Osoby korzystające ze statusu gościa komisji nie mają obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska oraz ujawniania, czyje interesy reprezentują i w czyim interesie występują. Otwiera to pole do niejawnego wpływania na kształt regulacji. ... Posłowie osobiście zainteresowani wprowadzeniem jakichś rozwiązań pilotują ustawy przewidujące wprowadzenie korzystnych rozwiązań dla branży, z którą oni sami lub bliskie im osoby są związane.*

Na niekorzystne zmiany projektów ustaw na etapie prac komisji sejmowych zwracają uwagę teoretycy prawa. Tak zmianę projektu *Ustawy o pizp 2003*, dotyczącą *Studium* ocenił Zachariasz: *Projekt uległ stosunkowo znacznym zmianom ... Kierunek tych zmian w stosunku do projektu nie może być oceniany pozytywnie* [Izdebski, Zachariasz 2013: 31-32].

⁵⁷ „Rzeczpospolita”, wywiad 26 lipca 2010 r.

Podobne stanowisko zawarte jest w rządowym dokumencie – *KPZK 2030*. Nie ulega wątpliwości, że proces legislacyjny wymaga zmian, podobnie jak system planowania przestrzennego. Szanse na jego naprawę są jednak ograniczone.

4.3. Prawo i kryzys gospodarki przestrzennej

Rozwój przestrzenny niezaplanowany

Likwidacja obligatoryjności planowania i monopolu planistycznego władzy publicznej należą do istotnych systemowych wad planowania przestrzennego.

Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym ograniczyła obligatoryjność planowania przestrzennego, bowiem dla polskich polityków wspomnienia PRL były wówczas wciąż zbyt świeże, również fundamentalistyczny liberalizm pierwszych rządów nie pozwalał na przyjęcie w Polsce tej powszechnie stosowanej w cywilizowanych krajach zasady. *Ustawa* ograniczała jednak możliwość wydawania pozwoleń na budowę na terenach pozbawionych planu i przedłużała ważność poprzednio uchwalonych „starych” planów, wobec niskiej aktywności planistycznej gmin.

Następna, systemowa *Ustawa o pizp 2003* zmieniła tę sytuację, unieważniając definitywnie obowiązujące „stare” plany zagospodarowania przestrzennego i wprowadziła rozwiązania administracyjne, które osłabiły, i tak już niezadowolającą, kontrolę publiczną nad przestrzenią. W efekcie, połowa inwestycji w Polsce, w ostatnich latach jest realizowana na terenach pozbawionych planów miejscowych, krytycy tego stanu twierdzą, że mamy *Polskę Niezaplanowaną*. Jesteśmy pod tym względem, w Unii Europejskiej, krajem „wyjątkowym”, żaden inny kraj członkowski nie doprowadził do takiego upadku kontroli rozwoju przestrzennego i planowania.

Polskie prawo zlikwidowało również *monopol planistyczny* władzy publicznej, który jest zasadą w krajach Unii Europejskiej. W Polsce, w kraju o bardzo krótkim okresie praktycznych doświadczeń samorządowych i gospodarki wolnorynkowej, było to olbrzymim błędem.

Po pierwsze, odpowiedzialność za projekt planu, a następnie za plan jest „rozmyta”. Formalnie odpowiada wójt i rada gminy, jednak część odpowiedzialności ponosi również przygotowujący projekt planu ekspert. W tej sytuacji zainteresowanie rady przyjmowanymi rozwiązaniami jest często ograniczone, komisje radnych i mieszkańcy bardziej są zainteresowani problemami własnościowymi i losem pojedynczych działek, niż polityką przestrzenną.

Po drugie, projekty aktów planistycznych stały się przedmiotem gier rynkowych. Konkurencja na rynku prywatnych firm oferujących usługi planistyczne musiała doprowadzić do patologii. Firma poszukująca zleceń godzi się nieraz, pod naciskiem zleceńodawcy (czyli w istocie członków rady, komisji lub burmistrza), na przygotowywanie aktów planowania przestrzennego lub projektów decyzji administracyjnych (Wuzetek) niezgodnych z zasadami wiedzy urbanistycznej.

Brak monopolu planistycznego nie byłby tak szkodliwy, gdyby nie słabość administracji architektoniczno-budowlanej oraz administracji na poziomie kraju. Na szczęście rządowym problem planowania przestrzennego jest jednym z zadań departamentu polityki przestrzennej, który w tym celu zatrudnia kilkunastu prawników i urbanistów. W Anglii Minister Spraw Społecznych i Samorządów Lokalnych ma organ doradczy *The Planning Inspectorate*, który zajmuje się sprawami legislacyjnymi, planowaniem krajowym, rozstrzygnięciem sporów w sferze planowania przestrzennego oraz instruktażem dla gmin. Organ ten liczy 700 ekspertów i ma budżet roczny 47 mln funtów [*The Planning Inspectorate* 2014].

Wprowadzenie *monopolu planistycznego* władzy publicznej nie rozwiąże wszystkich problemów, jednak obecną sytuację poprawi. Jego znaczenie potwierdza praktyka innych krajów Europy, które systematycznie doskonalą i rozwijają planowanie przestrzenne.

Luki, niejasność i niespójność prawa

Jedną z wielkich wad ustaw regulujących procesy przestrzenne jest ich niespójność. Ich normy generalne, z zasady trafnie określają ich cele. Jednak nie zawsze następne normy prawne – zakazujące i nakazujące są jasno i precyzyjnie zdefiniowane. Często też brakuje jednoznacznych, eliminujących wątpliwości definicji oraz regulacji nakazujących rzeczywistą kontrolę i monitorowanie realizacji celów. W wielu przypadkach ustawa nie określa sankcji za nieprzestrzeganie lub niezrealizowanie jej zapisów kluczowych z perspektywy ochrony ładu przestrzennego.

Regulacje w wielu przypadkach nie zawierają działań zastępczych, nie wskazują ich wykonawców, ani źródeł finansowania. Dwa przykłady niespójnych, ważnych regulacji ustawowych dotyczą realizacji *zasady kontynuacji funkcji* oraz *uwzględnianie w dokumentach planistycznych ekonomicznych uwarunkowań*.

W *Ustawie o pizp Art. 2. Ilekcrc w ustawie jest mowa o: 1) „ladzie przestrzennym” – nalezy przez to rozumiec takie ukszaltowanie przestrzeni, ktore tworzy harmonijnq calosc oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; w Art. 15....2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów... rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; w Art. 61.1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, ...*

Przykładem niejasnego i nieskutecznego prawa są zmiany wprowadzone do *Ustawy o pizp 2003 Ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji*. Jej Art. 41 stanowi: *W ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym... wprowadza się następujące zmiany: ...*

4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;

2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;

3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;

4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:

a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, w granicach jednostki osadniczej ...

Powyższe regulacje są właściwe dla podręcznika podstawowych zasady urbanistyki, jako normy prawne są martwym przepisem. Legislator posługując się takimi zwrotami, jak: *dążenia do minimalizowania, umożliwiających maksymalne, dążenie do planowania i lokalizowania* nie wprowadza do praktyki tych zasad. Bowiem, cytowana ustawa, jak również inne ustawy regulujące planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenu nie parametryzują żadnej ze stanowionych w Art. 41 zasad.

Gmina, która przeznaczająca pod zabudowę tereny o chłonności przekraczającej dziesięciokrotnie liczbę jej obecnej ludności, łamie kilkanaście ogólnych, ustawowych nakazów i zakazów. Są to normy ogólne o zasadniczym znaczeniu dla ładu przestrzennego – dotyczące *interesu publicznego, ochrony środowiska, ekonomicznych walorów, racjonalnej gospodarki terenem, transportu zbiorowego* i wielu innych. Prawo nie zawiera nawet nakazu przygotowania odpowiednich analiz i ocen, których wnioski podlegałyby zatwierdzeniu i były przestrzegane.

Temat analiz i ich słabej pozycji w systemie planowania, krytykują prawnicy [Zachariasz 2016A]. Problem częściowo mogłyby poprawić *standardy urbanistyczne*, instrument powszechnie na świecie stosowany.

Wybitny autorytet prawa, na propozycję wprowadzenia uściślających parametrów do ustaw stwierdza, *ależ moi drodzy, ustawy to nie podręcznik urbanistyki*. Trudność polega na tym, że podstawą planowania przestrzennego, lokalizacji inwestycji czy decyzji ekonomicznie istotnych w polityce przestrzennej gminy są ustawy, a nie podręczniki urbanistyki i ekonomii. Warto skorzystać z doświadczeń, krajów, które prowadzą racjonalną gospodarkę przestrzenną i szanują zasady urbanistyki również w prawie.

Wzorem może być cytowane wcześniej angielskie ustawodawstwo. Może warto przypomnieć również czasy II RP i *Zasady sporządzania planów zabudowania* Wydane Nakładem Związku Miast Polskich [Kuncewicz 1937]. Autorzy zaczynają od stwierdzenia: *Planowanie miast jest zagadnieniem wysoce skomplikowanym*, a w pierwszym rozdziale stwierdzają *Plany zabudowania mają wprowadzić ład i celowość w rozwoju*

miast i innych osiedli przez określenie sposobu użytkowania gruntów i uporządkowania obrotu nimi ...

Zasady wprowadziły wiele przepisów i norm urbanistycznych, szeroki zakres kontroli planistycznej, obligatoryjne zasady scalania, daniny właścicieli nieruchomości na rzecz gminy, kontrolę rynku nieruchomości oraz normy budowlane i techniczne o szczegółowości dziś niewyobrażalnej⁵⁸. Tak jak niewyobrażalna jest dziś wizja ładu przestrzennego w III RP pod rządami aktualnego prawa.

Prawidłowe ustalanie *kontynuacji funkcji* ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania ładu przestrzennego, bowiem dotyczy Wuzetek, czyli podstawy, w ostatnich latach, co drugiej inwestycji w Polsce. Jednak ani cytowana wyżej ustawa, ani *Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, jak również *Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane* nie zawierają katalogu i parametrów funkcji lub rodzajów przeznaczenia terenu, mimo że oba pojęcia są we wszystkich trzech ustawach przywoływane. Można wręcz odnieść wrażenie, że ustawodawca w niektórych miejscach stosuje takie pojęcia jak *przeznaczenie*, *zagospodarowanie*, czy *funkcja* zupełnie zamiennie i przypadkowo, nie wnikając w żaden sposób w występujące pomiędzy nimi różnice. Brak definicji powoduje, że zasada *dobrego sąsiedztwa* i *wymogi ładu przestrzennego* nie są respektowane przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i często są źródłem dyskusyjnych orzeczeń SA, o czym dalej będzie mowa.

Podobny brak spójności dotyczy ekonomicznych aspektów planowania przestrzennego. *Ustawa o pizp 2003* stwierdza w Art. 1. 2. *W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: ... 6) walory ekonomiczne przestrzeni... w Art. 10. 1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: ... 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy;...*

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2003 r. (wciąż ważne) definiuje w §.11 treść *prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego*, jest to jednak przepis martwy lub wadliwie realizowany. Ustawa nie ustanowiła obowiązku zgodności treści planu miejscowego z możliwościami finansowymi gminy, nie ustanowiła również żadnej formy kontroli przestrzegania tego obowiązku, nie ustanawia też działań zastępczych, jeśli gmina nie koryguje wadliwego planu. Dlatego kilkaset gmin mogło uchwalić prawomocnie plany miejscowe o absurdalnie wielkich terenach wskazanych pod zabudowę.

Prognozy skutków finansowych w takich sytuacjach stają się zbiorem niejasnych lub nierealnych założeń. Nawet przedstawiciele gmin zainteresowani ochroną ładu przestrzennego nierzadko deklarują, że celowo do tych prognoz nie wpisują konkretnych założeń, gdyż w obecnym systemie ich realizacja byłaby trudna do weryfikacji, a jednocześnie z konkretnych zapisów organy nadzorcze i kontrolne mogłyby gminy

⁵⁸ A. Kuncewicz był autorem projektu planu urbanistycznego Gdyni (*Szkic Rozbudowy Miasta Gminy* 1926) i następných, korygowanych planów miasta zaplanowanego na 250 tys. mieszkańców. Autor *Zasad* wiedział więc co pisze i miał też pisząc *Zasady* wsparcie prawników, w tym G. Szymkiewicza, Naczelnika Wydziału Administracyjno-Budowlanego MSW (1937).

zbyt formalistycznie rozliczać. W konsekwencji zawarte obecnie w prognozach stwierdzenia nie mają w większości przypadków prawie żadnej wartości. Jest to przykład, jak przepisy prawne mogą z jednej strony okazać się sprzeczne z intencjami ustawodawcy, a z drugiej zmuszać organy administracji publicznej do działań fikcyjnych, z ogólnym założeniem, że stanowią one biurokratyczny obowiązek, bez żadnych efektów (co samo w sobie również może demoralizować podmioty stosujące te przepisy i prowadzić do obniżenia w ich perspektywie wartości związanych z planowaniem przestrzennym).

Interesujące, że ustawa problem ten podejmuje w odniesieniu do planowania krajowego: w Art. 47... 1. *Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych: 1) sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, ...* Jest to kolejna martwa regulacja. Decyduje o tym niespójność systemowa planowania przestrzennego w Polsce, która powoduje, że planowanie krajowe nie jest powiązane z planowaniem regionalnym i planowaniem na poziomie gminy.

Niedookreślonym pojęciem jest *ład przestrzenny*, prawdopodobnie najważniejszy termin ustawowy w planowaniu przestrzennym. Wymieniany jest w dwóch kluczowych ustawach (*o samorządzie gminy* i *ustawie o pizp 2003*) na pierwszym miejscu w spisach zadań i celów. W *Ustawie o pizp 2003*, podjęto próbę jego zdefiniowania. Jednak w sądach administracyjnych, poza nielicznymi wyjątkami jest przy orzekaniu pomijane.

Zdaniem autorytetów prawnych za główny mankament definicji ładu przestrzennego uznano jej pochodzenie z *obszaru doktryny urbanistycznej*, co z kolei sprawia, że zawarte w art. 2 pkt 1 *ustawy o pizp 2003* sformułowanie *nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści* [Leoński *et al.* 2012: 50-51].

Trudno ten argument przyjąć, bowiem przywołana ustawa jest podstawowym instrumentem regulującym procesy przestrzenne i stanowi ramę prawną dla wszelkich działań urbanistycznych. W tej sytuacji jej związek z zasadami wiedzy urbanistycznej jest konieczny. Między innymi na tym polega specyfika planowania przestrzennego, że bez uwzględnienia wymogów urbanistycznych, każdy system gospodarki przestrzennej prędzej, czy później zmierza ku degradacji.

Ustawodawca powinien jednak szerzej zaakcentować (też w sferze aksjologii – w tym jako przeciwstawienie uprawnieniom inwestycyjnym użytkowników przestrzeni), obowiązki organów administracji publicznej związane z ochroną ładu przestrzennego. Również należy na to zwrócić uwagę przy okazji rozpatrywania skutków poszczególnych narzędzi polityki przestrzennej.

Trudno się również zgodzić z tezą, że niedookreśloność pojęcia ‘ład przestrzenny’ jest nieunikniona, zwłaszcza z argumentem, że jest to pojęcie niemożliwe do sparametryzowania. W programie badawczym [Śleszyński 2013] dotyczącym wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego, zdefiniowano ponad 20 *wskaźników środowiskowych* ładu przestrzennego i ponad 50 *wskaźników ładu przestrzennego* na

obszarach silnie zurbanizowanych. Na podstawie tego badania możliwa jest zarówno parametryzacja głównych cech ładu przestrzennego, jak również zdefiniowanie wielu podstawowych standardów urbanistycznych, które od lat nie mogą się doczekać kodyfikacji.

Źródłem nieporozumień jest również częste pojmowanie ładu przestrzenny jako pojęcia teoretycznego, związanego z estetyką przestrzeni i krajobrazem miejskim, oderwanego od realiów praktyki. Jest wręcz przeciwnie – ład przestrzenny ma wiele wymiarów i wywołuje materialne, konkretne skutki. Wadliwy plan miejscowy, nie uwzględniający rzeczywistych potrzeb rozwojowych gminy i możliwości przygotowania terenu, ma skutki ekonomiczne. Koszty odszkodowań i wykupu gruntów lub przegrane w sądach sprawy o odszkodowania mogą kosztować setki mln zł. To efekt bezładu przestrzennego w wymiarze ekonomicznym. Wadliwy plan miejscowy i tereny substandardowej zabudowy mieszkaniowej, pozbawione usług i transportu publicznego – to konkretne ekonomiczne (mieszkańców) i społeczne (mieszkańców) straty w dysfunkcjonalnej przestrzeni.

Wybitny urbanista, architekt i filozof przestrzeni, Lynch w swej znanej publikacji *Site Planning* omawia i definiuje kilkadziesiąt czynników, takich jak m.in. – jakość planowania, projektowanie urbanistyczne (w Polsce nie istniejące), forma ulic i przestrzeni publicznych, zieleń miejska, woda w mieście, budynki publiczne, centra historyczne, klimat – które decydują o wartości i jakości zagospodarowania terenów. Każdy z nich ilustruje licznymi przykładami. Lynch jest studiowany w krajach, które doceniają znaczenie ładu przestrzennego, w jego istotnych, materialnych i społecznych wymiarach. Bezład zagospodarowania wielu terenów w Polsce świadczy o braku wiedzy i szacunku dla wymogów ładu przestrzennego w planowaniu przestrzennym i lokalizowaniu inwestycji [Lynch, Hack 1990].

Wypada zauważyć, że również systemowe wady planowania, zwłaszcza szerokie stosowanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy praktycznie uniemożliwiają troskę o ład przestrzenny i samo sformułowanie poprawnej definicji niewiele zmieni.

Źródłem tej dysfunkcjonalności systemu planowania jest brak powiązań hierarchicznych krajowego, regionalnego i lokalnego planowania przestrzennego. Wprowadzenie hierarchii planów, postulat często wysuwany przez niektórych urbanistów, jest zdaniem większości prawników niemożliwe, jako niekonstytucyjne. Jeśli można się z tym zgodzić, to dla prawidłowego funkcjonowania systemu planowania, prawo powinno zapewnić hierarchiczność realizacji ustalonych celów polityki przestrzennej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Mamy bowiem do czynienia z nadrzędnością krajowych celów rozwoju przestrzennego nad celami lokalnymi, podobnie jak w wielu obszarach zarządzania państwem. Interesy kraju są powszechnie respektowane w obronności, ochronie środowiska, w ochronie porządku publicznego, pozycja celów polityki przestrzennej kraju powinna być podobna. Jeśli prawo tego nie zapewni, zwłaszcza w sferze decyzyjnej aktów planowania przestrzennego wszystkich „szcze-

bli”, bezład przestrzenny będzie nadal narastał, nie osiągniemy spójności planowania przestrzennego gminy z planowaniem krajowym i regionalnym. Również nierealna będzie realizacja wytycznych Celu 6 KPZK 2030.

Interes publiczny – „Wolność zabudowy” – konflikty interesów

Do podstawowych zasad polityki przestrzennej należy uznanie, że interes publiczny (państwa, jako całości, grup społecznych, regionów czy gminy) istnieje i powinien być respektowany w organizacji przestrzeni. Polskie prawo jednak nie zdefiniowało poszczególnych kategorii interesów i nie zapewniło ich ochrony w odpowiadającej im skali przestrzennej. Proces wywłaszczania jednej działki, teoretycznie możliwy, potrafił zablokować budowę ważnej arterii miejskiej na kilkanaście lat (ul. Powstańców Śląskich w Warszawie), przestrzenie publiczne są redukowane, zwłaszcza brak troski o zieleń miejską, której polskie prawo nie chroni i nawet nie zalicza do inwestycji celu publicznego.

Prawo toleruje naruszanie interesu społecznego i publicznego jako efekt wadliwego planowania przestrzennego. Jego koszty obciążają budżety publiczne.

W prawie istnieje pojęcie wartości wysoko cenionych, wciąż jednak nie zostały zdefiniowane na tyle dokładnie, aby mogły być respektowane w planowaniu przestrzennym, w warunkach gospodarki wolnorynkowej, przy silnej pozycji prawa własności i słabej interesu publicznego, na co zwraca uwagę Izdebski: *Przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 jest zarazem wciąż odczytywany w sposób znacząco ograniczający zastosowanie kategorii interesu publicznego w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego wobec szerokiego uznawania szczególnej roli ... prawa własności nieruchomości* [Izdebski, Zachariasz 2013: 43 i 75].

Próba unormowania prawnej kwestii wyważania interesów były zmiany wprowadzone do *Ustawy o pizp 2003 Ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji*, jej Art. 41 stanowi: ... *W ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ... wprowadza się następujące zmiany: ...*

3. Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.

Prawo nadal nie określiło sposobu „wyważania” interesów. Wymienia *analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne*, ale nie wprowadza nakazu ich przygotowania i zatwierdzania wyników. W efekcie, wyważanie interesów staje się jedynie wolą urzędnika. Temat analiz i ich słabej pozycji w systemie planowania, został już wcześniej omówiony, również w odniesieniu do problemu dobra publicznego [Zachariasz 2016A].

Wielkim problemem polskiej urbanistyki jest nie do końca zdefiniowany zakres prawa własności. Należy pamiętać, że prawo własności należy do najtrudniejszych i najczęściej poddawanych rewizji problemów prawnych gospodarki przestrzennej.

W krajach o liberalnej gospodarce i demokratycznie rządzonych, problem kontroli użytkowania terenu oraz udziału sektora publicznego w tworzonej rencie gruntowej jest, od prawie dwóch wieków, przedmiotem negocjacji oraz zmian. W ocenie konserwatystów, liberałów ekonomicznych i wielu myślicieli, własność jest gwarancją wolności i demokracji⁵⁹. Człowiek, który nic nie posiada nie jest wolny, a prywatna własność to jedno z naturalnych uprawnień [Miner 1996: 277] i podstawowy atrybut wolności obywatelskiej.

Spory te trwają od wieków, a twórcy socjalizmu utopijnego, w XVIII w., Proudhon i jego uczniowie przewidywali jego zniesienie [Berlin 2002: 112, 133]. W krajach totalitarnych władza decydowała (i w kilku ostatnich nadal decyduje) o sposobie użytkowanie terenu.

W XX w. prawo własności i rynek nieruchomości stały się dodatkowo przedmiotem badań czynników zewnętrznych (*externalities*), które są mało istotne przy obrocie różnych materialnych, ale mają kluczowe znaczenie dla funkcjonowania rynku nieruchomości [Jewtuchowicz 1987]. Między innymi, nakazują ograniczenie zakresu prawa własności, bowiem praktycznie każda zmiana użytkowania terenu i każda inwestycja wywołuje jakieś skutki, czasami negatywne i szkodliwe dla otoczenia.

W konsekwencji regulacje prawne normujące zakres kontroli planistycznej należą do największych dylematów legislacyjnych. Spowodowały, że polskie prawo nie rozstrzyga jasno kwestii zakresu prawa własności. Jednak dopóki zakres praw właścicielskich jest niejasny, a niektóre autorytety nawołują, aby prawo do zabudowy miał każdy właściciel nieruchomości, uporządkowanie planowania jest niemożliwe. W III RP problem ten jest przedmiotem sporu czołowych, naukowych autorytetów polskiego prawa. W pierwszej dekadzie XXI w. dominowała doktryna ‘wolności zabudowy’, która do naturalnego prawa własności zaliczała również prawo zabudowy, czyli zmianę zagospodarowania terenu. Od kilku lat pogląd ten jest poddawany krytyce. Gdesz twierdzi: *Zależność pomiędzy dążeniem jednostki do bycia niezależnym a wartościami ważnymi dla danego społeczeństwa (interes powszechny) stanowi istotę prawa własności. Treść prawa własności nie może być zatem zdefiniowana a priori, a jej granice wyznaczają normy przyjęte w danym systemie i określane mianem np. społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy. ... Niestety zarówno polskie orzecznictwo, jak i większość doktryny, kwestię tę rozumie całkowicie błędnie, wychodząc z pseudointelektualnego założenia, że własność, jako prawo naturalne, zawiera w sobie prawo do zabudowy nieruchomości. Gdyby tak było, to większość nowożytnych systemów prawnych ukształtowało własność sprzecznie z prawami natury, a niemieckie, francuskie, holenderskie, czy angielskie normy dotyczące zasad prawa zabudowy, stanowiłoby zamach na prawa naturalne człowieka* [Gdesz 2016: 2]. Podobne stanowisko zajmuje Izdebski: *Do podtrzymania mitu świętego prawa własności*

⁵⁹ Prawo to sformułował jako pierwszy J. Locke (1632-1704). W słynnym dziele *Dwa traktaty o rządzie* twierdzi, że każdemu człowiekowi przysługują trzy prawa naturalne, które są niezbywalne i niezależne od praw stanowionych: *prawo do życia, wolności i własności prywatnej*.

sferze dotyczącej wprost lub pośrednio planowania i zagospodarowania przestrzennego przyczynił się, wykazując wyraźny brak zrozumienia jego problemów, Trybunał Konstytucyjny ... Prawo zabudowy w żaden sposób nie jest oczywistym elementem prawa własności [Izdebski, Zachariasz 2013: 152-153].

Wadą polskiego 'modelu' gospodarki przestrzennej jest brak instrumentów i regulacji prawnych ułatwiających eliminowanie konfliktów interesów. W gospodarowaniu przestrzenią są nieuniknione, mogą występować zarówno w ramach społeczności samorządowych, jak też pomiędzy interesami podmiotów publicznych. Wada ta jest zwłaszcza odczuwalna w przypadku braku planów miejscowych na obszarach urbanizacji i na terenach rozproszonej zabudowy. Są one efektem nacisków społecznych i w konsekwencji decyzji planów, bowiem przekwalifikowanie terenów rolnych na budowlane rodzi nadzieję na wysokie zyski. Jednak w przypadku nadprodukcji terenów budowlanych większość wskazanych pod zabudowę terenów nie znajdzie inwestorów, natomiast dla większości mieszkańców gminy, wadliwe plany przynoszą starty. Gmina ma zmniejszone dochody, wzrastają koszty uzbrojenia, pogarszają się warunki funkcjonowania usług i transportu. Brak jednak mechanizmów, które pozwoliłyby na wyważenie sprzecznych interesów i podjęcie korzystnej dla społeczności gminy decyzji. Brak często nawet pełnej, jasnej i zrozumiałej informacji, która wyjaśniłaby społeczności gminy skutki uchwalanego planu.

Konflikty interesów to również przedmiot indywidualnych sporów. Ich liczba rośnie i będzie nadal rosła wraz ze wzrostem zamożności i wymagań społecznych, jeśli nie uporządkujemy gospodarki przestrzennej. Potrzebne jest zbudowanie, co niektóre projekty zmian prawa już proponowały, instytucji arbitrażu, jako obowiązkowego etapu likwidacji sporów. Instytucji działającej z powodzeniem w wielu krajach, które już „odkryły”, że sądy powszechne sobie z tym problemem nie poradzą.

Na problem konfliktów przestrzennych zwracają uwagę autorzy najnowszej inicjatywy rządu: *Konflikty przestrzenne i społeczne związane z lokalizowaniem niektórych rodzajów inwestycji silnie oddziałujących na przestrzeń (np. stacje nadawcze telefonii komórkowej, obiekty generujące odory, składowiska odpadów) oraz lokalizowaniem inwestycji na niektórych rodzajach przestrzeni istotnych dla prawidłowego funkcjonowania gminy lub dla społeczności lokalnej niepodlegających ochronie wobec braku planu miejscowego (np. obszary przestrzeni publicznej) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy* [Kodeks 2017].

Korupcjogenne prawo

Z badań historyków wynika, że korupcja jest równie stara, jak cywilizacja europejska [Bellow 2004], a monitoring tego zjawiska pokazuje, że rynek nieruchomości należy w krajach Europy, do dziedzin najbardziej, obok inwestycji i transportu, zagrożonych korupcją. Słabe, nieskuteczne planowanie przestrzenne, nieprecyzyjne lub niejasne sformułowania prawa, jego luki korupcję ułatwiają, ułatwiając naciski na władze publiczne [Dekker *at al.* 1992].

Rynek nieruchomości jest z zasady zagrożony spekulacjami, a poziom korupcji w krajach Europy Zachodniej ilustruje ciekawy i dość nietypowy przypadek, który polska prasa opisała przed kilku laty. P. D'Addario, lokalna działaczka partii premiera Włoch w Bari, zeznawała na procesie Berlusconiego oskarżonego o korupcję. Odpowiadając na pytanie sędziego, dlaczego atrakcyjna, młoda kobieta uprawiała seks z 72-letnim szefem rządu stwierdziła, że liczyła w zamian na przychylność lokalnych urzędników rządzącej partii przy ubieganiu się o zezwolenie na przebudowę hotelu⁶⁰.

Również z powodu zagrożenia korupcją rynek nieruchomości w krajach Europy Zachodniej jest monitorowany, nadzorowany i kontrolowany. Rozbudowany aparat administracyjny, sądy, policja, firmy ubezpieczeniowe ścigają nadużycia, praktyki monopolistyczne, spekulacje rynkowe i nielegalne działania inwestycyjne. Stoi za tymi działaniami systematycznie doskonalone prawo i procedury.

Dobry przykład skutecznej walki ze spekulantami przyniosły badania Uniwersytetu Mc Gill z Montrealu. Przed wielu laty, na seminarium w Łodzi, przedstawiono *case study* opublikowane przez ten Uniwersytet w 1989 r. W skrócie historia wyglądała następująco. Prywatny przedsiębiorca dowiedział się o zamiarze budowy w Montrealu nowej dzielnicy. Na podstawie tej informacji wykupił, nim miasto zdążyło to uczynić, tereny przyszłej lokalizacji za sumę 1 500 000 dolarów. Kiedy miasto uruchomiło działania inwestycyjne zażądał za odstąpienie terenu 6 mln. Sprawa trafiła do arbitrażu (obowiązkowy tryb w Kanadzie), lecz porozumienia nie osiągnięto. Po dziewięciu latach sporów, sąd w Montrealu zasądził rekompensatę w wysokości 1 300 000 dolarów, w uzasadnieniu wyroku stwierdzając, że inwestor skupując w pośpiechu teren, zapłacił za niektóre działki więcej niż wynosiła ich wartość rynkowa w chwili zakupu. Warto zauważyć, że budowa dzielnicy była już zakończona, bowiem przejmowanie terenu w Kanadzie jest egzekwowane niezależnie od sporów dotyczących wielkości rekompensat. Do starty inwestora – 200 tys. dolarów – należy doliczyć nie ‘pracujący’ przez 9 lat kapitał i inflację. Rozstrzygnięcie to niewątpliwie rażąco odstaje od dominującego w Polsce liberalizmu.

Korupcjogenność polskiego prawa jest często krytykowana, dotyczy zwłaszcza braku regulacji antyspekulacyjnych w odniesieniu do rynku nieruchomości, zbyt szerokiego marginesu interpretacyjnego (ogólnikowe zapisy prawa). Zwłaszcza wadliwe są – szerokie zastępowanie miejscowych planów decyzjami administracyjnymi, niesprecyzowana rola *Studium Uwarunkowań* i nieprecyzyjne przepisy wykonawcze dotyczące Wuzetki.

NIK, w dziesiątym roku istnienia III RP, oceniła negatywnie działania antykorupcyjne: *Kontrolę Najwyższej Izby Kontroli wykazują też, że w działalności administracji publicznej praktycznie nie funkcjonują żadne systemowe rozwiązania zapobiegające korupcji. Tzw. Ustawa antykorupcyjna z 1997 roku ma istotne znaczenie moralne,*

⁶⁰ „Gazeta Wyborcza” podała informację za dziennikami włoskimi „La Repubblica” i „L'Espresso” (GW 22.07.2009).

stwarza pewne wymagania wobec funkcjonariuszy państwowych, zakazuje im niektórych rodzajów aktywności na styku sektora publicznego z prywatnym, ale ustawa ta działa jak dotąd w wymiarze raczej formalnym niż merytorycznym, a jej rygory są stosunkowo łatwe do obejścia [Zagrozenie korupcją 2000].

Po kilku latach publikacja NIK poświęcona korupcji tak charakteryzowała mechanizmy, które jej sprzyjają: ... *Do najważniejszych trzeba zaliczyć szeroki zakres kompetencji skupiony w rękach pojedynczego urzędnika, bez nadzoru czy też współdziałania w wydawaniu decyzji innych urzędników; uznaniowość, przy wydawaniu decyzji administracyjnych; problem ten rodzi się zwłaszcza w sytuacji, kiedy brak mechanizmów weryfikujących tę decyzję za pomocą obiektywnych kryteriów; słabość systemów kontroli wewnętrznej, które w krajach Unii Europejskiej są postrzegane jako gwarancja demokratycznego sprawowania władzy; nierówny dostęp do informacji – instytucje bardzo często nie zapewniają wszystkim zainteresowanym równego dostępu do informacji* [Zdasień 2003].

Informacja NIK dotycząca łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej opisuje kolejny, korupcyjny mechanizm. Stwierdzono, że *zjawisko łączenia zatrudniania przez pracowników (urzędów) z działalnością usługową wystąpiło we wszystkich badanych urzędach administracji samorządowej* [NIK 2004: 5-8]. Stwierdzono również, że *pracownicy administracji świadczyli usługi na terenie właściwości działania urzędów, w których byli zatrudnieni, ich prace były podstawą wydania decyzji administracyjnych w 25 urzędach administracji samorządowej*. Szokująca informacja, że *zjawisko łączenia zatrudniania wystąpiło we wszystkich badanych urzędach* nie zmobilizowała jednak legislatorów do działań.

We wnioskach końcowych NIK rekomenduje wprowadzenie prawnych barier, które ograniczyłyby te patologiczne zjawiska. Nie zauważono jednak, że ich głównym źródłem są regulacje prawne dotyczące gospodarki przestrzennej.

Wnioski analiz NIK wykazują, że polskie prawo regulujące problemy gospodarki przestrzennej, a zwłaszcza urbanizacji, jest wręcz podręcznikowym zbiorem mechanizmów korupcyjnych. Potwierdzają to dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego (10.04.2015) wskazujące na narastanie korupcji: *aż 34 procent spraw, jakie prowadziło ono w 2014 r. dotyczyła korupcji wśród przedstawicieli lokalnych władz. Według tych danych samorządowcy najczęściej biorą łapówki m.in. za załatwienie sprawy, przyspieszenia decyzji, np. budowlanej ... niepokoi wzrost takich działań, bo w 2013 r. tylko 25 proc. spraw prowadzonych przez biuro dotyczyło samorządów.... samorzady są miejscem, gdzie ryzyko zaistnienia korupcji jest spore. ... Podstawowa funkcja organów stanowiących, czyli kontrola, nie jest realizowana. Jeśli dodać do tego bierność mieszkańców i tendencję do tworzenia się brudnych lokalnych wspólnot, to mamy pole ryzyka korupcji. Są również pozytywne zjawiska, według raportu ... przyzwolenie na zachowania korupcyjne zmniejsza się. Rośnie liczba osób, które zgłaszają nadużycia, powstają grupy mieszkańców, które potrafią wymuszać na samorządach większą*

*przejrzystość i jawność działań ... coraz mocniej przebija się świadomość, że korupcji trzeba się aktywnie przeciwstawiać ...*⁶¹.

Polityka przestrzenna władz centralnych

Polskie prawo nie stworzyło podstaw stanowiących i realizacji krajowej polityki przestrzennej. Planowanie przestrzenne na szczeblu centralnym nie ma kontynuacji w decyzjach innych podmiotów publicznych i nie ma egzekucji wykonawczej nawet w najważniejszych dla rozwoju przestrzennego kraju problemach. W końcowym efekcie polityka przestrzenna państwa ma charakter wyłącznie deklaracyjny, co należy zaliczyć do głównych wad polskiego prawa gospodarki przestrzennej. Głównym źródłem niespójności polityki przestrzennej państwa – rządu i samorządów terytorialnych są, co już wcześniej zauważono, brak zależności dokumentów planistycznych. Ograniczone elementy hierarchii (np. ustalenia wiążące planów województw) są w praktyce mało skuteczne i powodują, że krajowa nadrzędność celów rozwoju przestrzennego nie jest respektowana. Warto tu przytoczyć zalecenie *Europejskiej Karty Planowania Przestrzennego: Na szczeblu lokalnym plany rozwoju powinny uwzględniać interesy planowania regionalnego i lokalnego* [*Planowanie przestrzenne w wybranych krajach Europy Zachodniej* 1989: 110].

Powody takiego stanu faktycznego są zróżnicowane. Wiązać się mogą zarówno z rozproszeniem sektorowym podejmowanych przez rząd problemów związanych z polityką przestrzenną, niechęcią do szerszych zmian ze strony określonych środowisk lobbystycznych, jak też brakiem woli szerszego „przeprogramowania” dotychczas funkcjonujących zasad związanych z gospodarką przestrzenną. To władze krajowe od wielu lat sankcjonują niespójność systemu gospodarki przestrzennej. Ich największa (ale nie jedyna) wada, to posługiwanie się w bardzo szerokim zakresie decyzjami administracyjnymi o warunkach zabudowy, które to decyzje nie mogą być poddane żadnej kontroli w szerszym systemowym zakresie.

Przyjmowane w trybie uchwał Rządu i Sejmu koncepcje Przestrzennego Zagospodarowania Kraju nie mają mocy prawnej, są jedynie deklaracjami kolejnych rządów. Towarzyszy temu brak woli politycznej na prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej.

Zadekretowaną prawem niemoc władz centralnych państwa ilustruje historia kolejnych wersji projektu, który miał wdrażać zalecenia KPZK 2030. Pierwsza wersja projektu *Plan Działania służący realizacji koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010) zawierała bardzo ambitny program. Zakładała generalną przebudowę praw i instytucji publicznych gospodarki przestrzennej, w tym takie działania, jak: *Wdrożenie oceny wpływu terytorialnego planowanych inwestycji jako instrumentu. poprawiającego skuteczność*

⁶¹ [<http://www.portalsamorzadowy.pl/polityka-i-spoleczenstwo/korupcja-w-samorzadach-dane-cbamowia-ze-rosnie,69393.html>].

i efektywność polityki przestrzennej. Opracowanie i wdrożenie regulacji dotyczących ograniczania rozpraszania zabudowy w celu racjonalizacji sieci osadniczej (do 2012) [regulacje dotyczące ograniczeń w dysponowaniu gruntami nieobjętymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzających obowiązki reparcelacji gruntów na terenach rozwojowych na podstawie decyzji planu (do 2013)... uwzględnienie w dokumentach planistycznych standardów urbanistycznych (do 2014 r.)]. Prawne i ekonomiczne działania wspomagające politykę przestrzenną państwa... Wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości... Wzmocnienie zdolności instytucjonalnej w zakresie planowania przestrzennego (do 2013 r.). Utworzenie systemu monitoringu i ewaluacji zjawisk przestrzennych i efektów polityki przestrzennej i regionalnej (do 2011 r.).

W następnych wersjach (2011, 2013) dokumentu eliminowano systematycznie istotne propozycje działań. Ich ostatnia wersja (2013) nie usuwała większości wad systemowych gospodarki przestrzennej. Nawet ta, mocno ‘okrojona’ wersja, nie została jednak wdrożona do realizacji przez Radę Ministrów [*Plany Działań 2010-2013*].

Tematy te jednak, nadal są przedmiotem prac rządu. Autorzy najnowszej inicjatywy legislacyjnej [*Kodeks... 2017*] stwierdzają w uzasadnieniu: *...Brak ram instytucjonalnych dla koordynacji aktów prawnych i dokumentów rządowych o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju na etapie prac Rady Ministrów (brak koordynacji lokalizacji różnych typów inwestycji, co powoduje kolizje przestrzenne, a często także opóźnienia i zwiększone koszty realizacji) oraz ... brak efektywnej roli koordynacyjnej państwa w gospodarowaniu przestrzenią – niejasna rola Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, dalej: „KPZK” w systemie planowania przestrzennego, w tym niedostateczna spójność KPZK z dokumentami strategicznymi i aktami planowania. ... Brak korelacji działań inwestycyjnych i przestrzennych w wyniku lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego ... brak koordynacji działań rządowych i działań samorządowych wszystkich szczebli... .*

Problem koordynacji krajowej polityki przestrzennej był podnoszony wcześniej, w programie badawczym *Sprawne Państwo*. Autorzy badający strefy korupcji występujące w zarządzaniu administracją rządową stwierdzają: *Wewnętrzne planowanie, monitorowanie i koordynacja leżą u podstaw zarządzania procesem stanowienia polityki w ministerstwach. Brak mechanizmów koordynacji pionowej i poziomej oraz brak sformalizowania oznaczają, że kontrola pozostaje głównie nieformalna, oparta na zaufaniu i interwencjach osobistych* [Heywood et al. 2008: 58-60].

W rządach III RP pozycja problemów urbanistyki była niska, a ich lokalizacja w strukturach ministerialnych zmieniła się kilkanaście razy. Nic więc dziwnego, że o koordynacji polityki przestrzennej i porządkowaniu prawa nie mogło być mowy.

W odróżnieniu od Polski, definiowanie i prowadzenie racjonalnej, spójnej polityki przestrzennej państwa, czyli koordynacji polityki rządu i samorządów terytorialnych należy w państwach rozwiniętych do ważnych zadań władz publicznych.

Analizując ten problem należy też pamiętać, że określenie i realizacja tych zadań jest problemem trudnym, budzącym spory i wymagającym systematycznego doskonalenia.

Ustawodawstwo wielu krajów, o dłuższych niż Polska doświadczeniach samorządowych, wprowadziło w ubiegłym wieku system rozbudowanych wytycznych i instrukcji rządowych, powszechnie obowiązujących. Często spotykanym rozwiązaniem jest instytucja nadzoru przedmiotowego, której z zasady towarzyszy obligatoryjność planowania.

Dopóki Regulacje ustawowe nie uporządkują relacji pomiędzy podmiotami prowadzącymi politykę przestrzenną w Polsce i nie wyposażą rządu w instrumenty pozwalające na odbudowę i utrzymanie *ładu przestrzennego* w państwie zgodnie z *KPZK 2030* oraz *KPM 2015* problem nie zostanie rozwiązany.

Również stan planowania przestrzennego na poziomie regionalnym krytykują autorzy najnowszego projektu *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego 2017*. W uzasadnieniu stwierdzają: *Niewystarczająca rola województwa w systemie planowania przestrzennego, w tym: 1) niewystarczająca koordynacja planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dalej: „plan województwa”, z innymi dokumentami, w tym strategicznymi. 2) brak koordynacji zwrotnej planu województwa z lokalnymi aktami planowania przestrzennego. 3) niejasny zakres ustaleń wiążących planu województwa. 4) znikomy wpływ planu województwa na ład przestrzenny.*

Podobne postulaty sformułował Konwent Marszałków Województw RP. Stanowisko Konwentu z 17 października 2013 r. w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni stwierdza: *... Konwent ... uznaje za konieczne wzmocnienie roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni poprzez przeprowadzenie zasadniczych zmian legislacyjnych. ... wprowadzenie zmian systemowych, które zapewnią hierarchiczny model polityki przestrzennej oparty na spójności polityki regionalnej i krajowej z działaniami kształtującymi zagospodarowanie terenu podejmowanymi na poziomie gminy ... odbudowy służb planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji publicznej ... wprowadzenie mechanizmów finansowych i regulacji prawnych ... w celu zahamowania nieuzasadnionej społecznie presji na tereny nieuzbrojone, niezabudowane i cenne przyrodniczo ... Wdrożenie w przyjętych w *KPZK* rozwiązań ... rozdzielenia prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy [Stanowisko Konwentu 2013].*

Ostatnią z istotnych luk prawa i w efekcie wad planowania przestrzennego na poziomie krajowym, jest brak kompleksowego i ciągłego monitoringu procesów przestrzennych. Badania zmian zagospodarowania przestrzennego i ich skutków mają charakter wycinkowy, prawo nie precyzuje zakresu, metod oceny i mierników; nie zobowiązuje rządu do dokonywania bilansów, które określiłyby globalne konsekwencje zmian. Nie są gromadzone informacje wymiarujące koszty wadliwych procesów urbanizacji – nie wiemy, jak w ich wyniku wzrastają koszty infrastruktury, nie mamy szacunków kosztów generowanych w wyniku nieskoordynowania rozbudowy sieci transportowej z rozwojem przestrzennym miast. Nie posiadamy rzetelnych bilansów strat terenów rolnych czy terenów zieleni miejskiej, ponieważ prawo ich nie wymaga. W konsekwencji, w dokumentach planistycznych szczebla krajowego brak informacji, które decydują o korzyściach z prawidłowo prowadzonego planowania przestrzennego.

Gospodarka przestrzenna gmin – główne problemy

Wprowadzenie samorządu terytorialnego jest powszechnie oceniane jako jedna z najważniejszych i najlepiej przeprowadzonych w III RP reform. Również powierzenie gminom głównej odpowiedzialności za ład przestrzenny było decyzją trafną. Zadania samorządu określają ustawy, w tym z 1990 r., która w art. 6 mówi, że *Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów*, a w art. 7 *Zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują ...*, dalej katalog zadań, w tym: *troskę o ład przestrzenny*.

W ciągu 25 lat działalność samorządów zmieniła obraz wielu polskich miast, również sukcesy w porządkowaniu centralnych części niektórych dużych miast potwierdzają, że była to potrzebna i dobra reforma.

Błędem reformy było jednak obarczenie gmin w praktyce wyłączną, pomijając ustawodawstwo specjalne, odpowiedzialnością za rozwój i ład przestrzenny i przyjęcie zasad gospodarki wolnorynkowej na rynku nieruchomości. Dodatkowo, kolejne zmiany prawa osłabiały system planowania przestrzennego i obecnie, obok niewątpliwych sukcesów obserwujemy również w polityce przestrzennej i działaniach gmin wiele niekorzystnych zjawisk – patologie niekontrolowanej urbanizacji, szkodliwe społecznie i gospodarczo rozpraszanie zabudowy, zaśmiecanie przestrzeni agresywnymi reklamami i zbiurokratyzowany system inwestowania utrudniający inwestorom działalność. Szczególne nasilenie negatywnych zjawisk przyniosło ostatnie kilkanaście lat wraz z rozwojem gospodarczym i *boomem* inwestycyjnym. Zwłaszcza rozpraszanie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach [Lisowski, Grochowski 2008; Kowalewski 2013].

Rzeczywista odpowiedzialność władz gmin za wadliwe procesy przestrzenne jest jednak ograniczona. Bowiem prawo nie wyposażyło gmin w uprawnienia konieczne dla realizowania tych zadań, nie zapewnia monitoringu zmian zagospodarowania przestrzennego i ich skutków, nie stworzyło barier, które zapobiegałyby nieracjonalnym działaniom rad gmin czy wójtów. Inaczej to ujmując: obecnie obowiązujące przepisy prawne zezwalają na brak racjonalnej polityki przestrzennej, bezład przestrzenny gminy nie jest „karany”, natomiast ochrona ładu przestrzennego często jest trudna i kosztowna.

Prawo nie wspiera władz gmin w prowadzeniu racjonalnej polityki przestrzennej, natomiast zapewniło duże uprawnienia prywatnym inwestorom oraz lobbystom działającym często na szkodę gmin. Ustawy nie wyposażyły gmin w uprawnienia konieczne do realizowania racjonalnej polityki przestrzennej. Wręcz przeciwnie, wiele obecnie obowiązujących rozwiązań (w tym te dotyczące odszkodowań w związku z uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego) często, skutecznie odstrasza gminy od prowadzenia bardziej ambitnej (a czasem nawet jedynie aktywnej) polityki przestrzennej. O tym, że w obecnej sytuacji prawnej gmina nie decyduje co, gdzie i jak

budujemy dramatycznie potwierdziła powódź 2012 r. – woda zalewała nie tylko nowe domy, lecz także place budowy. Po powodzi Wójt Gorzyc w wywiadzie stwierdził, że ... *nie może odmówić nikomu pozwolenia na budowę*. Główny odpowiedzialny za ład przestrzenny nie ma możliwości jego ochrony⁶².

Budowa pierwszych osiedli *Pasma Północnego* w Warszawie – głównej osi rozwojowej stolicy – Tarchomina i Białoleki – to przykład urbanistycznej działalności niespotykanej w krajach cywilizowanych. Na terenach gdzie mieszka już ponad 100 tys. warszawiaków, nie dokonano scaleń terenu i układ zabudowy określają podziały spadkowe gospodarstw rolnych. Miasto nie zadbało o budowę dróg i zapewnienie sprawnego transportu zbiorowego.

Głównym źródłem tych niekorzystnych zjawisk jest wadliwe prawo. Co gorsze, jego kolejne zmiany nie uwzględniają stopnia anarchizacji gospodarki przestrzennej w Polsce i kryzysu planowania przestrzennego w gminach. Przykładem było wprowadzenie ustawowego odrolniania gruntów w miastach, bez jego powiązania z bilansem budowlanych terenów i prognoz inwestycyjnych. Ten przepis prawa, w państwie, które kontroluje procesy urbanizacyjne, byłby bez znaczenia, w Polsce jest on szkodliwy i „promuje” rozpraszanie zabudowy na obszarach, które nigdy nie będą prawidłowo zagospodarowane, wyposażone w transport publiczny i infrastrukturę techniczną.

Jednocześnie, prawa rynku nieruchomości spowodują, że deweloperzy będą inwestować wyszukując tereny najtańsze i będą inwestować na obszarach peryferyjnych, tworząc niesłychanie wadliwy model urbanizacji.

Zmieniając prawo zapomniano również, że najważniejszym i szczególnie aktywnym w kształtowaniu procesów urbanizacyjnych jest prywatny sektor gospodarki obejmujący różne podmioty – przedsiębiorców, inwestorów, użytkowników, o wspólnej definicji – działalność dla zysku. Jest to zrozumiałe, bowiem kapitał prywatny w wysokim stopniu finansuje rozwój i inwestycje. Jednak silna pozycja deweloperów oraz ich grup wsparcia, w sytuacji wadliwego prawa i słabości władz wielu gmin, przynosi niekorzystne efekty. Dotyczy to zwłaszcza gmin o niższym poziomie rozwoju gospodarczego, który niekorzystnie wpływa na politykę przestrzenną prowadzoną przez władze publiczne.

Dobłą ilustracją skutków ułomnego prawa jest również aglomeracja łódzka (fot. 5). W jej rozwoju przestrzennym zasady urbanistyki zastępuje prawo spadkowe na podmiejskich terenach rolnych.

⁶² „Rzeczpospolita”, 22.05.2010.



Fot. 5. Aglomeracja Łódzka – niezaplanowana i niekontrolowana ekspansja miasta

Źródło: [Mapy Google].

Warto porównać to z zagospodarowaniem z urbanistycznym kształtem niewielkiego miasta w regionie miejskim Salamanki, w Hiszpani (fot. 6), ale dyscyplina przestrzenna w skali regionu jest w tym kraju zadaniem regionu, wyposażonego w odpowiednie kompetencje.



Fot. 6. Miasto Morinigo w Hiszpanii. Czytelne granice zabudowy miejskiej

Źródło: [Mapy Google].

Istotną wadą prawa jest niedookreślenie obowiązków gmin w realizacji wytycznych planowania ponadlokalnego oraz słabość nadzoru wojewodów, którą ogranicza nadzór prawny *de facto* do kontroli procedur.

Problemy te zauważają autorzy ostatnich inicjatyw legislacyjnych rządu [Kodeks 2017] stwierdzając w uzasadnieniu: ... *Nieprzestrzeganie przez gminy przepisów dotyczących obowiązku prowadzenia analiz, aktualizacji studium, ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.) w zakresie prognoz finansowych, a także nierzetelne przygotowywanie skutków finansowych do planów miejscowych skutkujące brakiem racjonalnych podstaw podejmowanych decyzji w dokumentach planistycznych na poziomie gminy, w szczególności monitorowania stanu zagospodarowania przestrzennego, zmian zachodzących w tym zakresie oraz bez analizowania uzyskanych w tym zakresie danych, a także brakiem podejmowania realistycznych dyspozycji przestrzennych.... Urbanizacja gmin nie uwzględnia zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, zarówno na poziomie uchwalanych dokumentów planistycznych, jak i przy realizacji inwestycji na obszarach nieobjętych planem miejscowym, co generuje konflikty przestrzenne zwłaszcza na terenach podmiejskich i uniemożliwia ich przyszłe racjonalne zagospodarowanie, a także powoduje utratę ich wartości ekonomicznej... działalność samorządu terytorialnego podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności (Art. 171. Konstytucji) ... Problem polega na tym, że niektóre zadania samorządu terytorialnego określone w ustawach, są w nich zdefiniowane w sposób uniemożliwiający ocenę ich realizacji. Ta wada naszego prawa powoduje, że skuteczny nadzór prawny nad samorządem, w wielu aspektach gospodarki przestrzennej, jest niemożliwy, klasyczny przykład to problem troski o ład przestrzenny. ...*

Prawo nie zapewnia spójności decyzji planistycznych i rozmiarów ekspansji przestrzennej gminy z jej możliwościami ekonomicznymi, co powinno być elementem i regulatorem polityki przestrzennej. Praktyczny efekt luk prawnych – zwłaszcza braku parametryzacji potrzeb terenowych dla rozwoju gminy, dobrze dokumentuje analiza Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Mszczonowie⁶³.

Autorzy analizy stwierdzają: ... *Nadmierne – w stosunku do nawet bardzo optymistycznych prognoz demograficznych i gospodarczych – przeznaczanie terenów na mieszkalnictwo i działalność gospodarczą, często kosztem cennych rolniczo i ekologicznie terenów otwartych. W skrajnym przypadku negatywnie przez Komisję zaopiniowanego projektu Studium przeanalizowany przez nas zapas terenów mieszkaniowych zabezpieczał potrzeby na ok. 300 lat, a terenów na działalność gospodarczą na więcej niż 100 lat (!). Tendencja taka nie tylko utrzymuje się, ale i pogłębia przy podejmowanych obecnie aktualizacjach studiów. Autorzy analizy stwierdzają dalej: w praktyce uchwalane studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w znikomym stopniu realizują konstytucyjne*

63 W zbiorach autora (AK).

i ustawowe cele, dla których są opracowywane. W tej sytuacji – przy ogromie obszarów, które chce się przeznaczyć pod zabudowę – narastać będą wielorakie zagrożenia o niespotykanej dotąd skali dla gospodarki, środowiska przyrodniczego i kulturowego, dla warunków działalności przedsiębiorstw i bytowania mieszkańców, bezpieczeństwa i sprawności transportu kołowego. ... Należy podkreślić, że władze gminy całkowicie zlekceważyły opinię Miejskiej Komisji i uchwałyli Studium bez zmian.

Nie odgrywa swojej roli *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* gminy, które miało określać politykę przestrzenną gminy, jednak jego prawna, słaba pozycja powoduje, że nie spełnia tej funkcji. Również projekt *Kodeksu 2017* krytykuje w uzasadnieniu planistyczną pozycję *Studium*: ... *Przypadkowe zagospodarowanie terenów nieobjętych planem miejscowym, w związku z brakiem wymogu spójności sposobu zagospodarowania terenu na obszarach pozbawionych planu miejscowego z polityką przestrzenną gminy określoną studium, ... prymat jest przyznawany nowym inwestycjom, z niemalże całkowitym pominięciem kwestii ich wpływu na funkcjonowanie obiektów już istniejących, w tym zabudowy mieszkaniowej czy miejsc służących prowadzeniu działalności gospodarczej będącej podstawą utrzymania właściciela nieruchomości.*

W tym miejscu można zwrócić uwagę na fakt, że ustawodawca podjął próbę przynajmniej częściowej zmiany niniejszego stanu faktycznego w ramach *Ustawy o rewitalizacji*. Wprowadził do *Ustawy o pizp 2003* obowiązek sporządzania bilansu terenów wskazanych pod zabudowę, który musi każdorazowo stanowić podstawę przy zmianie studium lub uchwalaniu nowego. Bilans w przyjętej formule nie jest rozwiązaniem idealnym (związane z nim przepisy są w wielu miejscach niejasne i stwarzają pole do nadużyć), ale po jego wprowadzeniu ochrona ładu przestrzennego jest zabezpieczona w trochę większym stopniu, niż poprzednio.

Niestety, wciąż zauważalna jest zarówno w niektórych gminach (ale też w niektórych sądowych orzeczeniach) tendencja do omijania nowych ustawowych wytycznych. Polega ona na próbach sankcjonowania w niektórych przypadkach możliwości tworzenia bilansów tylko dla niektórych terenów gminy. Praktyka taka z perspektywy ochrony ładu przestrzennego wypacza cel tworzenia bilansów.

Dodać też należy, że wskazane rozwiązanie dotyczy nowych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, ale już nie tych obowiązujących, które w wielu wypadkach utrzymują na danych terenach bezład przestrzenny.

Kolejnym problemem, na jaki natrafiają gminy prowadzące aktywną politykę przestrzenną jest przygotowanie i uzbrojenie terenów przeznaczonych pod zabudowę. Jest ono utrudnione, brak instrumentów prawnych i często brak odpowiednich środków finansowych. Dodatkowo pogarsza sytuację gmin krytykowany przez samorządowców obowiązek wykupu terenów pod zaplanowane drogi, nawet jeśli decyzja planu nie koliduje z aktualnym sposobem użytkowania nieruchomości. Jest to niewątpliwie błąd prawa, mający ideologiczne źródło w doktrynie *wolności zabudowy*, niesłuchanie utrudniający prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej przez gminy.

Osobny problem, to wykładnia planów miejscowych. Obecnie, często nieprecyzyjne postanowienia planów miejscowych interpretuje się w sposób rażąco sprzeczny z wymogami ładu przestrzennego, aby zaspokoić interes inwestorów.

Źródłem jest, w tym wypadku, proces sporządzania planów miejscowych – często skutkujący powstaniem aktów prawa miejscowego możliwych do daleko idących, subiektywnych nadinterpretacji. W tej skali powtarzają się problemy związane z legislacją, zauważalne na szczeblu krajowym. Przyjąć więc należy, że w obecnym systemie treść i funkcja planów miejscowych mogą być wypaczane i wiele organów administracji publicznej oraz wielu użytkowników przestrzeni z tej możliwości korzysta [Nowak 2017A].

Kolejna bariera ładu przestrzennego na poziomie gmin, również zadekretowana prawem, to praktyczna likwidacja możliwości przeprowadzenia scaleń na terenach rozwojowych. W Polsce wymagana jest zgoda wszystkich właścicieli nieruchomości, co praktycznie uniemożliwia dostosowanie podziałów własnościowych do racjonalnego zagospodarowania terenu.

W konsekwencji, zarówno na terenach objętych planem, jak również na pozostałych terenach gmin, w połączeniu z działaniem *decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, struktura przestrzenna terenów zabudowy stanowi odwzorowanie układu podziałów rolnych i granic gospodarstw chłopskich* (fot. 7). Efektem końcowym jest tzw. urbanistyka ‘narolna’, występująca na terenach polskich aglomeracji.



Fot. 7. Podwarszawski przykład urbanistyki ‘narolnej’

Źródło: [J. Wyganowski, 2010].

Kolejnym błędem prawa, utrudniającym gminom prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej jest tzw. Wuzetka, administracyjna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu⁶⁴. Była już o tym wcześniej mowa.

Wuzetka miała być narzędziem do uzupełniania zabudowy na zasadzie *dobrego sąsiedztwa*. Tymczasem, wadliwa konstrukcja prawna regulacji ustawowych i treści zarządzeń wykonawczych, zwłaszcza definiowanie *dobrego sąsiedztwa*, doprowadziły do powszechnego zastępowania planów miejscowych – Wuzetkami.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi w § 3. Ust. 1. *W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu ... Ust. 2. Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, ..., w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.*

Rozporządzenie określiło jedynie minimalny obszar analizy nie podając maksymalnych wymiarów obszaru analizy, co pozwala „analizować” tereny wielohektarowe, na których można z zasady znaleźć usprawiedliwienie dla dowolnej funkcji i wymiarów planowanego obiektu. Prawnicy i legislatorzy stanowiąc te regulacje powoływali się na dobrze funkcjonujące w Niemczech prawo, jednak bezpodstawnie. Niemieckie prawo ‘dobrego sąsiedztwa’ ma zastosowanie wyłącznie dla lokalizacji ‘plombowej’ (sąsiadujące z obydwóch stron działki muszą być zabudowane). Polskie prawo wymaga jedynie, aby tylko jedna z działek była zabudowana i nie musi nawet mieć wspólnej granicy.

Dlatego trudno się nie zgodzić, z uzasadnieniem najnowszej inicjatywy rządu [Kodeks 2017], w której stwierdzono: *Nadmierna, pozbawiona perspektywicznego przewidywania skutków, swoboda gmin w wydawaniu decyzji WZ, w tym nieuzasadniona faktyczna uznaniowość, prowadzi do zbyt dużej samodzielnej jednoosobowej władzy w obszarze dyspozycji przestrzennych, nieograniczonej przez kontrolę społeczną występującą w procedurze planistycznej i niezależną od rady gminy, co pogłębia niską aktywność gmin przy sporządzaniu planów miejscowych i przyczynia się do powszechności inwestowania na obszarach pozbawionych planu miejscowego.*

Nie zauważono jednak, że winne jest również w tym przypadku polskie prawo, nie tylko gmina. Niemiecka wersja ‘dobrego sąsiedztwa’ wymaga, aby funkcja terenu jednoznacznie wynikała ze stanu zagospodarowania sąsiednich działek, w Polsce decyduje o tym często Sąd Administracyjny (*vide* przykłady w rozdz. 4.4). Dłate-

⁶⁴ Nie bez powodu Związek Miast Polskich protestował, bezskutecznie, jej wprowadzanie *Ustawą o pizp w 2003*.

go, nie tylko władze gmin odpowiadają za nadużywanie regulacji prawnych, które wprowadziły administracyjną decyzję o warunkach zabudowy do polskiej urbanistyki. Odpowiedzialność ponosi również rząd i Sejm, które wprowadziły prawo sprzeczne z zasadami wiedzy urbanistycznej i odmienne od wzoru ‘niemieckiego’.

Warto dodać, że w dyskusjach prawników stale podnoszony jest dylemat – czy Wuzetka jest dokumentem lub instrumentem planistycznym, czy nie jest? Jest to o tyle zaskakujące, że niesłychana szkodliwość tej normy prawnej wynika z jej treści, a to do jakiej kategorii prawa należy, nie ma w praktyce urbanistycznej większego znaczenia.

W wielu przypadkach głównym problemem, przy wydawaniu decyzji, nie jest to, jak określony sposób zagospodarowania wpłynie na ład przestrzenny, ale wybrane względy proceduralne. Sprowadzają się one np. do prawidłowego wzywania wnioskodawcy do usunięcia braków, czy też odniesienia decyzji lokalizacyjnej do innych regulacji prawnych. Na szczególne dylematy związane z tymi, marginalnymi dla istoty sprawy problemami, marnuje się w dużej części gmin zdecydowanie zbyt dużo czasu i uwagi. Warto również zauważyć, że przy tak dużej niejasności i niepewności odnośnie do konkretnych rozstrzygnięć, organy gmin (zwłaszcza gmin mniejszych, choć nie musi to być regułą) są narażone na presję ze strony dużych inwestorów bardzo subiektywnie interpretujących przesłanki ustalenia warunków zabudowy.

W swej obecnej formule instytucja decyzji o warunkach zabudowy prowadzi do znacznego podważenia realnego znaczenia innych aktów planistycznych. Nie musi być bowiem w żadnym stopniu zgodna nie tylko ze studium, ale też planem zagospodarowania przestrzennego województwa (i tym bardziej koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju). W konsekwencji polityka przestrzenna wielu gmin – wyłączając inwestycje i problemy o charakterze strategicznym – jest zupełnie oderwana od dorobku regionalnego i krajowego.

Zamiast wytycznych tych ostatnich konkretną rolę odgrywają wytyczne bardziej zdeterminowanych użytkowników przestrzeni. Tendencje te w pewnym stopniu powracają przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Wówczas ułomne plany miejscowe lub decyzje o warunkach zabudowy nie pozostawiają zbyt wielkiej możliwości działania starostom, nawet tym bardziej zdeterminowanym do ochrony ładu przestrzennego.

Barierą w prowadzeniu przez gminy racjonalnej polityki przestrzennej są niejasne regulacje *Ustawy o pizp 2003* – stanowiącej kryteria i zasady ustalania warunków zabudowy oraz treść planów miejscowych. Należy podkreślić, że są to dwa podstawowe instrumenty służące naprawie i ochronie ładu przestrzennego.

Takie było założenie projektu badawczego, który w (okresie styczeń 2016 – grudzień 2016) przeprowadził Nowak [2017]. Materiał badawczy w ramach pierwszej części badań dotyczącej kryteriów, został zebrany ostatecznie w 299 gminach. Ankiety badawcze (zawierające poza pytaniami także prośbę o udzielenie konkretnych informacji) skierowano do wszystkich gmin położonych w województwach: zachodniopomorskim, lubuskim, małopolskim, opolskim, śląskim, warmińsko-mazurskim, świętokrzyskim i mazowieckim. Odpowiedzi uzyskano z 299 gmin.

W badaniach podjęta została próba zweryfikowania nie tylko konkretnych skutków związanych z działaniami lub zaniechaniami władz gminnych, ale także stanu świadomości przedstawicieli tych władz odpowiedzialnych za konkretne działania planistyczne. W związku z powyższym adresatami ankiet byli pracownicy wydziałów właściwych do spraw polityki przestrzennej. Należy się zastrzec, że nie zawsze konkretne deklaracje bezpośrednio muszą przekładać się na działania związane z polityką przestrzenną. Niemniej jednak, wyniki odpowiedzi na pytanie o jasność przesłanek ustalania warunków zabudowy skłaniają do wniosku, że większość przedstawicieli badanych gmin potrafi wprost zadeklarować występowanie problemów i wątpliwości związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy.

Potwierdza to często formułowane opinie dotyczące niejasności przesłanek wydawania decyzji i zupełnie zróżnicowanych w skali kraju rozstrzygnięć. Wyniki badań dotyczących kryteriów były następujące:

- ponad 80 gmin stwierdziło, że kryteria ustalania warunków zabudowy przy wydawaniu decyzji są w pełni zrozumiałe;
- ponad 120 gmin stwierdziło, że kryteria ustalania warunków zabudowy przy wydawaniu decyzji są średnio zrozumiałe;
- ponad 10 gmin stwierdziło, że kryteria ustalania warunków zabudowy przy wydawaniu decyzji są zupełnie niezrozumiałe.

Na podobnej zasadzie należy ocenić wyniki badań dotyczących wyznaczenia obszaru analizowanego, jednej z najważniejszych czynności w procedurze wydawania *decyzji o warunkach zabudowy*, bowiem kryteria wyznaczenia tego obszaru mają kluczowy wpływ na późniejszą możliwość realizacji inwestycji. Stwierdzono, że w różnych gminach sposób rozumienia tych zasad był zupełnie odmienny. Ma to istotne skutki, bowiem sytuacja, w której dochodzi do pełnej uznaniowości kryteriów wyodrębniania obszaru analizowanego, prowadzi do dowolnego określania parametrów planowanej inwestycji. Wyniki badań dotyczących swobody w wyznaczaniu obszaru analizowanego były następujące:

- ponad 110 gmin stwierdziło, że mają swobodę przy wyznaczaniu obszaru analizy;
- 95 gmin stwierdziło, że nie mają swobody przy wyznaczaniu obszaru analizy.

Znaczne problemy występują również w przypadku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednak powyższe lepiej obrazują wyniki badań przedstawione w powiatach. Ankiety badawcze skierowano do przedstawicieli wszystkich powiatów w Polsce. Przedstawiciele 93 powiatów stwierdzili, że natrafili na trudności przy wydawaniu pozwoleń na budowę na podstawie planów miejscowych.

W intencji ustawodawcy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego stanowić powinny podstawowy akt polityki przestrzennej. Jednak większość badanych przedstawicieli powiatów wskazuje, że przy wydawaniu pozwoleń na budowę i dokonywaniu wykładni planów miejscowych powstają poważne problemy. Uzupełnieniem powyższego stwierdzenia były krótkie charakterystyki tych problemów. Poniżej przywołano te najczęściej się pojawiające:

- problemem jest niespójność pomiędzy terminami stosowanymi w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i w przepisach odrębnych;
- postanowienia planów miejscowych są zbyt ogólne lub zbyt szczegółowe;
- w planach miejscowych brakuje definicji niektórych pojęć;
- niektóre postanowienia planów miejscowych są tak restrykcyjne, że nawet sami wójtowie/burmistrzowie nie chcą ich respektować;
- zbyt szczegółowe przepisy planów miejscowych często ograniczają inwestorów; ma to miejsce szczególnie poza zabudową miast;
- rozbieżności pomiędzy tekstem a rysunkiem planu;
- nieprecyzyjne definiowanie linii zabudowy w planach oraz określania wskaźnika zabudowy i intensywności zabudowy;
- występowanie błędnych, wzajemnie wykluczających się postanowień planów;
- brak aktualizacji planów miejscowych w związku ze zmianami przepisów rangi ustawowej;
- brak spójności planów miejscowych z przepisami ustawowymi i z obszarami ograniczonego użytkowania.

Wyniki badań dotyczących występowania problemów przy wydawaniu pozwoleń na budowę na podstawie planów miejscowych były następujące:

- ponad 60 powiatów napotkało na problemy przy wydawaniu pozwoleń na budowę na podstawie planów miejscowych;
- w 30 powiatach nie natrafiono na problemy przy wydawaniu pozwoleń na budowę na podstawie planów miejscowych.

Można więc przyjąć, że po uchwaleniu znacznej części planów miejscowych nie ma pewności, że intencje władz gmin zostaną zachowane na etapie wykładni tych planów. Praktyka pokazała, że wykładnia ta powoduje wiele wątpliwości, a czasem nawet niemożliwych do pełnego rozwiązania dylematów (których usunięcie spowodować może organ nadzoru, sąd administracyjny lub ewentualna zmiana planu miejscowego). Niewątpliwie, utrudnia to gminom ochronę ładu przestrzennego.

Sytuacja w różnych gminach jest oczywiście zróżnicowana i wymaga zróżnicowanych ocen. Przyczyną niesprawności władz lokalnych jest nie tylko nieprecyzyjne prawo, ale również niski poziom kapitału społecznego – nie tylko w samych urzędach gmin, ale – w wymiarze odnoszącym się do ładu przestrzennego – również w społecznościach lokalnych, a nawet w sądach.

Często niesprawność władz lokalnych w planowaniu przestrzennym to efekt oddziaływania z zewnątrz. Przeprowadzona analiza miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego skłania do wniosku, że w różnych planach w różny sposób określa się poszczególne parametry związane z zabudową, czy też kształtowanie stawek renty planistycznej. Zbyt często brakuje szerszej analizy tego, jak niniejsze postanowienia wpłyną chociażby na wartości kompozycyjno-estetyczne i funkcjonalne danej przestrzeni. Wyodrębniono też zróżnicowane podejścia władz gminnych wobec terenów przeznaczanych w planach na cele mieszkaniowe i usługowe, przy czym głównym

zagadnieniem interesującym gminy znów wydaje się tylko zaspokojenie potrzeb właścicieli nieruchomości i ewentualne konsekwencje finansowe. Natomiast z perspektywy wyodrębnionych typów polityki przestrzennej gmin można wskazać, że wyróżniono ich zróżnicowane formy, w tym politykę przestrzenną, w ramach której władze gmin plany miejscowe wykorzystują tylko i wyłącznie na odralnianie i odlesianie terenów.

Skoro takie możliwości obecnie w systemie gospodarki przestrzennej występują, to naturalne wydaje się kierowanie przez uczestników rynku nieruchomości różnych (mniej lub bardziej sformalizowanych) wniosków dotyczących uchwalenia planów miejscowych lub wydania decyzji o warunkach zabudowy i próba wymuszania realizacji swoich, indywidualnych interesów. Jednocześnie zarówno władze publiczne, jak też uczestnicy rynku nieruchomości nie zauważają, że w perspektywie długookresowej prowadzi to do obniżenia wartości konkretnych nieruchomości, przez pozbawianie ich walorów przyrodniczych i tworzenie zbyt trudnych zadań w zakresie pełnego wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Wielu przedstawicieli badanych gmin nie ma nawet świadomości roli, jaką ład przestrzenny w systemie gospodarki przestrzennej powinien odgrywać. Wynika to z różnych względów, m.in. problemami związanymi z jego niebudzącym wątpliwości zdefiniowaniem i dostosowaniem do każdego przypadku.

W rozdziale drugim badań powołano przykłady szczegółowych analiz, które można odnieść do badania poziomu ładu przestrzennego w danych gminach. Nie musi to być katalog jednoznacznie zamknięty. Nie budzi jednak wątpliwości, że brak dbałości o zachowanie ładu przestrzennego prowadzi do zróżnicowanych negatywnych konsekwencji (ekonomicznych, środowiskowych, społecznych i prawnych). Fakt, że znaczna część przedstawicieli badanych gmin jako cel bardziej istotny niż ład przestrzenny uznawała prawo do realizacji inwestycji potwierdza, że w wielu gminach brakuje choćby podstawowych analiz w zakresie znaczenia ładu przestrzennego i jego praktycznego zastosowania.

Zastrzec trzeba, że ustawodawca niezbyt precyzyjnie i jasno opisał poszczególne narzędzia polityki przestrzennej i ich stosowanie może powodować trudności. Konsekwentna ochrona wartości związanych z ładem przestrzennym przez władze gminy jest w tych warunkach prawnych i społecznych trudna. Niemniej jednak, nawet uwzględniając powyższe, potwierdzić należy brak umiejętności władz gmin w tym zakresie. Przejawy powyższego są zróżnicowane. Na podstawie przeprowadzonych badań można zwłaszcza odnieść się do wyodrębnionej grupy gmin dysfunkcyjnych, wydających rocznie bardzo dużo decyzji o warunkach zabudowy i nie zachowujących wobec wniosków o ustalenie warunków zabudowy żadnego krytycyzmu, a także niezależnie od powyższego wyodrębnienie wspomnianego wyżej typu polityki przestrzennej, w ramach którego władze wykorzystują plany miejscowe tylko na cele odrolnień i odlesień [Nowak 2017].

Oceniając rolę samorządów gminnych należy wziąć pod uwagę stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN [Rola JST 2017]: *uproszczona zasada subsydiarności (bez prawnej kategoryzacji gmin i zadań) nie uwzględniająca*

realnych zdolności organizacyjnych małych JST znajdujących się na niższym poziomie rozwoju sprawia, że pogłębiają się dysproporcje rozwoju. Problemy te pogłębia przetargowy system aplikowania o środki rozwojowe mimo preferencyjnych kryteriów dostępności dla słabych jednostek. ... Model ustrojowy samorządu regionalnego jest wadliwy. Poziom wojewódzki wyboru radnych jest upolityczniony i obecny system funkcjonalno-organizacyjny i kompetencyjny oraz finansowy sprawia, że radni nie identyfikują się z regionami. Narastają rozbieżności między podziałem terytorialnym (administracyjnym) państwa a regionami funkcjonalnymi. Można postawić tezę, że aktualny system osadniczy i terytorialny nie jest efektywny przy procesach depopulacji obserwowanych w polskiej przestrzeni. Obecny system opracowano w innych warunkach (lata 90 XX w.). Ewentualne zmiany należałoby rozpatrywać w kontekście tworzenia obszarów funkcjonalnych a nie dokonywania reformy podziału administracyjnego kraju. ... JST na poziomie powiatowym i wojewódzkim wykazują strukturalne i instytucjonalne ułomności, co jest wynikiem niedokończenia reformy w zakresie funkcjonalno-financeowym. Obserwujemy zachwianie proporcji między środkami „własnymi województw” a środkami zarządzanymi w ramach alokacyjnych mechanizmów prowadzonych przez politykę rozwoju. ... Odejście od idei samorządności w Polsce przejawia się odejściem od idei polityki rozwoju w samorządzie terytorialnym na rzecz wprowadzania zmian w mechanizmach wyboru władz samorządowych, a także alienacją struktur administracji publicznej na poziomie samorządowym. ... Polski system ma nadal niewykorzystane możliwości w zakresie dekoncentracji i decentralizacji w prowadzeniu działań na rzecz rozwoju i publicznego dobrobytu.

W podsumowaniu autorzy dokumentu KPZK PAN stwierdzają: *Celem przyszłych zmian winno być usprawnienie funkcjonowania JST na wszystkich poziomach ich organizacji.*

Uspołecznienie polityki przestrzennej

Wstępnym warunkiem sukcesu reformy planowania i gospodarki przestrzennej jest zbudowanie poparcia, co najmniej przyzwolenia społecznego dla zmian. Będzie to trudne zadanie wymagające wielu działań. Należy przekonać społeczeństwo, że naprawiając politykę i racjonalizując gospodarkę przestrzenną zyskamy jeszcze ładniejsze i lepiej obsłużone miasta i osiedla, gdzie każdy będzie mógł liczyć na bardziej egalitarny dostęp do infrastruktury drogowej i społecznej, że ochronimy wartościowe tereny rolne i regiony atrakcyjne przyrodniczo, że ograniczymy złe zjawiska klimatyczne i zaczniemy szeroką rewitalizację terenów źle zagospodarowanych.

Konieczna jest rzeczywista i aktywna partycypacja społeczna i uruchomienie szerokich akcji informacyjnych. Nie są to dziedziny wymagające „odkrycia”. Partycypacja to problem znany, rozwijany od dziesięcioleci w krajach o wysokim poziomie planowania i uspołecznienia polityki przestrzennej [Fagence 1977], również w życiu politycznym. Problem zauważają autorzy najnowszej inicjatywy rządu [Kodeks 2017] krytykując w uzasadnieniu: *Zbyt wąski zakres partycypacji społecznej w gospodar-*

waniu przestrzeni, niski faktyczny poziom jawności i transparentności procesu, brak kontroli społecznej (wielokrotnie wykazywany przez Najwyższą Izbę Kontroli)

Uspołecznienie polityki przestrzennej wymaga wdrożenia zasady współzarządzania publicznego, jako jeden z możliwych kierunków ograniczania negatywnych efektów rynku nieruchomości oraz niesprawności władz publicznych. Podkreślić należy raz jeszcze, że ład przestrzenny prowadzi również do optymalizacji przemieszczeń osób, towarów i rzeczy i tym samym wpływa również na rynek nieruchomości. Aby to było możliwe, konieczne jest ograniczenie konfliktów przestrzennych, które mogą doprowadzić (i w wielu przypadkach doprowadzają) do dezintegracji przestrzeni. Z przeprowadzonych badań wynika, że w wielu przypadkach konflikty te są wręcz generowane przez niedostatecznie precyzyjne zasady funkcjonowania systemu gospodarki przestrzennej. Przykładem mogą być wspomniane już problemy z wyznaczaniem obszaru analizowanego przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy lub też brak precyzji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście, nie można wykluczyć, że konflikty te czasem mogą przyczynić się do podwyższenia jakości kapitału społecznego, czy też zwiększenia stopnia obywatelskiej aktywności. Fakt powstawania w okolicy niekorzystnie oddziałującej inwestycji może „sprowokować” użytkowników przestrzeni do szerszego zainteresowania ładem przestrzennym. Jednak nawet wówczas uczestnicy „gry o przestrzeń” są skłonni do wykorzystywania wszelkich niejasności prawa i słabości planowania przestrzennego do realizacji własnych interesów.

Wskazać też należy, że wykorzystywanie współzarządzania publicznego, w prowadzeniu polityki przestrzennej, nie może być nazbyt szybkie, ani bezkrytyczne. Niemniej jednak, na podstawie współzarządzania publicznego możliwe jest zdefiniowanie, przeanalizowanie i rozwiązywanie w procesach zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych poszczególnych problemów. Stwarza ono również realne ramy do wielokrotnie postulowanej integracji systemu planowania rozwoju, zwiększenia jego elastyczności (choćby przez wzmocnienie partycypacji społecznej) i połączenia ładu przestrzennego z koncepcją prowadzonego dyskursu w sferze publicznej.

Należy wykorzystać również doświadczenia zagraniczne. Jednym z licznych przykładów udanej akcji promocyjnej w walce o uzyskanie poparcia społecznego, a w konsekwencji również zgody elit politycznych dla nowych programów, były prace zespołu Clintona, przygotowującego pierwsze wystąpienie Prezydenta USA przed Kongresem⁶⁵.

⁶⁵ Prezydent miał przedstawić Kongresowi trudny program rządowy, obejmujący: *walkę z deficytem 240 mld. USD, wycofanie się z przedwyborczych obietnic (obniżenia podatków dla klasy średniej i podwyższenia dla najlepiej zarabiających) oraz nie podejmowania zapowiedzianej reformy służby zdrowia*, bowiem jej koszt zwiększyłby deficyt budżetowy państwa o dodatkowe 110 mld USD. Program przekonywania społeczeństwa opracował zespół kilkudziesięciu ekspertów o wysokich kwalifikacjach, politycznych doradców oraz członków gabinetu. Efektem prac był scenariusz działań w ostatnich 14 dniach przed wystąpieniem w Kongresie. Zawierał ponad sto publicznych wystąpień, koncepcję kampanii telewizyjnej i prasowej. Mimo wielu niepopularnych propozycji, dzięki zapoznaniu obywateli z uwarunkowaniami działań Prezydenta oraz zasadami budowy programu, został on dobrze przyjęty [Woodward 1994].

Obecnie, społeczeństwo obywatelskie, ważne w teorii, gdyż w jego imieniu działają i na jego mandat powołują się wszyscy bez wyjątku⁶⁶ aktorzy 'gry o przestrzeń, nadal ma niewielki wpływ na kształt polityki przestrzennej. W zderzeniu z neoliberalizmem ekip rządzących i silną pozycją grup interesu, często jest ono bezradne lub poddane skutecznym manipulacjom. W konsekwencji, jest pozbawione rzeczywistego wpływu na procesy materialne. Spektakularne sukcesy w incydentalnych sprawach obrazu tego nie zmieniają.

W dużym stopniu jest to efekt nieefektywności, w ich obecnej formie, konsultacji społecznych. Konsultacje projektu *Krajowej Polityki Miejskiej* przyjętej uchwałą RM 20 października 2015 r. polegały na organizacji konferencji, których dorobkiem było 600 uwag. Wzięli w nich udział urzędnicy wybranych resortów, przedstawiciele samorządów terytorialnych i korporacji samorządowych, eksperci, przedstawiciele środowisk naukowych, organizacji społecznych i gospodarczych.

Uczestnicy debat troszczyli się, o zasady, o interesy grup społecznych i zawodowych, które reprezentowali. Mieszkańcy miast byli w tej debacie prawie nieobecni – chociaż to oni mają być głównymi beneficjentami *Krajowej Polityki Miejskiej*.

W przypadku planowania przestrzennego skutki zbiurokratyzowanego modelu partycypacji społecznej, są jeszcze gorsze. Mieszkańcy gmin prowadzących nieracjonalną politykę przestrzenną nie są świadomi, że to oni ponoszą koszty chaosu, że budżet gminy jest marnotrawiony i przechwytywany przez spekulantów i kombinatorów handlujących przestrzenią, że słabość planowania oznacza – brak na terenach rozproszonej zabudowy usług oraz przestrzeni publicznych, że transport publiczny jest na nich niedostępny.

Aktywna partycypacja wymaga kampanii w środkach masowego przekazu, zwłaszcza w TV, z udziałem polityków oraz ekspertów, prezentujących i uzasadniających konieczność zmian. Wymaga specjalnych wydawnictw, które w przystępny sposób przedstawiają korzyści, jakie przyniesie reforma i racjonalna polityka przestrzenna oraz straty, które generuje polityka wadliwa.

Dokumenty i informacje powinny być zrozumiałe, wiarygodne, kompletne i możliwe konkretne. Cenne jest również prezentowanie, porównawczo, dobrych przykładów krajowych i zagranicznych.

Za niski poziom uspołecznienia polityki przestrzennej i za wadliwy model partycypacji społecznej główną odpowiedzialność ponoszą władze publiczne, bowiem jedynie one dysponują odpowiednimi środkami i mandatem, aby tę sytuację zmienić.

Należy pamiętać, że przedłużanie stanu społecznej obojętności w sprawach gospodarki przestrzennej, jest barierą dla koniecznych zmian. Potwierdza to historia społecznej partycypacji w procesach legislacyjnych [Hindess 1999; Izdebski *et al.* 2007: 26-31]. Niestety, wciąż jeszcze znaczenie społecznej aktywności, w trosce o stan przestrzeni,

⁶⁶ W Polsce urbaniści (i nie tylko oni) twierdzą, że są obrońcami interesu społecznego, deweloperzy deklarują rozwiązywanie kwestii mieszkaniowych a politycy uważają się za jedynych reprezentantów swoich wyborców.

jest niedoceniane. Ostatnie (2017-2018) inicjatywy i propozycje legislacyjne (projekt *Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* skierowany do konsultacji społecznych 15 marca 2018 r.).

Lekceważenie nowych wyzwań

Wyzwania przyszłości i nowe problemy, z których najważniejszy kreują obecnie ruchy migracyjne, to kolejna luka w programach badawczych oraz w systemie polskiego planowania przestrzennego. W pewnym zakresie problem ten przypomina złe efekty, jakie przyniosło budownictwo społeczne dla najuboższych grup społecznych. Porażki w tej dziedzinie były wspomniane wcześniej. W przypadku ruchów migracyjnych problem jest o wiele poważniejszy. Liderzy polityczni krajów Europy poszukują rozwiązań i odpowiedzi na presję migracyjną mierzoną setkami tysięcy uchodźców politycznych i ekonomicznych z Afryki i Azji. Wciąż jednak brak racjonalnej i skutecznej koncepcji politycznej i ekonomicznej, która rozwiązałaby te problemy. Oceniając je w dłuższym horyzoncie czasu należy się liczyć z ruchami migracyjnymi w o wiele większych rozmiarach.

Mają one długie tradycje, wywoływały je w Europie i na świecie zmiany klimatu i kataklizmy przyrodnicze, upadek rolnictwa, przeludnienie obszarów, wojny i konflikty rasowe lub religijne⁶⁷. Należy pamiętać, że w XIX w. Europa Zachodnia, najbardziej ekonomicznie zaawansowany region świata, dostarczała nowych mieszkańców innym kontynentom.

Tabela 3 przedstawia emigracje z wybranych krajów Europy w okresie pomiędzy Kongresem Wiedeńskim (1815) a wybuchem I Wojny Światowej.

W XIX w. migracje odbywały się w ramach regionów o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, ludność wywodziła się głównie z kulturowego kręgu chrześcijaństwa, emigranci powiększali potencjał gospodarczy nowych 'ojczyzn' i w przeważającej większości asymilowali się w nowych środowiskach. Były też migracje wymuszone przez rządy, z powodów politycznych. Rząd Chin doprowadził do osiedlenia ponad 7 mln Chińczyków w Tybecie, doprowadzając do stanu, w którym ludność chińska stała się większością oraz osiedlił 75 mln swych etnicznych obywateli w Mandżurii i 8.5 mln w Mongolii Wewnętrznej. W XXI w. kierunki migracji ekonomicznych oraz ich charakterystyka zmieniły się radykalnie, a ich wielkość nadal rośnie [Kowalewski 2005].

⁶⁷ Migracje kształtują współczesną, często dramatyczną historię. Przykładem jest tragiczny konflikt między plemieniem Tutsi, które przewędrowało z 'Rogu' Afryki do Afryki Wschodniej, wzdłuż Rift Valley a plemieniem Hutu, które mieszkało od wieków na tych terenach. Plemię Tutsi, pasterskie i wojownicze, musiało opuścić swój region, bo zmiany klimatyczne, wzrost ludności i nadmierna eksploatacja, zniszczyły tereny ich pastwisk. Kraje kolonialne (Belgia, Francja i Niemcy), wykorzystywały bardziej przedsiębiorczych Tutsi, powierzając im kierowanie instytucjami zarządzającymi niższego szczebla w Rwandzie i Burundi, wzmacniając dodatkowo ich dominację. Stworzono w ten sposób źródło niesłychanie krwawego i trudnego do rozwiązania konfliktu w Afryce. Jego ceną były dwa miliony (według wiarygodnych danych) ofiar.

Tabela 3

 Emigracja europejska pomiędzy Kongresem Wiedeńskim (1815)
 a wybuchem I Wojny Światowej

Kraj	Szacunkowa liczba migrantów w mln	Główne regiony emigracji
Anglia	12.3	USA, Kanada, Australia, Południowa Afryka
Włochy	10.0	USA, Brazylia, Argentyna, Kanada
Niemcy	5.3	jw.
Irlandia	4.1	USA, Kanada, Australia, Południowa Afryka, Nowa Zelandia
Hiszpania	2.0	Argentyna, Brazylia, Kuba, Północna Afryka, Urugwaj
Francja	1.5	Kraje Maghrebu, USA
Portugalia	1.4	Brazylia

Źródło: [Kowalewski 2005].

Obecnie, główne źródła migracje to konflikty zbrojne oraz narastający kryzys ekonomiczny i żywnościowy krajów Południa, które nie są w stanie wyżywić rosnącej nieustannie liczby ludności, nie ma dla niej pracy i brak schronienia, nawet prymitywnego. Kurczą się tereny rolne i poszerzają się obszary pustynne, coraz częściej występują braki wody i nasila się proces wyjaławiania gleb. Statystyki ONZ i Banku Światowego pokazują, że coraz większa część populacji wiejskiej żyje na terenach, których gleby są narażone na szybkie zniszczenie⁶⁸.

Geograficznie, źródłem migracji są kraje Afryki oraz Azji, a celem są kraje zamorskie, zwłaszcza kraje Europy. Sytuacja pod względem społecznym jest jednak inna, niż znana z historii XIX w. Migrująca ludność jest bardzo zróżnicowana etnicznie i wyznaniowo, a migrując do krajów chrześcijańskich, staje się problemem społecznym, ekonomicznym i w końcu politycznym dla nowych 'ojczyzn'. Natrafia na bariery asymilacyjne, w skrajnych sytuacjach staje się przedmiotem ksenofobicznych ataków⁶⁹.

⁶⁸ Według danych Banku Światowego, największa liczba ludności na terenach 'zagrożonych zniszczeniem' (*fragile lands*) żyje w Afryce i Azji. Udział tej ludności w ogólnej liczbie mieszkańców wynosi odpowiednio: w Afryce Subsaharyjskiej – 39,3%; na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej – 37,6%; we wschodniej Azji i na terenach Pacyfiku – 25,3% i w Południowej Azji – 24,4%. W sumie na terenach narażonych szczególnie na zniszczenie gleb mieszka już miliard i 170 milionów ludzi. Według *Sustainable Development in a Dynamic World*, World Development Report, 2003. Wyd. The World Bank, Washington DC (s. 60-61).

⁶⁹ Głośną, miejscami dyskusyjną książkę poświęcił tym problemom Buchanan, upatrujący w migracjach i niekorzystnych zmianach demograficznych i ideologicznych, zagrożenie dla przyszłości Stanów Zjednoczonych i Europy Zachodniej. Przewiduje upadek obecnych potęg światowych i zasadnicze zmiany polityczne w skali globalnej. Jednym z jego głównych argumentów jest zmiana struktury ludnościowej. Buchanan należy do osób dobrze poinformowanych, reprezentant prawicy, republikanin, był doradca R. Nixona [Buchanan 2002: 11].

W 1960 r. ludność Europy, Ameryki Północnej i Australii stanowiła jedną czwartą ludności świata, w 2000 r. jedną szóstą, to w 2050 r. będzie stanowiła już tylko jedną dziesiątą. Jeśli prognozy się sprawdzą, nieuniknione są konflikty i mogą się sprawdzić znane, katastroficzne prognozy Huntingtona i Buchanana.

Niestety, problemów tych nie podejmuje większość badaczy naukowych i ekspertów zajmujących się zagadnieniami urbanizacji. Zdecydowana większość badań naukowych poświęcona jest problemom miast w krajach rozwiniętych, podczas gdy aktualne wyzwania cywilizacyjne i zagrożenia są przede wszystkim związane z urbanizacją krajów rozwijających się. Wyjątkiem są kolejne raporty agencji oenzytowskiej UN Habitat Program (*State of The World Cities*), alarmujące bezskutecznie kraje członkowskie ONZ. Jeśli prognozy biura statystycznego ONZ się sprawdzą, ludność samej tylko Afryki wzrośnie do 2050 r. o 800 mln osób [Kowalewski 2005, 2006]. Trudno sobie wyobrazić tego skutki, katastrofy sanitarne, konflikty i gigantyczną presję migracyjną, przy której obecne problemy są jedynie niewielkim wstępem. Być może dlatego zgodnie – politycy, naukowcy, urbaniści tego problemu starają się nie zauważać.

Drugim wielkim zagrożeniem dla miast, jest ich depopulacja – fenomen „znikających miast”. Jego źródłem są niekorzystne zmiany demograficzne oraz kryzys ekonomiczny wielu regionów i miast. Dokument unijny wymieniający wiele wielkich zagrożeń miast Europy, wymienia na początku listy – *zmiany demograficzne prowadzące do powstania szeregu wyzwań ..., kurczenie się miast* [Miasta Przyszłości 2011]. Wyniki badań prowadzonych w Polsce, jak również doświadczenia innych państw były omawiane na Konferencji zorganizowanej przez Senat RP w 2013 r. – *Zarządzanie rozwojem miast 2013*. Podkreślano, że fenomen znikających miast, jest obecnie jednym z największych wyzwań światowej urbanistyki. W Polsce, badania tego zjawiska są prowadzone od wielu lat, jednak w sferze zarządzania przestrzenią wciąż problem ten nie jest doceniany, nie jest uwzględniany w polityce przestrzennej państwa i w planowaniu przestrzennym [Kowalewski 2013B].

Procesy znikających miast szczególnie odczuły miasta Stanów Zjednoczonych. Przykładem jest miasto Flint w aglomeracji Detroit, które dotknęło załamanie ekonomiczne regionu. Rozwój miasta był efektem lokalizacji fabryk koncernu samochodowego i centrali General Motors, a produkcja wojenna (II WŚ) przyspieszyła jego rozwój. W 1960 r. miasto liczyło 200 tys. mieszkańców, plan 1965 przewidywał wzrost do 350 tys.

Upadek miasta rozpoczął kryzys paliwowy 1973 r., a pogłębił kryzys sektora motoryzacyjnego lat 80. Do 2000 r. zatrudnienie w General Motors spadło dziesięciokrotnie – z 80 do 8 tys., a liczba mieszkańców spadła do 100 tys. Nowy burmistrz J. Rutherford podjął walkę z kryzysem, opierając strategię na dywersyfikacji ekonomiki, preferencjach dla niewielkich firm oraz współpracy z firmami III sektora. Najważniejsze działania objęły urbanistykę. Były to działania niespotykane w historii urbanistyki amerykańskiej, zaplanowano i przeprowadzono zmniejszenie rozmiaru miasta, wyburzając w I etapie ponad tysiąc opuszczonych domów, a w II etapie

3000. W wywiadzie dla NYT Skarbnik miasta D. Keeldy stwierdza: „*zmniejszanie miasta (getting smaller) to jedyna szansa ratunku dla upadającego miasta, ... jeśli nie zaczniemy kontrolować kryzysu, kryzys będzie rządził nami*”. „Master Plan Flint City” przewiduje likwidację całych rejonów urbanistycznych. Ucieczka mieszkańców spowodowała, że już obecnie 100 tys. mieszkańców mieszka na terytorium 88 km kw., czyli 12 mieszkańców na hektar.

Podobny problem miało Baltimore, wielki port i silnie ekonomicznie miasto. Wprowadzenie w transporcie morskim kontenerowców spowodowało upadek portu a potem miasta. Projekt *Inner Harbour* przekształcił zrujnowany port i wałące się magazyny w jedno z najpiękniejszych, położonych nad wodą centrów miejskich o powierzchni 110 hektarów. Dzięki temu Baltimore stało się atrakcją turystyczną, otrzymało w ciągu kilkunastu lat ponad 40 amerykańskich i międzynarodowych nagród, dziś ma licznych naśladowców. Projekt stworzył również tysiące nowych miejsc pracy i zdynamizował rozwój gospodarczy miasta (fot. 8).



Fot. 8. Baltimore – Inner Harbour

Źródło: [A. Kowalewski, 2010].

Większość rozwiniętych państw realizuje dziś programy modernizacyjne racjonalizując systemy osiedleńcze. Programy te zmieniają zasadniczo warsztat urbanistyczny, powstają nowe koncepcje, takie jak *urban renaissance* i *new urbanism*, stawiają sobie za cel ‘ściągnięcie’ z powrotem do wyludnionych miast mieszkańców i firm, rewitalizację centrów i publicznych przestrzeni.

Programy wdrażają wspólne, zgodne działania samorządów, rządów, deweloperów i urbanistów, które powodują, że wzrasta ponownie liczba mieszkańców śródmieść

wielu miast świata. Wiele instrumentów temu służy – instrumenty ekonomiczne, wysoka jakość przestrzeni miejskich, elastyczne zasady planowania i zagospodarowania terenu, których przykładem był wielki, choć nie do końca udany, projekt *London Docklands*.

Polska ma zrównoważony układ osadniczy, depopulacja ma ograniczone rozmiary. Jednak polityka przestrzenna władz centralnych – rządu i parlamentu, a nawet niektórych samorządów terytorialnych – osłabia kontrolę planistyczną i przyspiesza kryzys miast w Polsce. Być może z tego powodu przyszłe problemy urbanistyki nie budzą szerszego zainteresowania.

W kraju prowadzącym nieracjonalną politykę przestrzenną, problemy ekonomiki miast, nowe modele urbanistyczne czy zagadnienie znikających miast polityków nie interesuje. W konsekwencji na ich badania brak odpowiednich funduszy. Tym dotkliwsze będzie nasze zderzenie ze zmianami, kiedy nadejdą [*Raport... 2013*].

4.4. Stosowanie prawa – orzecznictwo

Źródłem niekorzystnych procesów przestrzennych, obok wadliwego prawa, jest często przyjęta przez sądy administracyjne linia orzecznictwa. Budzi wątpliwości, kiedy oceniamy ją pod względem zgodności z racjonalną gospodarką terenem, zasadami wiedzy urbanistycznej i wymogami ‘ładu przestrzennego’. Zastrzeżenia dotyczą zwłaszcza orzeczeń związanych z realizacją regulacji prawnych *Ustawy o pizp 2003* oraz *Ustawy o samorządzie gminy*. Ta pierwsza, zasadę ładu przestrzennego zalicza do najważniejszych norm ogólnych. Druga, na pierwszym miejscu listy zadań gmin stawia ‘troskę o ład przestrzenny’. Wysoka ranga prawna ładu przestrzennego jest racjonalnym działaniem legislatora, ze względu na jego społeczne i gospodarcze znaczenie oraz miejsce gminy w porządku prawnym Państwa. Niektóre z cytowanych dalej orzeczeń nie w pełni odpowiadają intencjom zdefiniowanym w deklaratywnej części ustaw. Nie kwestionując ich prawniczej poprawności, a oceniając ich skutki w kryteriach urbanistycznych, należy stwierdzić, że nie służą one budowie ‘ładu przestrzennego’. Najczęstszym źródłem sporów i w konsekwencji orzeczeń Sądów Administracyjnych jest interpretacja czterech pojęć: *wolność zabudowy*, *dobre sąsiedztwo*, *kontynuacja funkcji*, *kontynuacja zabudowy*. Co najmniej jedno z nich było przywoływane w ostatnich czterech latach (2013-2016) w orzeczeniach Sądów Administracyjnych, odpowiednio: *wolność zabudowy* w 2851 orzeczeniach, *dobre sąsiedztwo* w 3504 orzeczeniach, *kontynuacja funkcji* w 6096 orzeczeniach i *kontynuacja zabudowy* w 4787 orzeczeniach⁷⁰.

Tak szeroka ingerencja Sądów Administracyjnych w administracyjny i urbanistyczny proces wydawania pozwoleń na budowę, tym samym w sposób zagospodarowania terenu, pozwala na sformułowanie kilku tez:

- Konieczność tak częstej ingerencji Sądów Administracyjnych potwierdza, że *Ustawa o pizp 2003* jest wadliwa, wadliwe są zwłaszcza regulacje dotyczące *decyzji*

⁷⁰ NSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

administracyjnej o warunkach zabudowy. Orzeczenia stały się jednym ze źródeł nieskuteczności prawa w realizacji intencji aktów prawnych gospodarki przestrzennej (*ład przestrzenny, interes społeczny, rozwój zrównoważony*).

- Część orzeczeń SA (oraz odpowiednio – w skali postępowań administracyjnych – samorządowe kolegia odwoławcze) ma istotny udział w formułowaniu i realizacji polityki przestrzennej gminy (najczęstszy uczestnik sporów, często przegrany) i rządu.
- Sędziowie, formułując orzeczenia, oceniając i przywołując w uzasadnieniu wyroków *wolność zabudowy, dobre sąsiedztwo, kontynuację funkcji* oraz *kontynuację zabudowy*, wkraczają w domenę wiedzy urbanistycznej i architektonicznej. Rozstrzygając sprawę z zakresu planowania przestrzennego wykorzystują z zasady jedynie własne kwalifikacje. Z orzeczeń wynika, że nie wszyscy posiadają w pełnym zakresie potrzebną wiedzę zawodową, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę szerokie spectrum problemów, które kształtują przestrzeń – czynników ekonomicznych, społecznych, kulturowych środowiskowych czy estetycznych.

Brak kompetencji zawodowych przy orzekaniu jest szczególnie ryzykowne w sytuacji, kiedy konieczna jest interpretacja *zawartych w ustawie niejasnych, niejednoznacznych sformułowań*, jak stwierdziły cytowane dalej Sądy w Poznaniu (14 czerwca 2013 r.) i w Bydgoszczy (25 stycznia 2017 r.). W obecnej formule postępowań sędowo-administracyjnych korzystanie z wiedzy biegłych jest utrudnione, bowiem sądy administracyjne, jako sądy prawa, powinny oceniać konkretne regulacje. Ograniczenie zakresu takiej oceny często zmusza sędziów do wejścia w rolę urbanistów [Zimmermann 2013 s. 244 i n.]. Wydaje się, że konieczne są zmiany tych zasad w odniesieniu do orzekania w sprawach dotyczących planowania przestrzennego i urbanistyki.

Poniżej wybrane orzeczenia WSA i NSA z lat 2012-2017⁷¹ są pod względem jurydycznym z pewnością prawidłowe, budzą jednak wątpliwości, jeśli ocenimy je w szerszym kontekście, zwłaszcza ich zgodności z zasadami i wiedzą urbanistyczną, wymogami rozwoju zrównoważonego troską o ład przestrzenny. Wymaga podkreślenia ewolucja linii orzecznictwa, którą obserwujemy w ostatnich orzeczeniach. Warto porównać uzasadnienie dwóch wyroków – WSA w Olsztynie (2017-03-28) z wyrokiem WSA w Bydgoszczy z 25 stycznia 2017 r.

Wyrok WSA w Olsztynie z 2017-03-28 II SA/OI 1395/16

Zakres przedmiotowy Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Sprawa ze skargi na uchwałę Rady Gminy Kolbudy w przedmiocie uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla rejonu „Pręgowo i Babidół”, gm. Kolbudy... Należy podkreślić, że z prawa własności nie można wywodzić prawa do zabudowy jako nieodzownego elementu tego prawa. Chociaż prawo do zabudowy

⁷¹ Tekst orzeczeń cytowany za Centralną Bazą Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępną pod adresem [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>]. Podkreślenia autorów.

stanowi najszerszą formę korzystania z nieruchomości gruntowej, to jednak nie daje ono właścicielowi pełni władzy nad rzeczą i nie ma charakteru prawa nieograniczonego. Elementem ustawowej definicji prawa własności jest możliwość korzystania i rozporządzania rzeczą, jednakże w granicach określonych w art. 140 Kodeksu cywilnego (zob. wyrok NSA z dnia 28 marca 2014 r., sygn. akt II OSK 518/13, CBOSA). Należy podkreślić że zgodnie z art. 64. ust. 3 Konstytucji RP, własność może być ograniczona, a art. 6 ust. 1 u.p.z.p. stanowi wyraźnie, że ustalenia planu miejscowego kształtują wraz z innymi przepisami sposób wykonywania prawa własności. Oznacza to, że ustalenia zawarte w planie miejscowym dookreślają granice korzystania z tego prawa. ... W ocenie Sądu, uchwalenie planu miejscowego nie skutkuje uszczupleniem uprawnień właścicielskich Skarżącego. Ograniczenia w sposobie korzystania przez Skarżącego z nieruchomości, które wynikają z uchwalonego planu, mieszczą się w granicach dopuszczalnych prawem.

Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 stycznia 2017 r. II SA/Bd 321/16
Wolność zagospodarowania terenu.

... Wolność zagospodarowania terenu wynikająca z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. podobnie jak prawo zabudowy (zasada wolności budowlanej) zawarta w art. 4 Prawa budowlanego, stanowią element prawa własności (Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2008, s. 56, W. Piątek [w:] A. Gliniecki red. Prawo budowlane. Komentarz, wyd. 1, Warszawa 2012, s. 52-56). ...Przepisy prawa administracyjnego materialnego zazwyczaj ograniczające prawo własności, mając na uwadze też art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, nie mogą być interpretowane rozszerzająco, Skoro bowiem zadeklarowana w art. 6 ust. 2 u.p.z.p. wolność zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy jest elementem prawa własności nieruchomości, w które to prawo ingerencje stanowią wyjątek, to zawarte w ustawie niejasne, niejednoznaczne sformułowania należy interpretować na korzyść uprawnień właścicielskich (wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012 r., II OSK 229/11, Lex nr 1216331). Celem przepisu art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p. jest zagwarantowanie ładu przestrzennego, a zatem zgodnie z zasadą dobrego sąsiedztwa należy badać wpływ inwestycji na otoczenie w sensie urbanistycznym. Oznacza to, że w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość. ...

Wyrok NSA z 4 listopada 2016 r. NSA II OSK 204/15
Wolność zabudowy

Sąd zwrócił uwagę, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie podkreślano, iż interpretacja przepisów dotyczących ustalania warunków zabudowy powinna uwzględniać ochronę własności i wolność zagospodarowania. Prawo do zabudowy jest podstawowym prawem związanym w wykonywaniem prawa własności nieruchomości. Administracyjny zakaz uniemożliwiający wykonanie tego prawa, niejednokrotnie prowa-

dzi do faktycznego pozbawienia właściciela przysługującego mu prawa. Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 26 stycznia 2007 r. II OSK [...]9/06 LEX nr 320109 wskazał, iż wprawdzie regulacja zawarta w art. 61 ust. 1 cytowanej ustawy ma na celu zagwarantowanie określonego w art. 2 pkt 1 ładu przestrzennego, nie oznacza jednak, by przy braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dbałość o ład była realizowana przez bardzo restrykcyjne rozumienie przepisów prowadzące do odmowy ustalenia warunków zabudowy, wstrzymania wszelkich procesów inwestycyjnych, uniemożliwiając realizację zagwarantowanego konstytucyjnie prawa własności, w tym – stanowiącego element treści tego prawa. ... Wąskie rozumienie sąsiedztwa ogranicza w większym stopniu wolność zabudowy niż rozumienie szerokie, ponieważ drastycznie zawęży możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy, blokując tym samym proces inwestycyjny. Kiedy okoliczności sprawy nie wymagają uznania prymatu zasady zachowania ładu przestrzennego zasada ta powinna być realizowana na równi z zasadą wolności zagospodarowania. ...

Wyrok WSA w Warszawie z 24 października 2013 r. VIII SA/Wa 634/13
Spełnienie wymogu kontynuacji funkcji zabudowy.

... Nie jest wadliwy wniosek, że kontynuacja funkcji nie oznacza nakazu mechanicznego powielania istniejącej zabudowy, wystarczające jest, gdy nowa zabudowa nie koliduje z istniejącą w obszarze analizowanym. ...

Wyrok WSA w Poznaniu z 13 września 2013 r. II SA/Po 16/13
Warunki zabudowy dla budowy kościoła i domu parafialnego.

... Sprzeciw wobec planowanego przedsięwzięcia, wskazując na uciążliwości, jakie kościół będzie generował dla okolicznych mieszkańców, oraz na spadek wartości nieruchomości położonych w sąsiedztwie świątyni. ... skarżący wywodzili, że funkcja kościoła oraz domu parafialnego nie nawiązuje do istniejącej zabudowy, a obiekty te w szczególności nie pełnią funkcji usługowej. Z takim stanowiskiem nie można się jednak zgodzić. Trzeba bowiem zauważyć, że planowane obiekty sakralne będą pełniły w istocie funkcję uzupełniającą względem dominującej w obszarze analizowanym funkcji mieszkaniowej. Jednocześnie pojęcie zabudowy usługowej należy ujmować relatywnie szeroko, nie ograniczając tego pojęcia jedynie do obiektów handlowych lub biurowych.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu po rozpoznaniu na rozprawie 13 września 2013 r. sprawy ze skargi J. M. i T. M. na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Poznaniu z (...) września 2012 r. nr (...) w przedmiocie warunków zabudowy oddała skargę, orzekając:

... pojęcie zabudowy usługowej należy ujmować relatywnie szeroko, nie ograniczając tego pojęcia jedynie do obiektów handlowych lub biurowych. Funkcję usługową mogą bowiem również pełnić obiekty służące zaspokajaniu potrzeb duchowych, niematerialnych ... Dlatego też, wbrew twierdzeniom zawartym w skardze, należy uznać,

że kościół oraz dom parafialny kontynuują funkcję zabudowy istniejącą w obszarze analizowanym.

Wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2013 r. II SA/Łd 560/13
Budynki wielorodzinne w sąsiedztwie budynków jednorodzinnych
a kontynuacja funkcji.

... Nieuprawniony jest pogląd Samorządowego Kolegium Odwoławczego, iż nowa zabudowa projektowana jako osiem budynków wielorodzinnych nie stanowi kontynuacji funkcji mieszkaniowej, ponieważ na działkach sąsiadujących znajdują się wyłącznie budynki jednorodzinne. ... Tym samym jako zasadę należy przyjąć, że w zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy.

... Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy.

Wyrok WSA w Poznaniu z 14 czerwca 2013 r. II SA/Po 89/13
Kontynuacja funkcji.

Wnioskowana inwestycja polega na budowie galerii handlowej. Powierzchnia terenu objętego wnioskiem wynosi 10.164 m². ... Powierzchnia zabudowy objętego wnioskiem budynku – 3133 m². Planowana inwestycja jest na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej...

... Dla ustalenia ciągłości funkcji zabudowy wystarczające jest stwierdzenie, że przynajmniej jedna nieruchomość na terenie analizowanym posiada taką funkcję, jaka wynika z wniosku inwestora. W zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy.

... Odwołująca podniosła, że na wnioskowany teren dopuszcza się wprowadzenie wyłącznie nieuciążliwych usług, o nieprzekraczalnej powierzchni zabudowy do 40 m². Planowana inwestycja jest na terenie zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, ... Wnioskowana inwestycja, ze względu na swoją skalę nie ma charakteru usług podstawowych, a jej gabaryty (szczególnie powierzchnia zabudowy) nie mieszczą się w dopuszczalnych ramach. Wskazała na uciążliwości związane z generowaniem dużego ruchu samochodowego, zwłaszcza samochodów ciężarowych. Powstanie obiekt wielkopowierzchniowy o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m².... Konkludując należy zatem wskazać, że dla ustalenia ciągłości funkcji zabudowy wystarczające jest stwierdzenie, że przynajmniej jedna nieruchomość na terenie analizowanym posiada taką funkcję, jaka wynika z wniosku inwestora.

... Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu...

Wolność zagospodarowania terenu wynikająca z art. 6 ust. 2 u. p. z. p. podobnie jak prawo zabudowy (zasada wolności budowlanej) zawarta w art. 4 Prawa budowlanego, stanowią element prawa własności (Z. Niewiadomski, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz, Warszawa 2008, s. 56),

... zawarte w ustawie niejasne, niejednoznaczne sformułowania należy interpretować na korzyść uprawnień właścicielskich...

***Wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2012 r. II SA/Po 825/12
Zakres przedmiotowy pojęcia kontynuacji funkcji zabudowy.***

... Jako zasadę należy przyjąć, że w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy (i użytkowania)....

Warto zauważyć, że w ocenie Izdebskiego: teza o rozstrzygnięciu ewentualnych wątpliwości na rzecz swobody inwestowania jest nieuprawniona [Izdebski 2013: 89].

Wątpliwości w orzeczeniach budzi sposób interpretowania pojęć urbanistycznych i problemów ładu przestrzennego. Zwłaszcza dotyczyą:

- *Ocen zgodności funkcji, którą powinny brać pod uwagę społeczne, użytkowe, ekonomiczne i kulturowe cechy zabudowy. Przykładem jest uznanie, że wielokondygnacyjne budynki stanowią ciągłość funkcji na osiedlu zabudowy jednorodzinnej. Jest ono sprzeczne z zasadami wiedzy urbanistycznej. Również przyjęcie zasady: ... Dla ustalenia ciągłości funkcji zabudowy wystarczające jest stwierdzenie, że przynajmniej jedna nieruchomość na terenie analizowanym posiada taką funkcję, jaka wynika z wniosku inwestora ... musi prowadzić do wadliwych rozwiązań urbanistycznych.*
- *Interpretacji obszaru analizy przy ustalaniu warunków zabudowy. W jednym z orzeczeń (WSA w Bydgoszczy z 25 stycznia 2017 r.) Sąd stwierdza w uzasadnieniu, że ... w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość Polskie prawo stanowi, że granice obszaru analizy mogą być dowolnie ustalone, co oznacza że granice mogą objąć teren, na którym – przykładowo – będą dwie nieruchomości, istniejący budynek i działka projektowanej inwestycji, leżąca w odległości kilometra od tego budynku. Podstawowe zasady urbanistyki wykluczają możliwość uznania takiej zabudowy jako urbanistyczną całość. Nie jest to przykład teoretyczny.*
- *Interpretacji zasady wolności Zagospodarowania, która skutkuje prymatem prawa własności inwestora, staje się silniejsze niż prawo właścicieli istniejących i użytkowanych nieruchomości. Jest to wątpliwe ze względu na prawną zasadę wyważania interesów. Również troska Sądu przy orzekaniu o zasadę dobrego sąsiedztwa i inwestycje, budzi wątpliwości: Wąskie rozumienie sąsiedztwa ogranicza ...*

wolność zabudowy ... ponieważ drastycznie zawężyła możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy, blokując tym samym proces inwestycyjny. Dodatkowo, orzeczenie podkreśla znaczenie inwestowania, jest to argument z dziedziny polityki ekonomicznej a nie przestrzennej. Źródłem obecnego kryzysu gospodarki przestrzennej i strat jest właśnie wadliwy proces inwestowania, lokalizowanie inwestycji na terenach nieuzbrojonych i nie objętych planami, a u jego źródeł jest właśnie wolność zabudowy, na którą powołują się sądy administracyjne;

- Roli autorytetów prawnych, na których komentarze i glosy powołują się sędziowie. Należy bowiem zauważyć, że w gronie największych autorytetów prawnych istnieją obecnie istotne różnice w formułowaniu granic wolności zabudowy.

To ostatnie, uwidaczniają publikacje Z. Niewiadomskiego, H. Izdebskiego, T. Bąkowskiego, M. Gdesza, I. Zachariasza, M. Szewczyka. Paradoksalnie, dwaj pierwsi, których stanowiska są wyraźnie różne, to prawnicy najczęściej cytowani i przywoływani w orzeczeniach Sądów Administracyjnych (odpowiednio 1612 i 1192 razy). Problem ten „ominęła” Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego (2014) przyjmując zasadę, że możliwość zmiany zagospodarowania terenu określa prawo.

Wymaga podkreślenia, że te krytyczne oceny prawidłowości orzeczeń dotyczą jedynie ich niekorzystnych, materialnych skutków w gospodarce przestrzennej, zwłaszcza w zmianach zagospodarowania terenu. Oceny te nie podważają wysokich kwalifikacji i rzetelności sędziów, wątpliwości dotyczą bowiem określonych sytuacji, wybranych problemów i niespójności prawa, za którą sędziowie, podobnie jak urbaniści, winy nie ponoszą.

Urbanistyczne skutki orzecznictwa nie ograniczają się do ‘ładu przestrzennego’. Wielkim społecznym i ekonomicznym problemem są finansowe skutki wadliwych planów miejscowych. Podjęto próbę zmiany prawa i ograniczenia nieracjonalnej, niekiedy wręcz absurdalnej polityki planistycznej gmin. Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych wprowadziła obowiązek sporządzania wieloletnich prognoz finansowych gmin, uwzględniających realizację planów i programów inwestycji o charakterze wieloletnim [*Finansowe skutki* 2011].

Ostatnia nowelizacja prawa (2015) mająca na celu urealnienie planowania przestrzennego nie przyniosła zmian, bowiem sądy administracyjne uznały zapis ustawy za nieobligatoryjny. Trudno się nie zgodzić się z wcześniej już cytowanym Zachariaszem, który stwierdził: *orzecznictwo sądów administracyjnych rozwiązało problem spójności planowania finansowego i przestrzennego gminie już nie tyle wbrew celom ustawy, co wbrew elementarnej logice działań podmiotów publicznych i prywatnych w przestrzeni, wskazując, że brak jest obowiązku uwzględniania w wieloletnich prognozach finansowych środków finansowych służących realizacji zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych w studiach i planach miejscowych* [Zachariasz 2016A].

Przykład ten pokazuje, że orzecznictwo może korygować w pewnym zakresie, jak to czyni obecnie, regulacje prawne. Problem polega na tym, czy czyni to zgodnie z celami ustaw i czy bierze pod uwagę przestrzenne i materialne skutki swoich orzeczeń.

Słabość prognoz finansowych i wadliwy system planowania gminy potwierdza Wierzbowski: ... *konieczność poczynienia analiz i rozważań w aspekcie zachowania waloru ekonomicznego przestrzeni nie może prowadzić do istotnego ograniczenia praw gminy w zakresie przeznaczenia jej terenu na poszczególne cele, czyli tzw. władztwa planistycznego statuowanego art. 4 u.p.z.p.* [Wierzbowski et al. 2016: 33].

4.5. Stosowanie prawa – problemy techniczne planowania miejscowego

W planowaniu przestrzennym gmin występują istotne problemy techniczne w stosowaniu założeń ustawodawcy. Można tutaj wskazać, że ważnym problemem jest ograniczona umiejętność ustawodawcy dostosowania w różnych miejscach języka prawniczego do języków branżowych, które w wielu przypadkach obowiązkowo muszą zostać w jakimś stopniu powiązane. Nie chodzi o konieczność powtarzania w aktach prawnych jakichś specjalistycznych definicji. Chodzi o to, aby ujęcia zawarte w przepisach były z nimi zgodne. Przy odmiennym założeniu mogą bowiem powstawać konkretne dylematy związane z zakresem stosowania poszczególnych przepisów.

Przykładowo, w art. 15 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, przy okazji charakterystyki intensywności zabudowy użyto zwrotu „powierzchnia całkowita zabudowy”. Pojęcie to wielokrotnie jest stosowane w doktrynie oraz w orzecznictwie.

Wyrok WSA we Wrocławiu z 7 czerwca 2017 r. II SA/Wr 187/17

Określając w planie miejscowym maksymalną i minimalną intensywność zabudowy, wykorzystywany w tym celu parametr „powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej” powinien uwzględniać powierzchnię zabudowy tej części budynku, która jest także niewidoczna ponad poziom terenu, a zatem obejmować zarówno kondygnacje podziemne oraz naziemne. Regulując kwestie związane z intensywnością zabudowy organ stanowiący gminy nie mógł zatem nakazać określania powierzchni całkowitej zabudowy tylko do kondygnacji nadziemnych budynków.

Znaczna część gmin znajduje przy tej okazji punkt widzenia odwołując się do ujęć geodezyjnych. Problem polega na tym, że nie ma wprost takiego obowiązku. Zgodnie z normą PN-ISO 9836:1997 (nieobowiązującą, ale stanowiącą wciąż punkt odniesienia), przez *powierzchnię zabudowy* rozumie się powierzchnię terenu zajęłą przez budynek w stanie wykończonym. Chodzi więc o obrysowanie budynku na styku z gruntem i w taki sposób wyliczenie powierzchni. Z kolei powierzchnia całkowita to suma powierzchni wszystkich kondygnacji.

W orzecznictwie słusznie się wskazuje, że przepisy prawa nie zawierają definicji powierzchni zabudowy, ani powierzchni całkowitej. Jest to zgodne z zasadą, że ograniczenia w definiowaniu pojęć w planach odnoszą się wyłącznie do definicji ustawowych. Przykładowo, odmienne zdefiniowanie intensywności zabudowy, czy wysokości budynku (ale już nie wysokości budowli) mogą powodować skuteczne

podważenie planu miejscowego. Nadużyciem byłoby jednak uznanie, że takie skutki wywoływać może zamieszczenie innych definicji. Dochodzi tym samym do sytuacji, kiedy teoretycznie nie ma przeciwwskazań, aby w konkretnej gminie pojęcia te były definiowane w konkretnych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego we własnym zakresie. Próby takie doprowadzają potencjalnie do jeszcze większego nieporządku. Przykład ten obrazuje, że brak precyzji ustawodawcy otwiera pole do nadużyć oraz spekulacji inwestycyjnych. Długofalowo uderza to również w samych inwestorów.

Inny problem definicyjny dotyczy pojęć zabudowy oraz zakazu zabudowy. Pojęcia te wielokrotnie zostały wskazane w *Ustawie o pizp*, jednak również nie można znaleźć tam wyczerpującej ich definicji.

Odmienne jest w literaturze specjalistycznej, zgodnie z którą można wyróżnić dwa różne sposoby rozumienia pojęć zabudowy i zakazu zabudowy. Skupiając się na tym ostatnim można wskazać, że *zakaz zabudowy* może być rozumiany jako:

- zakaz wznoszenia wszystkich obiektów budowlanych
- zakaz wznoszenia budynków.

Sądy (i podobnie organy administracji publicznej, w tym również organy nadzoru), w praktyce na różne sposoby podchodzą do tych pojęć. Warto podkreślić, że główny dylemat nie tyle dotyczy spraw związanych z ochroną ładu przestrzennego, ale co najwyżej technikaliów i sposobu rozumienia poszczególnych pojęć (i można dodać, że przy okazji organy tracą czas na rozpatrzenie spraw kluczowych z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej).

Przykład tego rodzaju dylematów i problemów zawiera uzasadnienie jednego z wyroków Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie (który prowadził do podważenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). W planie miejscowym określony został „zakaz lokalizowania zabudowy” rozumiany tylko jako zakaz wznoszenia budynków (obiektów kubaturowych).

Wyrok WSA w Olsztynie z 10 lutego 2015 r. II SA/OI 1204/14 LEX

Brak jest upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia definicji zabudowy i zawężania tego pojęcia jedynie do „ogółu budynków na działce”. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Z przepisu tego jednak nie sposób wywieść uprawnienia rady gminy do definiowania pojęcia zabudowy. Każde unormowanie wykraczające poza udzielone upoważnienie jest naruszeniem normy upoważniającej i zarazem naruszeniem konstytucyjnych warunków legalności aktu prawa miejscowego wydanego na podstawie upoważnienia ustawowego. Należy bowiem pamiętać, że w świetle art. 94 Konstytucji RP regulacje zawarte w akcie prawa miejscowego mają na celu jedynie „uzupełnienie” przepisów powszechnie obowiązujących rangi ustawowej, kształtujących prawa i obowiązki ich adresatów. W świetle tych wywodów uznać należy, że brak jest

upoważnienia ustawowego uprawniającego radę gminy do tworzenia definicji zabudowy i zawężania tego pojęcia jedynie do „ogółu budynków na działce”. Wskazać bowiem należy, że zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 9 u.p.z.p. w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy. Z przepisu tego jednak nie sposób wywieść uprawnienia rady gminy do definiowania pojęcia zabudowy. W związku z tym interpretacji tego pojęcia należy dokonywać w oparciu o obowiązujące przepisy prawa, w tym przede wszystkim o przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 z późn. zm.) i zawartą tam definicją budowy (por. wyrok WSA w Łodzi z dnia 28 września 2010 r., sygn. akt II SA/Łd 710/10, LEX nr 707439). Zgodnie zaś z art. 3 pkt 6 Prawa budowlanego przez budowę należy rozumieć wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę oraz nadbudowę obiektu budowlanego, a obiektem budowlanym – w myśl art. 3 pkt 1 tej ustawy – jest budynek wraz z instalacjami i urządzeniami technicznymi, budowla stanowiąc całość techniczno-użytkową wraz z instalacjami i urządzeniami oraz obiekt małej architektury. Z kolei z definicji budowli wynika, że zalicza się do nich m.in.: obiekty liniowe, sieci techniczne, budowle ziemne, hydrotechniczne, oczyszczalnie ścieków, składowiska odpadów, stacje uzdatniania wody, konstrukcje oporowe, sieci uzbrojenia terenu, budowle sportowe, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową (art. 3 pkt 3 Prawa budowlanego). Natomiast obiekty małej architektury to niewielkie obiekty, a w szczególności: kultu religijnego, jak: kapliczki, krzyże przydrożne, figury; posągi, wodotryski i inne obiekty architektury ogrodowej; użytkowe służące rekreacji codziennej i utrzymaniu porządku, jak: piaskownice, huśtawki, drabinki, śmietniki (art. 3 pkt 4 Prawa budowlanego). Skoro zatem w planie miejscowym dopuszczono lokalizację wyżej określonych budowli i obiektów małej architektury, to nie można podzielić stanowiska gminy, że przedmiotową uchwałą wprowadzono zakaz zabudowy. Dodatkowo należy wskazać, że w samej treści uchwały istnieją rozbieżności co do rozumienia pojęcia zabudowy. W § 8 pkt 1 zaskarżonej uchwały wprowadzono wprawdzie zapis o zakazie zabudowy, ale już w pkt 3 tego paragrafu określono nieprzekraczalne linie zabudowy.

Z tezami zaprezentowanymi przez sąd można zgodzić się w ograniczonym zakresie. Ale nie to jest największym problemem. Trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na problem systemowy prowadzący do koncentracji organów i sądów na tego typu dylematach. Oczywiście jest, że w praktyce nie da się ich w pełni wyeliminować, jednak obecnie występują w zdecydowanie zbyt szerokim zakresie. Oczywiście, przy tworzeniu konkretnych przepisów prawnych trudno jest ogólnie przewidzieć wszystkie dylematy, problemy i potencjalne wątpliwości. Niemniej jednak właśnie przy tworzeniu przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego ustawodawca powinien być na ten wątek szczególnie uczulony (co nie oznacza, żeby kwestia ta przesłaniała inne,

wcześniej przedstawione problemy). W ostatnich latach na różnych szczeblach pojawiały się wielokrotnie szersze projekty zmian w systemie gospodarki przestrzennej, w tym konkretne projekty aktów prawnych. Projekty te w szczegółach również wielokrotnie zawierały przepisy, które mogłyby w przyszłości budzić podobne wątpliwości.

Niespójności teoretyczne i logiczne w przepisach – zwłaszcza tych dotyczących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – mogą więc w szerokim zakresie odwracać uwagę od istotnych celów oraz komplikować sytuację zarówno władz publicznych, jak też innych użytkowników przestrzeni. W pewnych przypadkach nie chodzi nawet o ocenę i sposób stosowania konkretnego zwrotu ustawowego, który próbuje dostosować określone terminy specjalistyczne, ale również o inne przypadki.

W tym miejscu można podać kolejne przykłady technicznych niespójności w planach miejscowych. Zgodnie z art. 15 ust. 2 pkt 8 *Ustawy o pizp*, w planie miejscowym określa się obowiązkowo szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym. Z kolei zgodnie z art. 15 ust. 3 pkt 1 wskazanej ustawy, „w zależności od potrzeb” w planie miejscowym określa się granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów. W *Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z 23 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* doprecyzowano, że w ramach zasad i warunków scaleń i podziałów chodzi o określenie parametrów działek uzyskiwanych w wyniku scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego.

Pojawia się dylemat, czy określenie warunków i zasad scaleń i podziałów nieruchomości jest obowiązkowym elementem każdego planu miejscowego (jak wynika to z literalnego brzmienia *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*) – czy też jest to tylko obligatoryjne w sytuacji, gdy w planie miejscowym wyznaczone są obszary scaleń i podziałów nieruchomości. Jeżeli jednak wybierzemy drugi wariant, to powstanie kolejna wątpliwość natury logicznej – dlaczego w takim układzie zasady i warunki scaleń i podziałów nieruchomości zostały określone jako obligatoryjny element planu miejscowego? Tłumaczenie, że będzie to element tylko obligatoryjny, gdy uprzednio w planie miejscowym zostanie zawarty wskazany przez ustawodawcę element fakultatywny (wyznaczenie obszarów) wydaje się w pewnym stopniu pogmatwane. W praktyce różne, wzajemnie inne stanowiska w tym zakresie zajmuje też orzecznictwo.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 12 stycznia 2017 r. (II SA/Go 920/16, Legalis), uznał, że ustalenie szczegółowych zasad scalania i podziału nieruchomości jest obligatoryjne wówczas, gdy w planie miejscowym przewidziano obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów. Nie jest to z kolei konieczne w odniesieniu do gruntów rolnych i leśnych, do nich bowiem nie stosuje się przepisów działu III, rozdziału 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, co wynika wprost z jej art. 101 ust. 2 tej ustawy. Nie ma potrzeby określania tych zasad w odniesieniu do nieruchomości już o ukształtowanej zabudowie,

czy też w sytuacji gdy plan miejscowy obejmuje kilka działek, stanowiących własność jednego podmiotu. Podobne stanowisko zajął Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu, który w wyroku z dnia 21 maja 2014 r. (II SA/Wr 178/14, Legalis) podkreślił, że zasady i warunki muszą być określone dla wszystkich nieruchomości położonych na obszarze planu a nie tylko dla tych, które znalazły się w wyznaczonych w planie na podstawie art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym granicach obszarów wymagających przeprowadzenia scalenia i podziału. Organ stanowiący gminy może odstąpić od określenia szczegółowych warunków i zasad scalania i podziałów, gdy stan faktyczny obszaru objętego ustaleniami planu nie daje podstaw do zamieszczenia ich w planie.

Odmienny natomiast punkt widzenia przedstawił Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 6 lipca 2012 r. (IF III.4131.42.2012, Legalis), stwierdzając, że zgodnie z przepisami dotyczącymi szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przedmiotowe zasady winny zawierać w szczególności określenie minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego. Parametry te zdaniem Wojewody określa się niezależnie od tego, czy w planie wyznacza się czy też nie granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości.

Przy tego rodzaju przypadkach dochodzi więc do dylematów trudnych do jednoznacznego, niebudzącego żadnych wątpliwości rozwiązania. Każdy punkt widzenia może zostać skontrowany odmiennymi argumentami. Nie w każdym przypadku tak rzeczywiście jest. Czasem w danym miejscu na szczeblu organów administracji publicznej, jak również na szczeblu sądów dominować będzie jeden punkt widzenia. Powyższy przykład pokazuje jednak, że nie będzie to taka sama tendencja w każdym miejscu w kraju. W konsekwencji w części gmin zamiast na koncentracji na tym, jak najlepiej chronić ład przestrzenny, twórcy planów miejscowych rozważają tego typu dylematy, co stanowi obligatoryjny, a co fakultatywny ich element.

Inny przykład obejmuje zagadnienie związane z kształtowaniem stawki renty planistycznej (wymierzanej w przypadku wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej planem miejscowym i zbycia tej nieruchomości w ciągu 5 lat od dnia wejścia planu miejscowego w życie). W tym kontekście pojawia się niejasność i różnicowane stanowiska na temat tego, czy w sytuacji, gdy rada gminy byłaby takim wariantem zainteresowana, to dopuszczalne byłoby określenie w planie miejscowym stawki renty planistycznej na poziomie 0% wzrostu wartości nieruchomości. Orzecznictwo zaprezentowało w tym zakresie różnicowane stanowiska.

WSA w Krakowie w wyroku z 4 lutego 2013 r. (II SA/Kr 1599/12, Legalis).

Skoro stawka renty planistycznej stanowi podstawę do ustalenia opłaty planistycznej zgodnie z art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, to wykluczone jest ustalenie stawki 0%, nawet dla niektórych tylko obszarów. Organ nie

może bowiem z góry przesądzić, iż wartość nieruchomości dla wskazanych obszarów nie wzrośnie. Jako obligatoryjny element planu stawka procentowa musi zostać ustalona w sposób umożliwiający naliczenie opłaty planistycznej, co z kolei wyklucza stawkę w wysokości 0% dla jakiegokolwiek obszaru. Do kompetencji rady gminy nie należy ocena, czy ustalenia planu spowodują wzrost wartości nieruchomości. Kwestia wzrostu wartości nieruchomości jest badana w odrębnym postępowaniu administracyjnym kończącym się wydaniem decyzji administracyjnej przy zastosowaniu odpowiedniej procedury (metod i podejść uwzględnianych przez rzeczoznawcę majątkowego) dotyczącej ustalenia opłaty planistycznej (art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

W rozstrzygnięciu nadzorczym Wojewody Wielkopolskiego z 24 kwietnia 2015 r., KN-I.4131.1.129.2015.16, *Legalis*, wyrok WSA w Olsztynie z 5 lipca 2013 r., II SA/Ol 421/13, *Legalis*

Następujące poglądy:

- w pewnych sytuacjach nie trzeba w ogóle ustalać stawki renty planistycznej w planie miejscowym;
- w pewnych sytuacjach dopuszczalne jest ustalenie stawki renty planistycznej na poziomie 0% wzrostu wartości nieruchomości.

W orzecznictwie sądowym podkreśla się, że rada gminy ma obowiązek ustalić w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego stawki procentowe opłaty planistycznej tylko w przypadku, gdy zachodzą materialnoprawne przesłanki do ustalenia tej opłaty, przewidziane w art. 36 ust. 4 ustawy, a więc tylko w odniesieniu do terenów objętych planem, na których wartość nieruchomości wzrośnie w związku z uchwaleniem lub zmianą planu. Jeżeli oczywiste jest, że wartość określonych nieruchomości nie wzrośnie, to gmina nie ma obowiązku ustalania dla terenów, na których znajdują się te nieruchomości stawki opłaty planistycznej (por. wyrok NSA z dnia 29 września 2010 r., II OSK 1430/10, wyrok NSA z dnia 14 września 2012 r., II OSK 1506/12, CBOSA). Zaznacza się także, iż organy planistyczne, dokonując oceny skutków finansowych uchwalenia planu lub jego zmiany (art. 17 pkt 5 ustawy), powinny szczegółowo uzasadnić z jakich względów przyjęto, że wartość nieruchomości znajdujących się na terenach o określonym przeznaczeniu w planie nie wzrośnie. Uzasadnienie to powinno dotyczyć konkretnych terenów (nieruchomości lub grup nieruchomości), których przeznaczenie faktycznie uległo zmianie w nowo uchwalonym planie i powinno być na tyle konkretne i szczegółowe, aby mogło zostać poddane weryfikacji w toku sądowej kontroli uchwały w przedmiocie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W konsekwencji w ocenie Skarżącego uznać należy, że zarówno brak ustalenia stawki procentowej jak i stawka zerowa jest możliwa tylko w sytuacji, gdy przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki do wymiaru renty planistycznej z art. 36 ust. 4 ustawy (np. gdy nieruchomości te są wyłączone spod prawa zabudowy, ich ekonomiczne wykorzystanie jest znacząco ograniczone).

Wymaga to jednak przeprowadzenia szczegółowej analizy nieruchomości objętych planem i odzwierciedlenia wyników tej analizy w materiałach planistycznych np. w uzasadnieniu uchwały (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10.11.2010, sygn. akt II SA/GI 496/10; wyrok NSA z dnia 6.05.2013 sygn. akt II OSK 424/10; wyrok NSA z dnia 23.04.2010 sygn. akt II OSK311/10; CBOSA).

W przedmiotowym przypadku znów mamy do czynienia ze wskazaną wcześniej tendencją. Tezy orzecznicze są wzajemnie mocno zróżnicowane. Merytorycznie najbardziej przekonuje stanowisko, zgodnie z którym nie ma możliwości ani ustalania stawki renty planistycznej na poziomie 0%, ani nieustalania tej stawki – nie ma dla tego wyraźnych ani jasnych podstaw prawnych. Trudno wymagać, aby organy gminy przesądzały (nie mają do tego kompetencji ustawowej), dla których terenach w stopniu niebudzącym wątpliwości wartość nieruchomości nie wzrośnie. Można oczywiście rozważać wprowadzenie tego typu regulacji, ale w przypadku ich braku przedstawiony dylemat jest kolejnym problemem, odwracającym uwagę od istoty rzeczy.

W wielu przypadkach organy administracji publicznej stają przed poważnym problemem wykładni przepisów zawartych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wybrane – wywodzące się z praktyki przykłady takich problemów mogą wyglądać następująco:

- W studium (sporządzonym przed 2003 r.) dla danego terenu określono przeznaczenie jako „usługowo-sportowe”. Na temat tego terenu studium żadnej innej informacji nie dodało. Organy mają dylemat, co dokładnie to pojęcie oznacza i czy dopuszczalne byłoby ujęcie w planie miejscowym przeznaczenia i zagospodarowania na cele usługowe, zupełnie ze sportem niezwiązane.
- W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego został wprowadzony zakaz zabudowy z wyjątkiem – jak ogólnie wskazano – dotyczącym wież widokowych. W planie miejscowym w żaden sposób nie zdefiniowano, czym jest wieża widokowa. Projektant wpadł na pomysł, że na gruncie powstanie „wieża widokowa”, która w praktyce będzie obiektem mieszkaniowym. Organy administracji publicznej odmawiają wydania pozwolenia na budowę, nie potrafiąc jednak swojego stanowiska w żaden merytoryczny sposób uzasadnić. W jednym z orzeczeń wskazano, że projekt wieży przygotowany przez projektanta jest zbyt niski jak na wieżę, nie wskazując, od którego punktu dany obiekt/ urządzenie za wieżę rzeczywiście może zostać uznane.

Jeszcze raz w tym miejscu należy podkreślić, że niezależnie od problemów związanych z ładem przestrzennym, tego rodzaju przypadki mogą powodować długotrwałe, trudne do jednoznacznego rozwiązania z perspektywy prawnej problemy interpretacyjne.

W podobny sposób niespójności i problemy natury technicznej można zauważać przy stosowaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wątpliwości pojawiać się mogą już w przypadku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, przy okazji dokonanej kwalifikacji tego, kiedy mamy do czynienia

nia z inwestycją celu publicznego. W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wyróżniono bowiem m.in. inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. W praktyce związane z tym problemy mogą dotyczyć sytuacji, w których:

- Konkretny organ administracji publicznej lub sąd nie jest ostatecznie przekonany do tego, czy dana inwestycja celu publicznego ma znaczenie lokalne, czy też takiego nie ma. Na przykład, wnioskodawca oczekuje wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego dla budynku przedszkola publicznego, a organ/sąd uznaje, że może jest to cel publiczny, ale już nie jest to inwestycja celu publicznego. Uzasadniając takie stanowisko wskazuje, że przedmiotowa inwestycja nie ma znaczenia lokalnego. Taki punkt widzenia ostatnio pojawia się w stanowiskach organów administracji publicznej oraz orzecznictwie. Problem polega na tym, że podstawy, na podstawie których dokonuje się takiej oceny, nie są zupełnie przejrzyste. Ustawodawca nie wskazuje bowiem, kiedy inwestycja celu publicznego ma znaczenie lokalne, a kiedy takiego znaczenia nie ma. W konsekwencji to dany organ lub sąd dokonuje bardzo subiektywnej – a więc potencjalnie budzącej kolejne wątpliwości – własnej oceny danego przypadku. Znow można zwrócić uwagę na fakt, że niezależnie od oceny merytorycznej, tolerowanie takiego stanu prawnego (i faktycznego) przyczynia się do pogłębiania nieścisłości w planowaniu przestrzennym.
- Na podobnej zasadzie trudno jest czasem odróżnić decyzje o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym. Problem praktyczny polega na tym, że organy gmin przedkładają marszałkowi województwa do uzgodnienia projekty decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Przy czym w praktyce często, dla własnego zabezpieczenia się, przedkładają również projekty tego rodzaju decyzji, które ewidentnie mają znaczenie lokalne (na zasadzie: sprawa wątpliwa, dla bezpieczeństwa lepiej jest przedłożyć, niż w ogóle nie przedkładać). W następstwie marszałek województwa dokonuje uzgadniania takiej decyzji i niezależnie od swojej kwalifikacji danej inwestycji traktuje daną decyzję jako dotyczącą inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Następnie taka jego kwalifikacja decyzji może być (i w praktyce bardzo często jest) rozbieżna z kwalifikacją inwestycji celu publicznego dokonaną w planie zagospodarowania przestrzennego województwa. W takiej sytuacji ogólna konstatacja, że czym innym jest inwestycja celu publicznego a czym innym decyzja o lokalizacji inwestycji celu publicznego nie będzie nadmiernie przekonująca z perspektywy jasności i przejrzystości systemu gospodarki przestrzennej.

Przy wykładni i analizie pojęć związanych z celami publicznymi warto zwrócić uwagę na następujące orzeczenia:

- *Zgodnie z wyrokiem NSA z 19 kwietnia 2011 r. (II OSK 1/11, LEX nr 1081737) żaden przepis nie uprawnia do twierdzeń, że inwestycja celu publicznego musi*

służyć ogółowi zbiorowości, przynajmniej na poziomie lokalnym, w znaczeniu bycia zawsze i koniecznie wykorzystywanej przez ten ogół zbiorowości. Czyli cel publiczny powinien służyć ogółowi zbiorowości, ale nie zawsze w znaczeniu dosłownym.

- *Zgodnie z wyrokiem WSA we Wrocławiu z 19 lipca 2012 r. (II SA/Wr 272/12, LEX nr 1229043) rozbudowa i przebudowa budynku użyteczności publicznej może być uznana za inwestycję celu publicznego tylko wtedy, gdy będzie przeznaczona do użytku powszechnego. Jeżeli inwestor zamierza realizować wspomnianą inwestycję na własny użytek – nie będzie ono zaliczone do inwestycji celu publicznego. Z powyższego orzeczenia wynika, że ważny jest zamiar inwestora, który wynika z dokumentacji danej sprawy.*
- *WSA w Krakowie w wyroku z 21 marca 2014 r. (II SA/Kr 102/14, LEX nr 1519981) wskazał, że celem art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest jedynie wskazanie (wymienienie), jakie inwestycje stanowią cel publiczny, a zatem co można zaliczyć do tej kategorii.*

Osobny problem natury typowo technicznej dotyczy bezpośrednio decyzji o warunkach zabudowy. Przesłanki związane z wydawaniem tych decyzji nie są jasne i mogą być interpretowane na różne sposoby. Ma to nie tylko negatywny wymiar (opisany w innym miejscu) związany z zablokowaniem uwarunkowań ochrony ładu przestrzennego, ale również negatywny wymiar typowo techniczny. Dotyczy on sytuacji, w których dane dotyczące chociażby wysokości budynków sąsiednich, pola powierzchni zabudowy budynkiem, szerokości elewacji frontowej lub pola powierzchni biologicznie czynnej nie są do końca precyzyjne i mogą być w praktyce przez różnych inwestorów kwestionowane.

Problemy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu trzeba oceniać z takiej perspektywy, że w momencie przygotowywania prezentowanego opracowania Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa zapowiada poważną zmianę, przynajmniej odnoszącą się do wspomnianej instytucji. Nie można jednak wykluczyć tego, że nawet po zmianach ustawowych pojawią się kolejne (albo utrzyma część starych) problemów związanych z oceną konkretnych regulacji. Trzeba zwrócić przy tej okazji uwagę na poprawność i stopień precyzji zarówno poszczególnych ustawowych zwrotów, jak również na to, jak obowiązujące (zmienione lub utrzymane) ramy prawne dają możliwość utrzymania w mocy niebudzącego z perspektywy geodezyjnej większych wątpliwości uwarunkowań pomiaru nieruchomości.

Na wydanie lub brak możliwości wydania niektórych decyzji o warunkach zabudowy dla terenów leśnych i rolnych decydujący wpływ wywiera to, czy w latach 80. lub na początku lat 90. dla danej nieruchomości był uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i czy przy sporządzaniu tego planu wyrażono zgodę na zmianę przeznaczenia gruntu na cele nierolnicze i nieleśne. Problem polega na tym, że w ramach stanu prawnego z lat 80. występowały dwa rodzaje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego: ogólne i szczegółowe. W praktyce zgody na zmianę przeznaczenia były wydawane tylko przy sporządzaniu planów szczegółowych. Usta-

wodawca tego jednak nie różnicował. W związku z powyższym zdarzają się przypadki, w których sądy muszą rozstrzygać o możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla terenów rolnych i leśnych, dla których uchwalono tylko plan ogólny (tak było chociażby w Warszawie), bez planów szczegółowych. Można wówczas zauważyć daleko idącą chaotyczność i brak orientacji uczestniczących w takich postępowaniach części organów administracji publicznej.

Problemy natury technicznej przy wykładni poszczególnych przepisów nie wiążą się jednak tylko i wyłącznie ze starymi zawiłościami. Obejmują one także relatywnie nowe i w zamierzeniu w pełni słuszne działania ustawodawcy. Przykładem może być tutaj chociażby instytucja uchwał reklamowych. Można było zastanawiać się nad tym, czy akurat tworzenie specjalnego sektorowego narzędzia ochrony krajobrazu stanowić będzie optymalne i możliwie najlepsze rozwiązanie, ale nie budzi wątpliwości, że jest to krok w bardzo dobrym kierunku. Zwłaszcza jeżeli spróbujemy odnieść to do próby ukształtowania tablic reklamowych, urzędzeń reklamowych, ogrodzeń i obiektów małej architektury. Na obecnym jednak etapie pierwotne założenia ustawodawcy sprawdzają się w dosyć ograniczonym stopniu. Wiele władz gminnych wyraża obawy przed uchwałami reklamowymi z następujących powodów:

- obawy przed zarzutami o niekonstytucyjność ustawy reklamowej;
- obawy przed roszczeniami odszkodowawczymi reklamodawców i właścicieli nieruchomości;
- obawy przed społeczną krytyką przedmiotowych rozwiązań;
- obawy przed popełnieniem błędów przy konstrukcji uchwał reklamowych, co może powodować ich podważenie.

Jedną z pierwszych uchwał podjęła Rada Miejska w Łodzi (uchwała Rady Miejskiej w Łodzi z 16 listopada 2016 r., nr XXXVII/966/16 w sprawie ustalenia zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic reklamowych i urzędzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz materiałów, z jakich mają być wykonane, dla miasta Łodzi). Wywołała ona głośny spór, zakończony skierowaniem przez Wojewodę skargi na obowiązującą już uchwałę skargi do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego. Sąd ten 11 sierpnia 2017 r. wyrokiem (sygnatura II SA/Łd 523/17, LEX nr 2353893) stwierdził nieważność zaskarżonej uchwały. Naruszeniem ustawy będzie przekroczenie granic delegacji ustawowej przez rozszerzającą i nieuprawnioną interpretację regulacji ustawowych będzie istotnym naruszeniem prawa. Zgodnie z art. 2 pkt 16a *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, reklamą jest *upowszechnianie w jakiegokolwiek wizualnej formie informacji promującej osoby, przedsiębiorstwa, towary, usługi, przedsięwzięcia lub ruchy społeczne*. Natomiast tablicą reklamową może być przedmiot materialny o płaskiej powierzchni, w szczególności baner reklamowy, reklama naklejana na okna budynków, czy reklamy umieszczane na rusztowaniu i ogrodzeniu.

Dużo wątpliwości w praktyce sprawia to, czy uchwała reklamowa może ustalać zasady umieszczania reklam na „pojazdach komunikacji publicznej”. Jeden problem

to brak definicji w uchwale tego pojęcia. Druga kwestia dotyczy samej możliwości ujmowania w uchwale „pojazdów komunikacji publicznej”. Sąd słusznie tutaj wskazał, że uchwała reklamowa dotyczy konkretnego obszaru. W uchwale ustalono zakaz przesłaniania elementów istotnych krajobrazowo, architektonicznie oraz o znaczeniu społeczno-kulturowym. Zakazem tym objęto elementy oznakowania SIM, znaki drogowe, a także pola widoczności kamer wizyjnych i monitoringu miejskiego. Miejsca te zdaniem sądu nie mieszczą się w ww. grupach i takie ujęcie zawarte w uchwale reklamowej również należy uznać za błędne. Sąd wskazał także wiele nieprecyzyjnych, niejasnych stosowanych w uchwale pojęć. Podzielając argumentację o konieczności zachowania elastyczności w aktach polityki przestrzennej sąd wskazał jednak, że nie jest dopuszczalne zawieranie tam określeń niejednoznacznych, które mogą być interpretowane w sposób dowolny, co może doprowadzić przecież do odmiennego stosowania zasad i warunków unormowanych w uchwale wobec podmiotów znajdujących się w identycznej sytuacji faktycznej. Sąd za nieprecyzyjne uznał takie pojęcia, jak „należyty stan estetyczny”, „odpowiednie proporcje”, neony stanowiące wyłącznie „kompozycję plastyczną”, „reklama okolicznościowa”, czy „spójność stylistyczna obiektów w ramach obszaru”.

Powyższy przykład obrazuje główny kierunek technicznych niespójności, które pojawiają się przy wdrażaniu uchwał reklamowych. Problem polega na tym, że główne cele i założenia ustawodawcy również w tym przypadku w pewnym stopniu schodzą z pierwszego pola i są przesłaniane przez kwestie znacznie bardziej szczegółowe. Jest to więc problem, który na pewno będzie powracał przy różnych innych zmianach w przepisach związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Jeszcze raz w tym miejscu trzeba podkreślić, że nie chodzi w tym przypadku o postulat ułatwienia za wszelką cenę realizacji każdej inwestycji. Szerszym przedmiotem zainteresowania powinna być wyjątkowa w tym przypadku dbałość o precyzję ustawodawcy. Odmienna praktyka może bowiem pogłębiać wcześniej zdiagnozowane patologie i dysfunkcje w systemie gospodarki przestrzennej.