

BARTŁOMIEJ KOLIPIŃSKI

Towarzystwo Urbanistów Polskich

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W POLSCE – ANALIZA KRYTYCZNA

Abstract: Spatial Planning in Poland – Critical Analysis. The changes of political system of 1989/1990 in Poland resulted in fundamental changes of spatial planning system as well. According to general opinion after twenty years of transformation, the spatial planning is still in deep crisis of ineffective legal regulations. Those are saving the interest of business only, allowing to develop the investments in areas not covered with the local spatial plans. Such a situation makes a lot of town planning pathologies and deviations. The rule of “development freedom” is realized with the expense of spatial order. The necessary condition of re-changing that state-of-art is to subordinate all investment activities to the local spatial planning regulations.

*„Państwa dojrzałej gospodarki rynkowej i dojrzałej demokracji
Europy Zachodniej dawno zrozumiały, że instrumentem niczym
niezastąpionym w osiągnięciuładu przestrzennego jest
plan zagospodarowania przestrzennego [...]*
Tej formuły nie da się niczym zastąpić”

(prof. Jerzy Kołodziejski – na konferencji z okazji 75-lecia
Towarzystwa Urbanistów Polskich, Warszawa, 1998)

Wprowadzenie

Planowanie przestrzenne w Polsce, w zgodnej i powszechnej opinii, znajduje się w głębokim i długotrwałym kryzysie. Różnorodne jego skutki, a także sama złożoność problematyki planowania przestrzennego, powodują, że coraz trudniej zdągnąć z tą sytuacją. Przeważają oceny odnoszące się do wybranych zagadnień, często mylące przyczyny ze skutkami¹. Co więcej, daje się zaobserwować zjawisko osvajania się z kryzysem; jego skutki zaczynają być uważane za stany normalne. To

¹ Do wyjątków należy książka Jędraszki (2005) oraz liczne artykuły tego autora, który od samego początku transformacji jest najbardziej wytrwałym obserwatorem zmian w planowaniu przestrzennym w Polsce, a zarazem jej konsekwentnym krytykiem.

powoduje, że licznie pojawiające się pomysły na wyjście z kryzysu nie mają charakteru systemowego, rodzą się od przypadku do przypadku, dotyczą spraw częściowych i proponują rozwiązania doraźne.

Celem prezentowanego opracowania jest przeprowadzenie krytycznej analizy stanu planowania przestrzennego w Polsce, z uwzględnieniem pierwotnych przyczyn załamania się systemu, a także dokonanie oceny dotychczas podejmowanych prób jego naprawy.

Przedmiotem poniższych rozważań jest system planowania przestrzennego w zakresie określonym w *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zakres czasowy prowadzonych rozważań obejmuje okres transformacji, czyli minione dwudziestolecie².

1. Planowanie przestrzenne jako problem transformacji

To że planowanie przestrzenne będzie musiało być objęte zasadniczymi zmianami, będącymi pochodną transformacji ustrojowej, było wiadomo od początku. Można nawet powiedzieć, że przekonanie to zrodziło się wcześniej niż wydarzenia, które transformację zapoczątkowały. Dowód na to łatwo można znaleźć sięgając do różnych – m.in. Towarzystwa Urbanistów Polskich – opracowań z lat 70. i 80. Znajduje się w nich wiele postulatów i zapowiedzi zmian w planowaniu przestrzennym, które w dużej części ziściły się po 1990 r. Co więcej, wśród twórców reformy samorządowej – a więc najważniejszego z punktu widzenia planowania przestrzennego obszaru transformacji – prym wiodły osoby silnie związane ze środowiskiem planistów przestrzennych.

Wydawać by się więc mogło, że sprawy planowania przestrzennego będą w ramach transformacji rozwiązywane w sposób modelowy. Tak się jednak nie stało. Dzisiaj, po dwudziestu latach, dominuje opinia, że planowanie przestrzenne jest najsłabszym ogniwem powszechnie chwalonej reformy samorządowej.

Co było przyczyną tego niepowodzenia? Na pytanie to nie ma prostej odpowiedzi. Mieliśmy bowiem do czynienia ze splotem różnych uwarunkowań i okoliczności, rzutujących zarówno na początkową koncepcję modelu planowania przestrzennego w Polsce po 1990 r., jak i na późniejsze jego przekształcenia. Na podstawie obserwacji procesu zmian w planowaniu przestrzennym można wskazać następujące przyczyny tego stanu rzeczy – omówione w podziale na okresy: do uchwalenia *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* (1989-1994); obowiązywania *Ustawy jw.* (1995-2003); po wejściu w życie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (po 2003 r.).

² Objęcie rozważaniami tak długiego okresu jest uzasadnione nie tylko potrzebą wskazania pierwotnych przyczyn kryzysu, ale również wolą przypomnienia zaistniałych na przestrzeni tych lat zdarzeń i okoliczności, bez znajomości których trudno wytłumaczyć obecną sytuację planowania przestrzennego w Polsce, a które są często i zapominane i przemilczane.

1.1. Początki transformacji

Pierwszy okres transformacji z punktu widzenia zmian w planowaniu przestrzennym można określić jako przystosowawczo-przygotowawczy. Mieliśmy bowiem do czynienia z przystosowaniem podstaw prawnych planowania przestrzennego do nowych uwarunkowań prawno-ustrojowych, ale, wobec świadomości, że zmiany przystosowawcze będą niewystarczające, trwały prace nad założeniami zmian dalej idących.

Zmiany doraźne, wynikające z nowego kontekstu ustrojowego, polegały na konieczności uwzględnienia, w planowaniu przestrzennym, upodmiotowienia społeczności lokalnych. W wyniku restytucji samorządu gminnego nastąpiło automatycznie zerwanie z zasadą jednolitych organów władzy państwowej. Władze gmin stały się w pełni samodzielnymi podmiotami polityki przestrzennej. Znalazło to potwierdzenie w *Ustawie o samorządzie gminnym*, w której zapisano, że sprawy ładu przestrzennego, gospodarki terenami i ochrony środowiska należą do zadań własnych gminy. Ponadto, należało uwzględnić to, że przestał istnieć dotychczasowy podmiot planowania wojewódzkiego w postaci wojewódzkich rad narodowych.

Dostosowanie *Ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r.* w zakresie planowania miejscowego nie wymagało w zasadzie żadnych zmian. Samorządy z dobrodziejstwem inwentarza przejęły zadania po byłych radach narodowych. Istotna zmiana musiała się natomiast dokonać w sferze planowania wojewódzkiego. Polegała ona na przejęciu przez wojewodę kompetencji po byłych wojewódzkich radach narodowych.

W rezultacie dokonanych zmian planowanie przestrzenne po 1990 r. przekształciło się z systemu realizowanego w ramach jednolitych, hierarchicznie podporządkowanych, organów administracji państwowej, w model dualistyczny, na który składało się: a) planowanie samorządowe na poziomie gminy, b) planowanie rządowe na poziomie województwa i kraju.

Przyjęte rozwiązania można różnie oceniać, zwłaszcza jeśli chodzi o decyzję, w wyniku której zniknął podmiot wojewódzkiej polityki przestrzennej. Z dzisiejszej perspektywy wątpliwości, które wtedy temu towarzyszyły, nie mają oczywiście już większego znaczenia. Natomiast godne podkreślenia, i uznania, zwłaszcza wobec późniejszych dokonań jest to, że nie nastąpiło wówczas przerwanie ciągłości planowania przestrzennego. Utrzymane zostały w mocy miejscowe i wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego, przy czym, co warto przypomnieć, powstała w wyniku tego dość szczególna sytuacja; istniała bowiem możliwość uchwalania zmian w planach miejscowych, podczas gdy wojewodowie nie mieli możliwości dokonywania zmian w planach województw, co wobec przepisu o ich zgodności rodziło wiele problemów. Dlatego tym bardziej należy docenić to, że nie dopuszczono do likwidacji wojewódzkich biur planowania przestrzennego, chociaż próby takie były podejmowane³.

³ W 1990 r. wojewodowie, pismem z Centralnego Urzędu Planowania zostali poinformowani, że ze względów, o których mowa wyżej, należy zawiesić wszelkie prace związane z planami województw. Od tego był już tylko krok do likwidacji wojewódzkich biur planowania. Zapobiegło temu wystąpienie

O ile potrzeba planowania przestrzennego nie była po 1990 r. powszechnie kontestowana, o tyle z planowaniem społeczno-gospodarczym sprawa miała się zgoła inaczej. Z likwidacji tej formy planowania uczyniono bowiem jeden z najbardziej rozpoznawalnych znaków transformacji. Terminy: *planowanie*, *plan* na długo zniknęły z oficjalnego języka. Dopiero pod koniec lat 90., pod wpływem wymogów Unii Europejskiej, planowanie zaczęło odzyskiwać „prawa obywatelskie”. Warto przy tym nadmienić, że pierwsze praktyczne próby przywracania planowania społeczno-gospodarczego w Polsce po 1990 r. były podejmowane na podstawie przepisów o planowaniu przestrzennym.

Nie wchodząc w ocenę decyzji o likwidacji zinstytucjonalizowanych form planowania społeczno-gospodarczego, trzeba z interesującego nas tu punktu widzenia zauważyć, że uboczną tego konsekwencją było pozbawienie planowania przestrzennego ważnego układu odniesienia, bez którego trudno było stworzyć spójną koncepcję strategicznego planowania i zarządzania rozwojem kraju i regionów⁴.

Trudniejsze do omówienia i skomentowania są kwestie związane z tworzeniem ideowych podstaw nowego modelu planowania przestrzennego. Co prawda sporo jest opracowań dokumentujących toczącą się wówczas dyskusję, ale nie oddają one w pełni specyficznego klimatu tamtych czasów, a właśnie ów klimat, kształtowany przez mechanizm odreagowywania peerelowskiej przeszłości oraz popularnych wtedy koncepcji neoliberalnych, w istotnej mierze wpłynął na rozwiązania przyjęte w *Ustawie z 1994 r.*

Analizując argumentację uzasadniającą potrzebę zmian w planowaniu przestrzennym, można stwierdzić, że w znacznym stopniu była ona kształtowana pod wpływem krytyki minionego okresu. Jest to zrozumiałe i oczywiste. Praktyka planowania w warunkach gospodarki centralnie kierowanej dawała bowiem wiele powodów do niezadowolenia. Dotyczyło ono przede wszystkim niskiej skuteczności planów zagospodarowania przestrzennego jako podstawy decyzji realizacyjnych (które to decyzje były podejmowane w systemie dyrektywnego planowania gospodarczego), a także braku autentycznego upodmiotowienia i uspołecznienia planowania – przede wszystkim miejscowego. Niezadowolenie to dotyczyło więc w gruncie rzeczy bardziej ustrojowego i społeczno-ekonomicznego kontekstu planowania przestrzennego niż kwestii technologicznych (metodyczno-warsztatowych). Zrozumiałe więc, że o sprawach tych w minionym okresie można było mówić publicznie tylko w sposób „politycznie poprawny” (co zresztą specjalnie nie utrudniało zrozumienia krytycznych tekstów). To jednak spowodowało, że po 1989 r., kiedy można było już mówić

– z inicjatywy Towarzystwa Urbanistów Polskich – dwóch ministrów: Jerzego Kołodziejskiego i Aleksandra Paszyńskiego, dezawuuujące pismo CUP.

⁴ Inny, interesujący i ważny – zwłaszcza z punktu widzenia planowania strategicznego – aspekt tej sprawy podniósł Karpiński (2010), zwracając uwagę, że w wyniku niechęci do planowania zmalało zainteresowanie studiami nad przyszłością i pracami prognostycznymi, a w rezultacie polska transformacja została pozbawiona myśli strategicznej.

pełnym głosem, planowanie przestrzenne stało się przedmiotem ostrej i emocjonalnej wręcz krytyki. Można było np. przeczytać, że było ono „formą represji państwa”, że plany zagospodarowania przestrzennego były „szczególną formą propagandy komunistycznej”, a także „instrumentem ograniczania prywatnego sektora gospodarki”, i wiele temu podobnych sformułowań.

Ten stan rzeczy (a raczej ducha), zrozumiały skądinąd w warunkach politycznych przewartościowań i przeobrażeń, zdecydowanie nie sprzyjał obiektywnej ocenie dorobku planowania przestrzennego z czasów PRL i możliwości jego wykorzystania w nowej rzeczywistości ustrojowej. Można wręcz powiedzieć, że ta bardzo krytyczna ocena przeszłości bywała często bezkrytyczna. Przejawiało się to m.in. w dość pochopnym odrzucaniu dotychczasowych rozwiązań (a nawet nazewnictwa) bez merytorycznego uzasadnienia. Sprzyjał temu brak całościowej koncepcji nowej formuły planowania przestrzennego (uwzględniającej zwłaszcza doświadczenia innych krajów europejskich), a także w dużej mierze idealistyczna wiara w skuteczność mechanizmów rynkowych i „szlachetność” idei samorządowej⁵.

Charakterystycznym przykładem efektu odreagowania może być sprawa hierarchiczności planów. Zasada ta, polegająca na porządkowaniu struktur według ważności elementów i ich relacji, mająca znaczenie przede wszystkim prakseologiczne, została na podstawie doświadczeń zdeterminowanych przez kontekst scentralizowanego i niedemokratycznego państwa, uznana za zło uniwersalne planowania w ogóle. Stąd pojawiła się teza, że hierarchia planów jest zaprzeczeniem demokratycznego państwa. Jakkolwiek, ze względów czysto pragmatycznych i racjonalistycznych, nie można w planowaniu przestrzennym całkowicie odrzucić zasady hierarchiczności. Dlatego w okresie transformacji zaczęły pojawiać się takie m.in. stwierdzenia: „nie należy mylić hierarchicznych ram planowania z hierarchią planów” lub „koncepcja krajowa powinna zawierać pewne ustalenia w zasadzie wiążące inne plany, co nie ma oczywiście nic wspólnego z hierarchią planów” – będące klasycznym przykładem przebijania się zdrowego rozsądku przez ideologiczne zapory.

Mówiąc o poglądach neoliberalnych, których pojawienie się po latach gospodarki centralnie kierowanej było również naturalnym efektem odreagowania przeszłości, należy przede wszystkim stwierdzić, że w odniesieniu do planowania przestrzennego nie były one tak radykalnie formułowane, jak w przypadku sfery gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że reforma planowania przestrzennego była całkowicie wolna od wpływu tendencji neoliberalnych. Przejawiały się one głównie w tezach i założeniach, zakładających daleko idącą redukcję – w stosunku do okresu minionego – znaczenia i funkcji planowania przestrzennego, przez:

⁵ Malisz (1991) mówiąc o próbach poszukiwania nowej formuły planowania po 1989 r. wyraził żal, że często są one nacechowane tendencją do rozpoczynania wszystkiego od nowa, bez odniesień do wcześniejszego dorobku, a także bez korzystania z doświadczeń krajów Europy Zachodniej. Jeszcze mocniej sprawę tę ujmuje Jędraszko (2005), który pisze o „oryginalnej” drodze polskiej reformy planowania przestrzennego, która prostą drogą wiedzie na tytułowe w jego książce bezdroża.

- a) ograniczenie regulacyjnych funkcji planowania przestrzennego do ochrony interesu publicznego, i to tylko w przypadku konkretnego jego wskazania w ustawach odrębnych;
- b) zerwanie z zasadą prymatu interesu publicznego nad interesem prywatnym;
- c) zrezygnowanie z koncepcji powszechnego planowania na rzecz planowania według potrzeb, co oznaczało sprowadzenie jego roli do rozmieszczania konkretnych zamierzeń inwestycyjnych;
- d) stosowanie zasady „tyle planowania, ile pieniędzy”, w myśl której władcza funkcja planowania byłaby uprawniona pod warunkiem zapewnienia środków na odszkodowania, co oznaczało ograniczenie możliwości skutecznego rezerwowania terenów pod zamierzenia publiczne.

Założenia nowego modelu planowania przestrzennego były przedmiotem dyskusji w ramach długotrwałych prac w parlamencie. Kwestiami spornymi były głównie sprawy braku obligatoryjności i hierarchiczności planów. Bezdyskusyjnie natomiast przyjmowane były założenia o konieczności dokonania zmian wynikających z respektowania prawa własności.

Reasumując, w omawianym okresie, w wyniku obiektywnych uwarunkowań (zanik planowania gospodarczego, brak podmiotu wojewódzkiej polityki przestrzennej, brak docelowej koncepcji terytorialnej organizacji państwa), a także na skutek czynników subiektywnych, tj. poglądów ukształtowanych pod wpływem koncepcji neoliberalnych i „urazów z przeszłości”, brakowało pozytywnych przesłanek i impulsów do poszukiwań racjonalnego modelu uwzględniającego miejsce i rolę planowania przestrzennego w systemie strategicznego planowania i zarządzania rozwojem.

1.2. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym

Wejście w życie *Ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, odwzorowującej naświetlone wyżej założenia i poglądy, oznaczało rozpoczęcie nowego rozdziału w procesie reformowania planowania przestrzennego w Polsce. *Ustawa* ta charakteryzowała się następującymi rozwiązaniami:

- Nałożyła na samorząd i administrację rządową obowiązek kształtowania i realizacji polityki przestrzennej (co nie zostało uwzględnione w tytule *Ustawy*) oraz określiła zasady i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów i ustalania warunków ich zabudowy.
- Na system planowania przestrzennego składały się:
 - a) w sferze kształtowania polityki przestrzennej:
 - koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju,
 - studia zagospodarowania przestrzennego województw,
 - studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin;
 - b) w sferze instrumentów:

- rządowe (centralne i wojewódzkie) programy zawierające zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych,
 - miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego,
 - decyzje ustalające warunki zabudowy i zagospodarowania terenu.
- *Ustawa* miała charakter ściśle proceduralny. Nie określała celów polityki przestrzennej ani materialnych norm zagospodarowania przestrzennego.
 - *Ustawa* nie dopuszczała możliwości sprawowania nadzoru celowościowego w odniesieniu do studiów gmin i planów miejscowych.
 - Polityka przestrzenna gminy została powiązana z wyższym poziomem planowania przez wymóg „uwzględniania” polityki przestrzennej państwa, przy czym wypełnienie tego obowiązku nie było weryfikowane w trybie uzgadniania, a jedynie niewiążące opiniowania.
 - Spośród aktów planowania tylko plan miejscowy posiadał status aktu prawa miejscowego, stanowiącego podstawę materialno-prawną decyzji lokalizacyjnych.
 - Instrumentem władczego ingerowania administracji rządowej we władztwo planistyczne gminy w zakresie realizacji publicznych inwestycji ponadlokalnych, były programy rządowe, zatwierdzane odpowiednio przez Radę Ministrów i wojewodów, co mogło jednak nastąpić pod warunkiem zapewnienia środków finansowych na wypłaty rekompensat z tytułu ograniczania prawa własności.
 - Wyrazem respektowania prawa własności do nieruchomości był przepis, zgodnie z którym z prawa do terenu wynikało wprost prawo do jego zagospodarowania. Prawo zabudowy mogło być ograniczane tylko na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, czyli innych ustaw lub aktów prawa miejscowego (planu miejscowego). Ustawodawca uznał więc, że zasada wolności gospodarczej („co nie zakazane – to dozwolone”) dotyczy także zagospodarowania przestrzennego.
 - *Ustawa* dopuściła możliwość inwestowania (w ograniczonym zakresie) na terenach pozbawionych planów miejscowych.
 - *Ustawa* unieważniła wszystkie plany miejscowe sporządzone przez dniem wejścia jej w życie, odkładając tę decyzję na pięć lat.

Wdrażanie *Ustawy* od początku napotykało na trudności. W czerwcu 1998 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów przyjął dokument, stwierdzający m.in:

„Obecnie obowiązujący system programowania zadań publicznych, szczególnie na poziomie ponadlokalnym, nie sprawdził się. Okres trzech lat realizacji Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym upoważnia do stwierdzenia, że system ten nie funkcjonuje lub nie jest stosowany. Naczelne i centralne organy administracji rządowej oraz wojewodowie nie podejmują działań na rzecz programowania zadań publicznych. Częściowo jest to spowodowane świadomością, że w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego od wielu lat są zarezerwowane tereny dla ważnych zadań rządowych. Obserwuje się jednak tendencję do usuwania z planów miejscowych tych zadań, które nie są objęte programami rządowymi. Wprowadzona Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym instytucja „zadań rządowych” nie

została wystarczająco zdefiniowana i jest martwa. W efekcie rejestry tych zadań, zarówno centralne, jak i wojewódzkie, są puste. Co więcej, organy odpowiedzialne za ich sporządzanie nie prowadzą prac nad takimi dokumentami. Grozi to, w sytuacji utraty mocy prawnej planów miejscowych w roku 2000, utratą utrzymywanych przez długie lata rezerw terenowych pod przedsięwzięcia infrastrukturalne”.

Ten obszerny cytat jest bardzo wymowny. Po pierwsze, ujawnił że *Ustawa* nie była realizowana w zakresie programów rządowych, a więc kluczowego ogniwa systemu, które miało zapewnić skuteczność realizacji publicznych zadań ponadlokalnych. Brak programów oznaczał bowiem, że ponadlokalne planowanie przestrzenne zostało „odcięte” od warunkującego realizację jego celów planowania miejscowego. Po drugie, był sygnałem ostrzegawczym o skutkach zbliżającego się unieważnienia planów miejscowych. Po trzecie – nie zawierał jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, co było przyczyną tych problemów: błędy *Ustawy*, czy złe jej wykonywanie.

Na tle tej ostatniej kwestii powstał zresztą spór, który miał istotne znaczenie dla dalszych losów reformy planowania przestrzennego. Promotorzy i autorzy *Ustawy* reprezentowali stanowisko, że problemy z jej wdrażaniem powstały w wyniku zaniechania działań ze strony odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną organów administracji rządowej/samorządowej (opcja ideologiczna); jakkolwiek pojawiły się opinie, że założenia *Ustawy* okazały się zbyt idealistyczne, a jej rozwiązania naruszyły zasady racjonalnego działania, ponieważ nie brały pod uwagę obiektywnych możliwości i uwarunkowań realizacyjnych, wynikających m.in. z innych ustaw, np. dotyczących braku możliwości wieloletniego planowania finansowego (opcja pragmatyczna).

Wątpliwości powstałe na tle tego sporu rozstrzygnięto, podejmując decyzję o zmianie *Ustawy*, w celu, najogólniej mówiąc: a) wzmocnienia roli decyzyjnej innych niż gminy publicznych podmiotów planowania przestrzennego, b) wzmocnienia roli i znaczenia prawnego studium gminy, przez dopuszczenie możliwości – w określonym zakresie – ustalania na jego podstawie lokalizacji inwestycji, c) uczynienie z planu województwa nośnika ponadlokalnych inwestycji celu publicznego. U podstaw tej decyzji legły więc argumenty natury pragmatycznej.

W styczniu 2000 r. Rada Ministrów przyjęła i skierowała do sejmu projekt nowej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, uwzględniającej powyższe założenia. Już w trakcie jego przygotowywania rozgorzała ostra dyskusja. Padały w niej ostre sformułowania (o kontrrewolucji, o powrocie do hierarchiczności planowania, o pozbawieniu gminy samodzielnej podmiotowości planistycznej itp.), przy czym, co znamienne, głosy te pochodziły głównie ze środowiska planistów przestrzennych. W wyniku tej „ideologicznej” ofensywy projekt *Ustawy* ugrzązł w sejmie na tyle skutecznie, że nigdy nie ujrzała ona światła dziennego.

Niepowodzenie tej pierwszej próby dokonania zasadniczej zmiany *Ustawy* postawiło na ostrzu noża problem unieważnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uchwalonych przed 1995 r. Ta odłożona w czasie decyzja zapisana w *Ustawie z 1994 r.* (miała wejść w życie w styczniu 2000 r.) doprowadziłaby bowiem

do sytuacji, w której gros (ponad 85%) powierzchni kraju byłoby pozbawionych planów miejscowych, skutkiem czego na terenach tych nie można by zrealizować żadnej inwestycji celu publicznego. Ten argument przekonał rząd i sejm, i wbrew opiniom zwolenników twardej opcji reformatorskiej, dokonano jednostkowej zmiany *Ustawy*, przedłużając ważność starych planów o kolejne dwa lata, a następnie jeszcze o rok. Należy jednak zauważyć, że decyzji o przedłużeniu planów nie towarzyszyły żadne inne zmiany, które pozwoliłyby rozwiązać ten problem w sposób trwały. Miała ona charakter czysto doraźny.

Innym ważnym wydarzeniem mającym wpływ na ewolucję systemu planowania przestrzennego było wejście w życie II etapu reformy samorządowej. W jej wyniku powstały samorządowe województwa i powiaty. Zostały one różnie umiejscowione w systemie planowania przestrzennego; samorząd województwa został uznany za podmiot polityki przestrzennej i regionalnej, podczas gdy powiatowi roli takiej nie przypisano.

Konsekwencją tych zmian była nowelizacja *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*. Polegała głównie na przesunięciu kompetencji między wojewodą a samorządami województw, w wyniku czego samorządy zostały zobowiązane do:

- prowadzenia analiz i studiów dotyczących uwarunkowań i kierunków polityki przestrzennej;
- sporządzania i uchwalania strategii rozwoju województwa, określającej uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa;
- sporządzania i uchwalania planu zagospodarowania przestrzennego województwa;
- uchwalania programów wojewódzkich służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

W związku z pojawieniem się strategii wojewódzkich odżył też „odwieczny” problem związków planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Ustawodawca rozwiązał go w zgodzie z – można powiedzieć – klasycznym ujęciem tego zagadnienia, polegającym na określeniu silnych współzależności tych dwóch nurtów planowania w sposób zbliżony do formuły planowania zintegrowanego, ale z zachowaniem odrębności dokumentów planistycznych: planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju województwa.

Warto przypomnieć, że w ramach prac przygotowawczych do II etapu reformy samorządowej wypracowano inne rozwiązanie, które zakładało sporządzanie przez samorząd województwa jednego dokumentu, ustalającego zbiorczo oraz współzależnie społeczne, gospodarcze, ekologiczne oraz przestrzenne cele i kierunki rozwoju regionu. Jednak już w samej końcówce prac legislacyjnych, najprawdopodobniej pod wpływem stanowiska przedstawicieli środowiska planistów przestrzennych, posłowie zdecydowali się na utrzymanie odrębności planu zagospodarowania przestrzennego województwa. W ten sposób zaprzepaszczone zostało na definitywne rozwiązanie omawianego problemu (przynajmniej na poziomie wojewódzkim), a w rezultacie ciągle aktualnym tematem do rozważań jest niekwestionowana przez nikogo potrzeba zintegrowania planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym.

Jak już wspomniano, w pierwszym okresie transformacji systemowej reformą planowania przestrzennego interesowały i zajmowały się w zasadzie wyłącznie środowiska fachowe – urbaniści oraz prawnicy zaangażowani w sprawy reformy samorządowej. Zasadnicza zmiana tego stanu rzeczy nastąpiła na przełomie lat 1999 i 2000. Wtedy do dyskusji włączyli się – zaniepokojeni groźbą utraty ważności planów miejscowych – przedstawiciele wpływowych środowisk inwestorskich. Również przedstawiciele samorządów zaczęli dostrzegać niebezpieczeństwa związane z decyzją o unieważnieniu planów. W związku z tym warto przypomnieć, że jednym z głównych argumentów uzasadniających tę decyzję była teza o nieprzystosowaniu dotychczasowych planów do nowych realiów gospodarczych, a także potrzeba zapewnienia samorządom planów zgodnych z ich oczekiwaniami i aspiracjami. Paradoksalnie więc ci, którzy mieli na tej decyzji skorzystać, okazali się jej przeciwnikami.

Wyjaśnienie tego paradoksu jest relatywnie łatwe, jeśli się uwzględni, że zmiany systemowe zastały polską przestrzeń w sytuacji, w której 100% powierzchni kraju było pokryte planami miejscowymi, w przeważającej mierze planami ogólnymi, które wyznaczały tereny budowlane w dużym nadmiarze w stosunku do realnych potrzeb, a za to bez szczegółowych rygorów porządku przestrzennego. Właśnie ta cecha planów ogólnych była powodem ich negowania przez środowiska fachowe architektów i urbanistów. Decyzja o unieważnieniu planów została więc podjęta tak naprawdę w celu uniemożliwienia swobodnego kształtowania ładu przestrzennego, który to argument został jednak ukryty pod bardziej ogólnymi stwierdzeniami o nieprzystosowaniu planów do nowej rzeczywistości. Niestety to spowodowało, że w opinii wielu samorządowców decyzja ta „leżała w interesie” planistów przestrzennych a nie dobra społecznego. Niezależnie od prawdziwości takich opinii, dla prezentowanych rozważań ważne jest, że z chwilą pojawienia się realnej groźby unieważnienia planów miejscowych, do dyskusji o systemie prawnym planowania przestrzennego włączyli się nowi, wpływowi partnerzy: inwestorzy i samorządy.

1.3. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

W 2003 r. Sejm uchwalił obowiązującą do dzisiaj *Ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (mimo zbieżności nazwy nie ma ona wiele wspólnego z projektem, o którym była mowa wyżej). Nowa *Ustawa* wprowadziła wiele zmian korygujących dotychczasowe rozwiązania: m.in. wzmocniła powiązania planu miejscowego ze studium gminy, dookreśliła zakres i procedurę sporządzania planów województw, zniosła instytucję protestów i zarzutów do projektów planów miejscowych. Nie były to jednak zmiany o charakterze systemowym. Nowa *Ustawa* uwzględniła bowiem wszystkie zasadnicze założenia ideowe *Ustawy z 1994 r.*, a w szczególności utrzymała w mocy zasadę wolności budowlanej. Mimo to miała ona jednak przełomowe znaczenie dla reformy planowania przestrzennego w Polsce.

Prace nad nią toczyły się bowiem pod presją konieczności rozwiązania dylematu, co zrobić z zapisaną w *Ustawie z 1994 r.* decyzją o unieważnieniu planów miejscowych pochodzących sprzed 1995 r. – w sytuacji, w której, mimo przedłużenia ważności starych planów o 3 lata, nowe plany powstawały powoli, i w sumie nie pokrywały więcej niż 80% powierzchni kraju. Rozstrzygnięcie tego dylematu musiało się dokonać w ramach zasadniczego wyboru: wprowadzić w życie decyzję o unieważnieniu planów, czy wycofać się z niej.

Pierwsza z tych możliwości była obciążona wielkim ryzykiem powstania chaosu w zagospodarowaniu przestrzennym. Dotychczasowy system planowania był bowiem zbudowany na fundamentalnym założeniu, że zasadniczym narzędziem (instrumentem) dokonywania zmian w przeznaczaniu terenów i ustalania warunków zabudowy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Na gruncie *Ustawy z 1994 r.*, istniała wprawdzie możliwość ustalania warunków zabudowy w sytuacji braku planu miejscowego w drodze decyzji administracyjnej, ale była ona ograniczona do inwestycji prywatnych, a ponadto, wydawana w trybie zbliżonym do procedury planistycznej. Co więcej, przepis dopuszczający taką możliwość, wobec pełnego pokrycia planami miejscowymi, był martwą literą prawa.

Mimo tego ryzyka, które było sygnalizowane m.in. przez samorządy, organizacje inwestorskie, a także część środowiska fachowego, ustawodawca zdecydował o nie przedłużaniu ważności starych planów. Zwolennikami takiego rozstrzygnięcia byli przede wszystkim reprezentanci opcji reformatorskiej, uzasadniający swoje stanowisko „dziejową koniecznością zmian”, na przeszkodzie których stały stare plany.

Decyzji o unieważnieniu planów towarzyszyło pytanie, jak rozwiązać problem inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych. Utrzymanie reguł określonych w *Ustawie z 1994 r.* oznaczałoby bowiem, że na przeważającej części powierzchni kraju niemożliwa byłaby realizacja inwestycji celu publicznego, a w odniesieniu do przedsięwzięć prywatnych proces lokalizacji inwestycji opierałby się na skomplikowanych procedurach administracyjnych. Mając tego świadomość ustawodawca zdecydował się na daleko idące zmiany dotyczące zakresu stosowania decyzji o warunkach zabudowy zagospodarowania terenu, dopuszczając na jej podstawie realizację inwestycji celu publicznego, a zarazem upraszczając procedurę jej wydawania. Jednocześnie, w celu ograniczenia zbyt swobodnego inwestowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzono zasadę dobrego sąsiedztwa, która miała na celu przeciwdziałanie rozlewaniu się zabudowy na terenach niezabudowanych w sposób bezplanowy.

W rezultacie przyjętych rozwiązań ustawowych powstał w Polsce dualistyczny model kształtowania ładu przestrzennego, w ramach którego funkcjonują dwa sposoby ustalania warunków zabudowy:

- na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- na podstawie jednostkowej decyzji administracyjnej.

Różnica między nimi jest zasadnicza i polega przede wszystkim na następujących konsekwencjach przyjętych rozwiązań prawnych:

Po pierwsze – w przypadku braku planu miejscowego teren nie posiada prawnie określonego przeznaczenia, co oznacza, że o możliwościach jego wykorzystania dla celów inwestycyjnych decydują przepisy innych ustaw, a nie przepisy prawa miejscowego. W praktyce o przeznaczeniu terenu przesądza więc wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy. Rolą organu (wójta, burmistrza, prezydenta) jest wyłącznie sprawdzenie, czy zamiar inwestora jest zgodny z przepisami określonymi w ustawach odrębnych (np. *o ochronie przyrody*, *o zabytkach*, *o drogach publicznych*). Nie ma on natomiast żadnych możliwości kształtowania treści decyzji o warunkach zabudowy pod kątem kształtowania ładu przestrzennego, określonego np. w studium gminy, ponieważ studium nie jest przepisem powszechnie obowiązującym.

Po drugie – ustalanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej oznacza, że czynność ta jest poza kontrolą społeczną, realizowaną w ramach demokratycznych procedur planistycznych. Z założenia więc jest to sposób uniemożliwiający wyważanie interesów różnych uczestników „gry o przestrzeń”, a tym samym obciążony ryzykiem powstawania konfliktów społecznych.

Po trzecie – decyzje o warunkach zabudowy są w znacznie większym stopniu korupcjogenne niż procedury planistyczne.

2. Próby wychodzenia z impasu

Nowa *Ustawa* od początku wzbudzała wątpliwości i niezadowolenie w zasadzie wszystkich zainteresowanych środowisk. Inwestorzy, a zwłaszcza deweloperzy, zetknąwszy się z biurokratyczną rzeczywistością wydawania decyzji o warunkach zabudowy, szybko zniechęcili się do tej formy uzyskiwania lokalizacji inwestycji. Z kolei inwestorzy przedsięwzięć infrastrukturalnych nie znaleźli w *Ustawie* żadnych skutecznych rozwiązań gwarantujących realizację ich inwestycji na terenach pozbawionych planów miejscowych. Z czasem narastało też niezadowolenie środowisk fachowych, przede wszystkim na skutek coraz bardziej widocznych negatywnych następstw bezplanowego zagospodarowywania terenów.

Stosunek samorządów do przyjętych w nowej *Ustawie* rozwiązań charakteryzował się natomiast pewną ambiwalencją. Jak wspomniano, były one przeciwne unieważnieniu planów. Z chwilą jednak, kiedy to się stało uzyskały do dyspozycji dwa narzędzia realizacji polityki przestrzennej: miejscowy plan, albo decyzje o warunkach zabudowy. Można zgodzić się z opiniami autorów *Ustawy*, że z założenia miały to być narzędzia komplementarne. W praktyce jednak, m.in. w wyniku bardzo szerokiego interpretowania przez sądy zasady dobrego sąsiedztwa, decyzje o warunkach zabudowy stały się konkurencyjnym substytutem planów. Wiele samorządów uznało, że decyzjami o warunkach zabudowy można taniej i bardziej elastycznie zaspokajać potrzeby inwestorów niż na podstawie planów miejscowych.

Co ciekawe, nowa *Ustawa* nie zachwyciła także jej projektodawców. W oficjalnych wypowiedziach przedstawicieli administracji rządowej podkreślano, że dopuszczenie inwestowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy jest złem koniecznym – ze względu na decyzję o unieważnieniu planów miejscowych. Z reguły nie dodawali jednak, że ta decyzja nie była bezwzględnie konieczna.

Szczególnym wyrazem stanu niezadowolenia z przyjętych rozwiązań był sporządzony przez resort gospodarki raport o barierach inwestycyjnych. Został on przyjęty przez Radę Ministrów w niecały rok po uchwaleniu nowej *Ustawy*. Zawierał m.in. następujące oceny:

- *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu* jest jedną z głównych barier inwestycyjnych;
- brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powoduje „nieprzeżywalność” przestrzeni, co zwiększa ryzyko inwestycyjne;
- występuje brak skorelowania planów zagospodarowania przestrzennego z planami inwestycyjnymi;
- niewłaściwie, uznaniowo jest interpretowana zasada „dobrego sąsiedztwa”;
- niejasno określone są kryteria dotyczące decyzji o ustalaniu warunków zabudowy;
- brak zsynchronizowania procedur dotyczących lokalizacji inwestycji z przepisami z zakresu ochrony środowiska.

Reakcja na nową *Ustawę* pokazała więc, że planowanie przestrzenne w Polsce znalazło się w impasie. Pierwszą próbą jego przełamania był projekt nowelizacji *Ustawy z 2004 r.*, przygotowany – w odpowiedzi na ustalenia wspomnianego wyżej raportu – przez ministra infrastruktury, we współdziałaniu z ministrem gospodarki. W ramach konsultacji społecznych i uzgodnień międzyresortowych został on poddany ostrej krytyce (zgłoszono ok. 700 uwag), w rezultacie czego rząd wycofał się z próby całościowej nowelizacji *Ustawy*, a w to miejsce przygotował projekt *Ustawy* ograniczonej do regulacji planowania przestrzennego na poziomie gminy, odkładając dalsze zmiany na później.

Projekt *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* gmin został oparty na następujących głównych założeniach:

- ustalanie przeznaczenia terenu i zasad jego zagospodarowania będzie dokonywane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, które będą aktami prawa miejscowego;
- miejscowymi planami będą:
 - plan przeznaczenia, sporządzany dla terenu całej gminy;
 - plan zabudowy, sporządzany dla terenu określonego w planie przeznaczenia;
 - gminne przepisy urbanistyczno-architektoniczne, sporządzane dla terenu określonego w planie przeznaczenia.
- z chwilą uchwalenia planu przeznaczenia (w ciągu roku od wejścia w życie *Ustawy*) znikną decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

- do czasu uchwalenia planu zabudowy lub przepisów urbanistycznych (trzy lata od momentu uchwalenia planu przeznaczenia) decyzje budowlane będą wydawane na podstawie planu przeznaczenia;
- w przypadku niewywiązania się gminy z nałożonych na nią zadań w zakresie sporządzania planów, stosowne działania zastępcze będzie podejmować administracja rządowa.

Projekt *Ustawy* został warunkowo przyjęty przez Radę Ministrów we wrześniu 2004 r. Warunkowo – ponieważ nie uzyskał wymaganej opinii strony samorządowej w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. Brak tej opinii był spowodowany nieprzedstawieniem przez projektodawców *Ustawy* jej skutków finansowych. Chodziło w szczególności o skutki przekształcenia studium gminy w plan przeznaczenia, który to plan, jako przepis gminny, kształtowałby wykonywanie prawa własności do nieruchomości, ze wszystkimi tego konsekwencjami odszkodowawczymi. Liczne próby rozwiązania tego sporu nie doprowadziły do osiągnięcia kompromisu i w rezultacie projekt nie został skierowany do Sejmu.

Odnosząc się do tej nieudanej próby warto zauważyć, że pod postacią planu przeznaczenia terenu zawierała ona propozycję rehabilitacji ogólnych planów zagospodarowania przestrzennego, które zostały zastąpione studiami gmin o znacznie mniejszej mocy normatywnej.

Kolejną próbę wyjścia z impasu podjął w latach 2005 i 2006 nowy rząd i zaczął ją od „wysokiego C”, wpisując reformę planowania przestrzennego na listę tzw. pakietu stabilizacyjnego, a także powołując międzyresortowy zespół do spraw systemowych zmian w planowaniu przestrzennym.

W sierpniu 2006 r. powstał projekt nowej *Ustawy o planowaniu przestrzennym*, który początkowo miał być tylko nowelizacją. Zasadniczym jego *novum* było usystematyzowanie spraw planowania przestrzennego, przede wszystkim w zakresie rozdzielenia warstwy analityczno-studialnej opracowań planistycznych od ich warstwy normatywnej (stanowiącej).

Projekt ten spotkał się z zasadniczą krytyką ze strony środowisk zawodowych, głównie ze względu na brak całościowej koncepcji reformy systemu planowania (co zresztą podważało sens tworzenia nowej *Ustawy*). W związku z tym zgłoszono postulat, żeby w pierwszej kolejności dokonać tzw. małej nowelizacji *Ustawy*, przede wszystkim w zakresie usprawnienia procedur planistyczno-decyzyjnych, w celu przyspieszenia prac nad planami zagospodarowania przestrzennego, odkładając głębsze zmiany do czasu opracowania założeń nowego modelu planowania. To spowodowało zaniechanie dalszych prac nad tym projektem.

Podobny efekt dały prace wspomnianego wyżej międzyresortowego zespołu do spraw systemowych zmian w planowaniu przestrzennym, który funkcjonował pod przewodnictwem ministra środowiska, co niedwuznacznie sugerowało zamiar przeniesienia problematyki planowania przestrzennego do tego resortu. Na podstawie bezpośredniej obserwacji funkcjonowania tego zespołu, mogę powiedzieć, że był to

typowy „słomiany ogień”. Jediną materialną pozostałością tej inicjatywy jest roboczy materiał *Model systemu planowania przestrzennego w Polsce – założenia* przygotowany przez działających na rzecz Zespołu ekspertów (Kolipiński *et al.* 2006), w którym proponowano założenia zmian systemowych, według następujących tez:

- Planowanie przestrzenne powinno być realizowane w duchu konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, co oznacza, że rozwój miast i wsi, w tym infrastruktury technicznej, musi uwzględniać ograniczoną pojemność przestrzeni geograficznej Polski i jej chłonność przyrodniczą.
- Podstawową funkcją planowania przestrzennego jest zapewnienie ładu przestrzennego, rozumianego jako zasadnicze uwarunkowanie prawidłowego rozwoju społecznego, gospodarczego i ochrony środowiska.
- W planowaniu przestrzennym należy stosować zasadę nadrzędności interesu publicznego (dobra wspólnego) nad interesami prywatnymi (partykularnymi).
- Hierarchizacja planowania przestrzennego jest niezbędna dla zapewnienia jego skuteczności, zwłaszcza w zakresie realizacji inwestycji celu publicznego.
- W planowaniu przestrzennym należy respektować zasadę pomocniczości (subsydiarności), której sens należy rozumieć w ten sposób, że poszczególne szczeble administracji publicznej przejmują tylko te zadania, które nie mogą być realizowane na niższym poziomie władzy; zasada ta zawiera w sobie nakaz posłuszeństwa władzy niższego szczebla w stosunku do zamierzeń władzy wyższej realizującej przypisane jej zadania publiczne.
- Prawo własności nie jest jednoznaczne z prawem do zabudowy; prawo zabudowy warunkuje plan zagospodarowania przestrzennego.
- W planowaniu przestrzennym powinna obowiązywać zasada ochrony własności, polegająca na rekompensowaniu rzeczywistej utraty wartości nieruchomości z tytułu zmiany przeznaczenia i zagospodarowania terenu. Rekompensata nie obejmuje utraconych możliwości.

Przygotowany materiał był przedmiotem dyskusji środowiskowej; był dyskutowany m.in. na posiedzeniu Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, ale nigdy nie został rozpatrzony przez Zespół, dla którego został opracowany.

Kolejną rządową próbą poprawy skuteczności planowania przestrzennego jest będący jeszcze w toku (na etapie przedparlamentarnym) projekt zmiany *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2009 r.* Celem tej regulacji (według oficjalnego uzasadnienia) jest:

- wprowadzenie hierarchii dokumentów planistycznych;
- objęcie obszarów inwestycyjnych pracami planistycznymi i rozwojem infrastruktury;
- powiązanie planowania z ocenami środowiskowymi;
- związanie indywidualnych decyzji dotyczących rozwoju urbanistycznego z polityką przestrzenną;
- eliminacja zbędnych procedur administracyjnych;

- usunięcie niespójnych przepisów.

- W projekcie tym proponuje się wiele daleko idących zmian, polegających m.in. na:
- wprowadzeniu do systemu planowania drugiego (obok planu miejscowego) dokumentu o charakterze aktu prawa miejscowego, w postaci lokalnych przepisów urbanistycznych;
 - likwidacji decyzji o warunkach zabudowy, jednak z utrzymaniem (w ograniczonym zakresie) możliwości uzyskiwania pozwoleń na budowę na podstawie decyzji administracyjnej, myląco nazwanej w projekcie „urbanistycznym planem realizacyjnym”;
 - połączeniu procedury planistycznej z procedurami dotyczącymi ocen oddziaływania na środowisko;
 - nowatorskim pomysłem wprowadzenia do procedury planistycznej instytucji mediatora;
 - silniejszym powiązaniu planowania krajowego i wojewódzkiego z planowaniem miejscowym, m.in. przez wprowadzenie kategorii ustaleń wiążących;
 - wzmocnieniu skuteczności planowania instrumentami ekonomicznymi;
 - stworzeniu możliwości realizacyjnych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego.

W dość zgodnej opinii wszystkich zainteresowanych środowisk projekt ten zawiera wiele idących w pożądanym kierunku rozwiązań, ale jest równie powszechnie krytykowany za to, że wbrew intencjom projektodawcy bardzo komplikuje system planowania, czyniąc go nieczytelnym nawet dla specjalistów. To zaś powoduje, że nie uzyskał on aprobaty społecznej, niezbędnej do szybkiego uchwalenia *Ustawy*.

Niepowodzenia dotychczasowych prób zmiany *Ustawy* w ramach działalności właściwego w tych sprawach ministerstwa, powodują pojawianie się licznych jednostkowych propozycji „usprawniania” systemu planowania przestrzennego, przyjmowanych na gruncie innych ustaw rządowych, lub w ramach inicjatyw poselskich. Warto odnotować, że *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu* była już 15 razy nowelizowana, co oznacza, że średnio dwa razy w roku były dokonywane w niej zmiany. Musi to budzić negatywne oceny z punktu widzenia zasad racjonalnej legislacji, ale nie tylko. Większość tych zmian jest bowiem wprowadzanych pod wpływem partykularnych interesów określonych środowisk i instytucji, a ich wspólnym mianownikiem jest liberalizacja przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym w imię szczytnego celu likwidacji barier inwestycyjnych. Najbardziej spektakularnym przykładem takiego działania jest uchwalenie – mimo weta Prezydenta – *Ustawy*, w wyniku której zniesiono ochronę gruntów rolnych w miastach, skutkiem czego znacznie zwiększyły się możliwości lokalizowania zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, ze wszystkimi tego negatywnymi skutkami dla ładu przestrzennego.

Z punktu widzenia ogólnej racjonalności planowania przestrzennego jeszcze bardziej niepożądane są inicjatywy poszczególnych resortów dotyczące tzw. specustaw. Mają one na celu usprawnienie realizacji inwestycji infrastrukturalnych, w tym

ułatwienie ich lokalizacji. Specustawami objęte są już dzisiaj inwestycje drogowe, kolejowe, lotnicze, telekomunikacyjne, związane z EURO 2012. Ułatwienie to polega na rozwiązaniu, zgodnie z którym lokalizacja tych inwestycji nie podlega przepisom o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Jest to rozwiązanie kuriozalne, świadczące o całkowitym niezrozumieniu roli planowania przestrzennego. Jest to zarazem najbardziej dobitne świadectwo kryzysu planowania przestrzennego w Polsce.

Uwagi końcowe

Na tle powyższych uwag należy stwierdzić, że:

1. Kryzys planowania przestrzennego polega na:
 - niespójności oraz niestabilności podstaw prawnych tej działalności;
 - braku skutecznych instrumentów koordynacji planowania przestrzennego na poziomie gminy, regionu i kraju;
 - braku dla przeważającej części kraju miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących gwarancję racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego;
 - dopuszczenie do inwestowania na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych, co prowadzi do „nieprzewidywalności” polskiej przestrzeni, chaotycznego rozlewania się zabudowy oraz stanu społecznej dezorientacji w sprawach planowania przestrzennego.
2. Jedną z przyczyn tego stanu rzeczy – oprócz błędnych (nazbyt idealistycznych) założeń pierwotnych nowego modelu – są zaniechania władz odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną, polegające na braku systematycznej kontroli reformy planowania przestrzennego, a w rezultacie na nie podejmowaniu we właściwym czasie działań zaradczych wobec niekorzystnych tendencji i zjawisk. Uwaga ta dotyczy w szczególności dopuszczenia do unieważnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a w rezultacie – do przerwania ciągłości planistycznej w gminach. Następstwem tego było wprowadzenie rozwiązań „awaryjnych”, w postaci decyzji o warunkach zabudowy i specustaw infrastrukturalnych. Rozwiązania te mają negatywny wpływ na skuteczność i racjonalność planowania przestrzennego w Polsce.
3. Podejmowane działania naprawcze są niewystarczające i nieskuteczne. Spowodowane jest to brakiem spójnej i całościowej koncepcji zmian systemowych. Dokonywane zmiany przepisów są nastawione na doraźne usprawnianie procesu inwestycyjnego, a więc dotyczą głównie planowania miejscowego. Wbrew oficjalnym deklaracjom o potrzebie wzmocnienia rygorów planowania przestrzennego zmierzają one konsekwentnie do deregulacji procedur lokalizacyjnych.
4. Wszystkie dotychczasowe regulacje prawne, istniejące i projektowane, respektują w sposób niekwestionowany, przyjętą w *Ustawie z 1994 r.* zasadę wolności

budowlanej, w myśl której z prawa do terenu wynika wprost prawo do jego zagospodarowania. Bez jej odrzucenia procesy zagospodarowania przestrzennego nigdy nie będą poddane skutecznej koordynacji (kontrolii) publicznych podmiotów polityki przestrzennej. Pozwolenie na budowę powinno być, co do zasady, udzielane tylko na podstawie aktów prawa miejscowego. Jest to warunek *sine qua non* skuteczności zmian w systemie prawnym planowania przestrzennego.

Literatura

- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Karpiński A., 2010, *Co trzeba wiedzieć o studiach nad przyszłością*. PTE, Warszawa.
- Kolipiński B., Radziejowski J., Szulczewska B., 2006, *Model systemu planowania przestrzennego w Polsce – założenia*. Maszynopis.
- Malisz B., 1991, *Dlaczego nas nie lubią*. Biuletyn KPZK PAN, z. 155, Warszawa.