

ARTUR HOŁUJ

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

**PROBLEMY I DYLEMATY
PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO
W RÓŻNYCH TYPACH
JEDNOSTEK TERYTORIALNYCH**

Abstract: Problems and Dilemmas of Spatial Planning in Different Types of Territorial Units. The spatial policy has undoubtedly big impact on regional development. By established legislative solutions public authorities affect on the land use planning. His goal is to make the optimal use of the state area. However, the planning system has many shortcomings. The dialogue with local communities is also very difficult. The author focused his attention on issues that primarily involve planning at municipal level and national level. Using as an example of the road networks the author described the current difficulties and discussed the prospects for further development of this system.

Wprowadzenie

Planowanie przestrzenne w XXI w. to świadome i zamierzone zagospodarowanie szczególnej przestrzeni przez człowieka. Ta wyjątkowość relatywnie często wiąże się z ograniczoną dostępnością do terenów umożliwiających utworzenie właściwych warunków życia, czy działalności gospodarczej. Co więcej, należy pamiętać, że bardzo często na obecny kształt zagospodarowania przestrzennego mają wpływ decyzje podjęte w przeszłości. W elementarnym historycznym ujęciu można wyróżnić osiedla wiejskie, związane z produkcją rolną i osiedla miejskie oparte na produkcji przemysłowej [2]. To rodzaj produkcji i wykonywanych zajęć gospodarczych wpływały głównie na ich ekonomiczny charakter. Układ urbanistyczny w części obecnych polskich miast kształtował się już przed wiekami również pod wpływem rozwoju handlu, rzemiosła, kultu religijnego czy względów obronnych.

Planowanie przestrzenne jest bez wątpienia powiązane z planowaniem społeczno-gospodarczym, gdyż umożliwia teoretycznie stabilny rozwój jednostki terytorialnej. Zagospodarowanie przestrzeni odbywa się na podstawie obowiązujących

rozwiązań legislacyjnych, dzięki którym władze mogą oddziaływać na pojedyncze podmioty w celu osiągnięcia całościowego, wcześniej zatwierdzonego efektu rozwojowego. Planowanie jest także urzeczywistnieniem wdrażanej polityki władz i stanowi instrumentarium niezbędne do kreatywnego zarządzania rozwojem. Kompetencje w zakresie planowania przestrzennego władz są różne, zależne od szczebla administracyjnego (władza samorządowa i rządowa), usankcjonowane przez obowiązującą *Ustawę z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [15]. Najbardziej spektakularne wydaje się być planowanie przestrzenne na szczeblu gminnym, gdyż na tym poziomie tworzone dokumenty planistyczne najczęściej poddawane są ostrej, nie zawsze słusznej, krytyce ze strony społeczności lokalnych. Wraz z reorganizacją systemową w Polsce po 1989 r. praktycznie niekontrolowaną przez władze państwa wolność planistyczną nabyły wszystkie gminy. Przedmiotowa zmiana stworzyła nowe okoliczności, w których mamy wielu, niejednokrotnie nowych aktorów. Zagospodarowanie przestrzeni wywołuje emocje wśród różnych grup interesów, urzędników samorządu terytorialnego czy samych mieszkańców gminy. Okazuje się, że głosy nacisku mieszkańców nierzadko znalazły swoje urzeczywistnienie w rozstrzygnięciach planistycznych. Konflikt, w którym nie zawsze znajdziemy uzasadnione podłoże do polemiki bardzo często można także zaobserwować między inwestorem a jego sąsiadem. Faktycznym problemem i dylematem jest konfliktogenność procesu planowania i zagospodarowania przestrzeni. Często brakuje zrozumienia i dobrej woli, ale też właściwej, niedwuznacznej, wykładni prawa, które zaopatrzone w rozliczne wyjątki od zasad konstytucyjnych.

Powszechnym problemem współtowarzyszącym jest brak kontroli nad urbanizacją, przez co funkcjonalność ośrodków i osiedli jest systematycznie ograniczana, a w efekcie jakość życia ich mieszkańców oraz wielopłaszczyznowa wartość przestrzeni sukcesywnie się zmniejszają. Niestety, w dalszym ciągu niedoceniaamy ważności i konieczności powszechnego wdrażania planów miejscowych. Gospodarka przestrzenna wiele w związku z tym traci, ponieważ prowadzenie procesów inwestycyjnych najczęściej w zakresie infrastruktury liniowej bywa utrudniane. Obserwowane działania czasem lubią być pochopne i krótkowzroczne. Ich celem jest osiągnięcie szybkiego efektu. Pomijane są: kontekst, perspektywa, horyzont czasu i środowisko przyrodnicze, którego asymilacyjne możliwości sukcesywnie się zmniejszają. Innym ważnym problemem jest także niechęć do ustaw, rozporządzeń i polityk nie tylko polskich, ale także europejskich. Wywołuje to, głównie w dłuższym okresie, różnorodne negatywne zjawiska [12], tj.:

- brak spójności w kształtowanej przestrzeni centrów miejskich;
- substandard urbanistyczny nowego budownictwa, przede wszystkim mieszkaniowego;
- postępującą amorficzność terenów podmiejskich;
- deprecjację wartości krajobrazu kulturowego oraz naturalnego;
- postępujące rozproszenie zabudowy na obszarach rolniczych i rekreacyjnych;

- mało estetyczne zagospodarowanie terenów wiejskich;
- nieuporządkowaną zabudowę komercyjną pasów przydrożnych;
- degradację wizualną przestrzeni publicznych powodowaną często konfliktową i nachalną reklamą.

Finalnie, mieszkańcy, samorządy terytorialne oraz rząd traci wiele, w szczególności w zakresie pogarszających się warunków przyrodniczych oraz kulturowych, które stają się determinantą rozwoju.

1. Planowanie przestrzenne a polskie rozwiązania legislacyjne

Po transformacji systemowej prawodawstwo w zakresie planowania przestrzennego zmieniano kilkakrotnie. *Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym* [13] obowiązywała jeszcze do końca 1994 r. Dopiero od 1 stycznia 1995 r. utraciły ważność także uchwalone na jej podstawie założenia do planów regionalnych i plany regionalne. Pierwszą nową ustawą z zakresu planowania przestrzennego po okresie gospodarki centralnie planowanej była *Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* [14]. Uregulowanie to wprowadziło nowe, zgodne z gospodarką wolnorynkową zasady gospodarki przestrzennej i obowiązywało do 11 lipca 2003 r. Wskazane ustawy tworzą wytyczne niezbędne do dynamicznego formowania zagospodarowania przestrzennego we wszystkich jednostkach terytorialnych. Zauważyć należy, że samorząd powiatu ma ograniczone kompetencje, które dają możliwość wyłącznie tworzenia analiz i studiów w granicach jego właściwości rzeczowej. Prowadząc bardzo ogólną analizę tych ustaw można stwierdzić, że ujęto w nich elementarne wytyczne przede wszystkim dla planistów i urbanistów, opracowujących dokumenty (miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego gminy, studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz analizy przestrzenne) ukierunkowujące rozwój przestrzenny konkretnego terenu. Charakteryzowane rozwiązania legislacyjne cechują się przymusem uwzględniania takich zasad i wartości, jak: ład przestrzenny, wymagania z zakresu urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe obszaru, konieczność ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego oraz dóbr kultury, a także bezpieczeństwo i potrzeby społeczności lokalnych. Ponadto, zobligowano wszystkie strony tego procesu do uwzględnienia w planowaniu wartości ekonomicznej przestrzeni oraz sankcjonowania prawa własności. W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wymieniono także interes publiczny, jako jedno z wymagań stawianych tworzonemu dokumentom planistycznym. Oceniając wpływ *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.* na zmiany w zakresie zarządzania terytorium Polski, można stwierdzić, że działalność planistyczna, zwłaszcza gminy, stała się elastycznym środkiem tworzenia rozwoju przestrzennego. Akt ten wniósł kilka kluczowych zmian, a do najważ-

niejszych z nich zalicza się [3]: rezygnację z hierarchicznej struktury planów przestrzennych; ograniczenie roli i oddziaływania centralnego planowania; wprowadzenie instytucji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz na szczeblu wojewódzkim i krajowym – koncepcji, studiów, a także programów państwowych mających charakter aktów planowania przestrzennego oraz wiele innych rozwiązań, których celem było zbliżenie planowania przestrzennego do rozwiązań europejskich i wymagań stawianych przez realia gospodarki wolnorynkowej. Analizując ten system z dystansu kilku lat można wykazać, że wprowadzone zmiany nie pozwoliły osiągnąć zamierzeń w zakresie tworzenia ładu przestrzennego czy wdrażania zasad zrównoważonego rozwoju. Obok najbardziej dostrzegalnych defektów, takich jak: długotrwałe procedury opracowywania, uchwalania i zaskarżania planów i studiów i wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WziZT); mechanizm lokalizacji inwestycji, który przewidywał wydanie decyzji WziZT mimo obowiązującego planu miejscowego, a także istotnych rozbieżności względem aktów normatywnych oddziałujących na postępowanie wynikające z przedmiotowej regulacji, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* sprawiła, że interesy prywatne stały się wyżej niż dobro publiczne. Problemem nierozwiązanym pozostaje kwestia wskazania efektywnych instrumentów planistycznych niezbędnych w rozwiązywaniu konfliktów powstających w reorganizowaniu przestrzeni. Częstym i uzasadnionym zarzutem jest także opinia o prawie do jakiegokolwiek zmiany przeznaczenia, w tym zabudowy przez ludność terenów pozostających w jego władaniu. Wykryształowane podejście wynika i wiąże się przede wszystkim z przepisami, które niejednokrotnie są martwą literą prawa i dotyczą ochrony elementarnych wartości, takich jak: społeczeństwo, przyroda, kultura [7]. Gospodarka przestrzenna w XXI w. wymaga spójnego i słusznego prawa, gdyż funkcjonujący system zarządzania przestrzenią jest ułomny. Prowadzona przez władze centralne polityka znajduje urzeczywistnienie w treści prawa, na którą wywierają naciski także grupy społeczne i różnorakie interesy lobbujące, niekiedy pewne irracjonalne zachowania i działania. Wpływają one, obok samej kultury prawnej legislatora, na jakość prawa oczywiście już powszechnie ze szkodą dla jego spójności i skuteczności. Problematyczne są także rozwiązania legislacyjne, których stosowanie nie jest możliwe ze względu na różne wady zezwalające na własną interpretację tego prawa. Takie luki prawne powodują konieczność rekonstrukcji normy prawnej, czego efektem bywa nieporządek w zakresie jego stosowania na wszystkich szczeblach administracji publicznej. Ważnym zagadnieniem jest także problematyka respektowania rozwiązań legislacyjnych w Polsce. Tę swoistą kulturę funkcjonowania w pewnych ramach ustawodawczych można by analizować przekrojowo dla różnych grup uczestników procesu planowania przestrzennego. Jednak obowiązujące prawo bezapelacyjnie i bezdyskusyjnie powinno być wykonywane. *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie zmienia istotnych zasad, na których opierała się poprzednia ustawa, nie ingeruje także w system regulacyjny obejmujący politykę

przestrzenną [5]. Oczywiście w pewnych obszarach stanowi *novum* naprawdę: wprowadza nowe funkcje planu miejscowego; reorganizuje znaczenie WziZT; podnosi rangę studium gminnego; likwiduje instytucję protestu i zarzutu do projektu planu miejscowego. Niemniej jednak ma wiele ułomności, które powinny być skorygowane w celu umożliwienia wprowadzania zasad zrównoważonego rozwoju oraz „rozpowszechnienia” ładu przestrzennego w jego różnych postaciach: ekonomicznej, społecznej, kulturowej oraz ekologicznej. *Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK) 2030* zanadto wyraźnie wskazuje na chaos prawny, słabość instytucjonalną w obszarze planowania przestrzennego oraz konieczność wdrażania działań służących przywróceniu ładu przestrzennego na różnych poziomach zarządzania [4]. Z analiz i raportów na temat planowania i zagospodarowania przestrzennego wynika, że liczba wydawanych pozytywnych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy mieszkaniowej, mimo wzrastającej liczby planów miejscowych systematycznie rośnie. W 2005 r. było ich 80,2 tys.; w 2006 r. – 79,1 tys.; w 2007 r. – 103,4 tys.; w 2008 r. – 111,4 tys.; w 2009 r. 113,4 tys., natomiast średniorocznie wydawano łącznie ok. 200 tys. wszystkich decyzji lokalizacyjnych [1]. Jest to nieodwołalnie zjawisko niezadowolające, gdyż zabudowa przestrzeni powinna się odbywać na podstawie obowiązującego prawa miejscowego a nie uznaniowości pracownika właściwego urzędu. Decyzja o warunkach zabudowy niepotrzebnie zwiększa kompetencje administracji na szczeblu gminnym, bywa także korupcyjna. Powoduje, że nie ma presji na tworzenie planów miejscowych, a tym samym przedmiotowa decyzja administracyjna jest wykorzystywana masowo. Co więcej, wiele planów miejscowych tworzone głównie, po to aby umożliwić szybkie przekwalifikowanie gruntów rolnych na cele nierolnicze. Kolejnym problemem są niewystarczające standardy legislacyjne, jakie powinny być wymagane od uchwał w sprawie planów miejscowych. Powoduje to, że zapisy wielu planów są bardzo trudne w interpretacji, a tym samym dają możliwość do decydowania o zagospodarowaniu przestrzeni w sposób jak najbardziej uznaniowy. Pokrycie planami miejscowymi polskiej przestrzeni jest obecnie na poziomie poniżej 30%, w czym bardzo dużą rolę odgrywają ośrodki miejskie intensyfikujące prace planistyczne w ostatnich latach. Nic nie wskazuje na to, aby ten wskaźnik w najbliższym czasie zmienił się gwałtownie. Z pewnością nie ma konieczności pełnego pokrycia planami miejscowymi w gminach, co rodziłoby w wielu przypadkach zupełnie niepotrzebne koszty. Chodzi przede wszystkim o to, aby prowadzone działania urbanizacyjne odbywały się tylko na obszarach objętych ważnymi planami miejscowymi. Brak systematyki w planowaniu przestrzennym sprawia, że traci na tym środowisko przyrodnicze, przestrzeń oraz w długim czasie sam człowiek. Kolejnym obszarem „zapalnym” jest wprowadzona, nie do końca przemyślana, zasada dobrego sąsiedztwa. Sama w sobie zasada jest poprawnym rozwiązaniem, jednak polskie realia, tj. orzecznictwa sądowe, czy praktyka administracyjna zdecydowanie przekonwertowały jej przesłanki. Rezultatem tego po kilku latach są abstrakcyjne wręcz lokalizacje inwestycji, zwłaszcza mieszkaniowych, które

dekomponują przestrzeń, głównie w miastach i gminach ościennych, stanowiących ich „sypialnie”. Doświadczenie pokazuje, że konieczne wydają się także być [10]: wprowadzenie do praktyki o charakterze planistycznym i inwestycyjnym realnych zasad ładu przestrzennego podbudowanego zasadą zintegrowanego rozwoju oraz konstytucyjnej zasady rozwoju zrównoważonego; poprawa w zakresie skuteczności systemu planowania przestrzennego; ograniczenie niesprzyjających zjawisk przestrzennych, tj. chaotyczna suburbanizacja i „rozlewanie się” miast; wzmocnienie planowania przestrzennego; ograniczenie biurokracji i zmniejszenie obszarów uznaniowości w decyzjach administracyjnych oraz usprawnienie procesu inwestycyjnego. W systemie planowania przestrzennego brakuje również efektywnego monitorowania realizowanych zadań gospodarki przestrzennej oraz wszystkich jej uczestników. Partycypacja społeczna w procesie planistycznym powinna polegać na maksymalnym doinformowaniu obywateli o zamierzonych, a później prowadzonych działaniach w przestrzeni. Wiązać to się będzie w ujęciu perspektywicznym z koniecznością powołania całościowego systemu informowania oraz edukowania społeczeństwa o gospodarowaniu przestrzenią, wymaganiach ładu przestrzennego czy funkcjonowaniu w zgodzie z zasadami zrównoważonego rozwoju. Problemowa bywa także realizacja konstytucyjnych praw właścicielskich, gdyż to właściciel decyduje, kiedy jego nieruchomość stanie się działką budowlaną. Należy zdefiniować treść prawa użytkowania. Brak wprowadzenia właściwej, ograniczonej dla prawa użytkowania wykładni oraz efektywnej kontroli publicznej może spowodować, że reorganizacja litery prawa nie usprawni systemu planowania przestrzennego [12].

Przedstawione powyżej uwagi oraz wiele innych wad wymagają jak najszybszej modernizacji i usprawnienia planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji. Może się to odbyć wyłącznie wskutek zmiany *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.

2. Planowanie infrastruktury drogowej

Skrzyżowanie szlaków komunikacyjnych ma od wieków duże znaczenie w rozwoju lokalnym i regionalnym. Położenie geograficzne ośrodków miejskich względem dróg determinowało ich rozwój i znaczenie w regionie. Jednak na przełomie wieków pojawiły się nowe potrzeby w zakresie szeroko pojmowanego transportu, tj. funkcjonalność i umiejscowienie w przestrzeni. W związku z tym system komunikacyjny musi być ciągle modyfikowany, co wiąże się z koniecznością dostosowywania i aktualizowania opracowań planistycznych. Nie jest to jednak jedyny problem w tym obszarze tematycznym, ponieważ do ważniejszych dylematów można zaliczyć ustalenie stanu prawnego wielu dróg publicznych i prywatnych. Odnosi się to głównie do [6, 8]: zrealizowanych przed laty dróg na gruntach prywatnych oraz wpisanych do ewidencji dróg publicznych, dla których nie wydano decyzji stwierdzających przeję-

cie nieruchomości przez Skarb Państwa; dróg wybudowanych na gruncie publicznym i wykorzystywanych na cele drogowe, nie wpisanych do ewidencji dróg publicznych oraz dróg istniejących na gruntach prywatnych, które są oznaczone w planach miejscowych jako drogi publiczne, ale nie zostały wpisane do ewidencji dróg publicznych. Problemowe bywa również poszukiwanie i efektywna alokacja środków finansowych na realizację kosztownego procesu inwestycyjno-budowlanego. W żaden sposób nie potrzeba dowodzić twierdzenia, że realizacja inwestycji drogowych w Polsce to zadanie bardzo trudne. Oczywiście skala inwestycji ma ogromne znaczenie, jednak wydaje się, że ciekawym przykładem swoistego działania władz będzie szczebel lokalny.

Praktycznie wszyscy chcemy korzystać z infrastruktury drogowej, jednak w chwili, kiedy mamy możliwość partycypowania w tworzeniu nowych rozwiązań drogowych, nasze chęci w wielu przypadkach w postępie geometrycznym wygasają. Jest to zjawisko bardzo powszechne i ustalenie przebiegu nawet wewnętrznej drogi (naprawdę: 3KDW) bywa niekiedy nieosiągalne. Problem się nasila, kiedy powstaje zabudowa w drugiej lub trzeciej linii od drogi powiatowej (1KDZ), a dojazd do niej (przez 2KDD) jest mocno utrudniony, ze względu na stan istniejącej infrastruktury. Teoretycznie dobrym rozwiązaniem będzie utworzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, który w swojej treści wskaże przebieg nowych rozwiązań komunikacyjnych. Dyskusja na ten temat między samymi mieszkańcami zwyczajowo kończy się bez zgodnych ustaleń. W przypadku gdy do dialogu przystąpią planiści oraz pracownicy Urzędu Gminy „efekt” bywa jeszcze gorszy. W związku z tym czy można tworzyć wartościowy plan miejscowy na kanwie niezgody? Teoretycznie można, jednak wdrażanie przyjętych założeń będzie silnie ograniczone lub niewykonalne. W związku z tym należy przemyśleć, czy w szczególnych sytuacjach nie powinno się wprowadzić indywidualnego traktowania, ale bez wykorzystania decyzji administracyjnej. Czy nie trzeba się zastanowić nad powołaniem instytucji, która opiniowałaby działania o charakterze planistycznym w przestrzeni mało istotnej dla regionu, dla którego można by zastosować odstępstwo od przyjętych reguł? *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* powinno wyraźnie określać, jakie tereny można zabudowywać, a jakie chronić przed zabudową. Te ustalenia powinny obowiązywać powszechnie, a nie w momencie, gdy są sporządzane plany miejscowe. To w *Studium* także można by wprowadzić obszary ekspansji bez konieczności tworzenia planu miejscowego, a działania planistyczne prowadzono by tylko z wykorzystaniem przepisów urbanistycznych. Czy jesteśmy tak naprawdę gotowi (władze i społeczności lokalne) na aktywną współpracę, której owocem będą niebagatelne ustalenia? Co w sytuacji, kiedy w danej przestrzeni jakiś obszar tematyczny od pokoleń jest zarzewiem konfliktów? Jaka jest rola i możliwości władz samorządowych w okoliczności, w której pojawiają się problemy wymagające wykorzystania wiedzy interdyscyplinarnej, a nie wyłącznie wynikającej z obowiązujących przepisów. Odpowiedź na większość pytań będzie trudna, jednak należy ją znaleźć szybko, gdyż codziennie z powodu wadliwych rozwiązań ponoszony jest koszt przez nas oraz przyszłe pokolenia.

Przedstawiony przykład dotyczył ważnej problematyki, ale obejmującej wyłącznie konflikt na skalę lokalną. Zdecydowanie trudniej przedstawia się sytuacja, gdy mamy wielu uczestników sporu. Przykładem niech będzie sytuacja, gdy władze urzędu miasta i gminy podejmują prace nad przygotowaniem obwodnicy miasta. Oczywiście patrząc przez pryzmat mieszkańców samego miasta pomysł wydaje się szalenie atrakcyjny, jednak wybór proponowanej inwestycji przez kilkuset obywateli gminy może być zgoła odmienny. Co więcej, działania poprawiające jakość życia jednych sprawiają, że użytkowanie w sposób dotychczasowy terenów rolniczych staje się mocno ograniczone. Jak w takim przypadku znaleźć właściwą ścieżkę postępowania? Które wartości będą priorytetowe, jakość pracy i życia rolników, a może ludzi z miasta? Jakie priorytety przeważą: wyborcze, środowiskowe, ekonomiczne?

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju stanowi podstawę systemu aktów planistycznych kraju i za jej pośrednictwem państwo kształtuje politykę przestrzenną [9]. W projekcie *KPZK 2030* dużą uwagę poświęcono zagadnieniom krajowych systemów sieci drogowej, kolejowej, a także portów lotniczych i morskich. Zaproponowano program rozwoju sieci dróg szybkiego ruchu, kolei dużych prędkości oraz lotnisk międzynarodowych. Świadczy to niewątpliwie o poważnych planach na przyszłość, jednak powstaje poważna obawa czy znajdzie się wystarczające źródło ich finansowania. Czy dążenie do osiągnięcia w 2030 r. powyższych celów nie spowoduje ograniczenia wydatków na zachowanie, remonty bieżące, modernizację, a także rozbudowę zdegradowanej sieci drogowej [4, 11]. Jeśli nie poprawi się kondycja finansów publicznych w Polsce można przypuszczać, że realizacja ważnych inwestycji z krajowego i międzynarodowego punktu widzenia negatywnie wpłynie na funkcjonowanie systemu dróg na szczeblu lokalnym i subregionalnym w perspektywie do 2030 r.

Wnioski końcowe

Wyjście gospodarki przestrzennej z kryzysu będzie prawdopodobnie możliwe wówczas, gdy zostanie przeprowadzona w Polsce reforma prawa obejmującego ponad sześćdziesiąt ustaw sfery przestrzennej oraz realizacyjnej. Niezbędny będzie konsensus i systemowe działania sejmu i rządu. Konieczne jest także zaangażowanie władzy rządowej i samorządowej do wdrażania kompleksowej i spójnej polityki przestrzennej. W zakresie reorganizacji zapisów *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* konieczna wydaje się zmiana w obszarze: decyzji o warunkach zabudowy, decyzji ustalających lokalizację inwestycji celu publicznego oraz zasady dobrego sąsiedztwa. Warto zrezygnować z decyzji o warunkach zabudowy, a uzupełnienie zabudowy, bez zmiany funkcji, w obszarach zainwestowania miejskiego powinno odbywać się na podstawie przepisów urbanistycznych. Będzie to także z korzyścią dla realizacji konstytucyjnej zasady praworządności procedur planistycznych. Dla nowych terenów urbanizacji pozwolenia na budowę powinny być wydawane wy-

łącznie na podstawie obowiązującego planu miejscowego [12]. Niezbędne jest wprowadzenie zasady obligatoryjnego sporządzania planów przestrzennych (planowanie krajowe, regionalne w zakresie obszarów funkcjonalnych i metropolitalnych, lokalne i miejscowe) dla wszystkich szczebli zarządzania. Taki stan rzeczy sprawi, że możliwe będzie wyeliminowanie uznaniowego rozwiązywania spraw w zakresie istotnych zagadnień przestrzennych. Konieczna wydaje się także możliwość oddziaływania na niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy. Proces urbanizacji w gminie powinien być prowadzony przede wszystkim, gdy faktycznie jest niezbędny, bez szkody dla środowiska życia człowieka zgodnie z zasadą rozwoju zrównoważonego. Dostrzegalna jest także konieczność dookreślenia miejsca i ważności dla gospodarki przestrzennej interesu publicznego oraz ładu przestrzennego. Należy uelastyczyć i przystosowywać literę prawa do zdywersyfikowanych warunków przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych występujących w polskich jednostkach terytorialnych.

Na podstawie obecnych doświadczeń oraz prezentowanego przez Parlament Europejski stanowiska dotyczącego wieloletniego budżetu UE, można przypuszczać, że w latach 2014-2020 będą większe wymagania wobec jego beneficjentów. Dużą niewiadomą wydaje się także wprowadzenie do polityki spójności tzw. warunkowości. Objęte nią będą wszystkie państwa, które zobowiązały się w *Strategii UE 2020* realizować swoje reformy. W przeciwnym razie przyznane środki na różne programy mogą być wstrzymane. Należy zauważyć, że reorganizacja polskiej przestrzeni we wszystkich typach jednostek terytorialnych będzie wymagać różnorodnych inwestycji przede wszystkim o charakterze liniowym, co wiąże się z zapotrzebowaniem na olbrzymie środki finansowe. Nowa perspektywa rozwoju regionalnego po 2013 r. zmusi stronę polską do obszernego przygotowania także w zakresie gospodarki przestrzennej, w tym prac nad reorganizacją dotychczasowych rozwiązań w procesie planowania przestrzennego.

Literatura

- [1] *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2009 r.* IGiPZ PAN, dla Departamentu Gospodarki Przestrzennej, Warszawa, czerwiec 2011, s. 29-30.
- [2] Czarnecki W., 1965, *Planowanie miast i osiedli, Wiadomości ogólne.* Planowanie Przestrzenne, Wyd. II, PWE, Warszawa, s. 12-24.
- [3] Golden M., 2002, *Planowanie zagospodarowania przestrzennego.* Politechnika Koszalińska, Koszalin wyd. II, s. 30.
- [4] *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030,* Projekt dokumentu rządowego przeznaczony do konsultacji, MRR, Warszawa, 25 stycznia 2011, s. 147, 91-108.
- [5] Kwaśniak P., 2011, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego.* Wyd. Prawnicze LexisNexis, Wyd. III, Warszawa, s. 127-133.
- [6] Maciejko W., Zabornia P., 2010, *Ustawa o drogach publicznych, Komentarz.* Wyd. Prawnicze LexisNexis, Wyd. I, Warszawa, s. 26-36.

- [7] Niewiadomski Z., 2002, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa, s. 29-35.
- [8] Niewiadomski Z. (red.), 2009, *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Wyd. I, Warszawa, s. 90.
- [9] Niewiadomski, Z. (red.), 2009, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Wyd. V, Wyd. C. H. Beck, Warszawa, s. 357.
- [10] *Opinia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, o projekcie Ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych ustaw, Nadzwyczajnej Komisji Sejmowej „Przyjazne Państwo” (Druk Sejmowy), uchwalona 1 października 2008 r., GKUA/27, Warszawa, s. 2.*
- [11] *Opinia Zespołu Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, o projekcie 4 Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 oraz o Planie Działań służących realizacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, MRR, wersja z 18 maja 2010 r., Warszawa, 12 sierpnia, 2010, wersja elektroniczna, GKUA/17/2010, s. 7.*
- [12] *Rekomendowane zasady i zakres reformy praw gospodarki przestrzennej, jako elementu zintegrowanego planowania kraju, Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Przyjęte na XV posiedzeniu Komisji 26 listopada 2010 r., Warszawa, GKUA/29/2010, wersja elektroniczna, s. 2-7.*
- [13] *Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r. nr 17, poz. 99, nr 34, poz. 178 i nr 35, poz. 192, z 1990 r. nr 34, poz. 198 i nr 87, poz. 505 oraz z 1993 r. nr 47, poz. 212)*
- [14] *Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny – Dz.U. z 1994 r., nr 89 poz. 415; tekst jednolity – Dz.U. z 1999 r., nr 15, poz. 139 z późn. zm.).*
- [15] *Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst pierwotny – Dz.U. z 2003 r., nr 80, poz. 713).*