

ANNA SZMYTT

PRAWNE FORMY REGULACJI GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ JAKO INSTRUMENTARIUM POLITYKI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU

Wprowadzenie

Niniejsze opracowanie dotyczy instrumentarium polityki przestrzennej zagospodarowania kraju, a jego celem jest sformułowanie wskazówek, jakimi instrumentami prawnymi należy posługiwać się przy kształtowaniu i realizacji tej polityki. Uwzględniony zostanie także podział na instrumenty oddziaływania bezpośredniego władz centralnych oraz na instrumenty prawnej regulacji gospodarki przestrzennej.

Dotychczasowe instrumentarium polityki przestrzennej zagospodarowania kraju, jak powszechnie wiadomo, było być może wystarczające dla jej formułowania, ale nie zapewniało możliwości realizacji. Zagadnienia barier prawnych dla polityki przestrzennej państwa są w większości powszechnie znane i wielokrotnie opisywane w literaturze i w wystąpieniach władz publicznych. Znalazło to swój wyraz w zaawansowanych pracach nad zmianą przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym¹. Jedną z najczęściej powracają-

¹ Akcentuje się potrzeby: uproszczenia lokalizacji publicznych inwestycji infrastrukturalnych, usprawnienia procedury planowania miejscowego, objęcia całego obszaru gminy regulacją planistyczną w postaci planu ogólnego – *planu rozwoju przestrzennego gminy* – o mocy prawnej silniejszej niż dotychczasowe *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, będącego tylko formalnym ujęciem polityki przestrzennej gminy. Zwraca się też uwagę na potrzebę harmonizacji prawa regulującego zagospodarowanie przestrzenne oraz sposoby zagospodarowania określonych terenów. Podkreśla się trudności wynikające z „rozrzucenia” przepisów w licznych aktach ustawowych i administracyjnych, któremu towarzyszy brak obowiązku aktualizacji planów miejscowych w związku ze zmianami uwarunkowań prawnych. W efekcie inwestorzy

cych od lat kwestii² jest problem zapewnienia realizacji *planu krajowego*, czyli dzisiejszej koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Innymi słowy – jak ukształtować instrumentarium prawne koncepcji, aby jej założenia nie pozostały na papierze.

W opracowaniu nie zostaną szczegółowo omówione te zagadnienia, które mają już bogatą literaturę. Warto bowiem zwrócić uwagę na sprawy nowe lub dotychczas pomijane, wynikające z reformy administracyjnej z 1999 r., wraz z dopełniającym ją uruchomieniem procedur wspierania rozwoju regionalnego.

Wprowadzenie reform decentralizujących państwo jest z oczywistych względów czynnikiem sprzyjającym polityce przestrzennej państwa. Pojawiły się realne możliwości prowadzenia polityki regionalnej oraz wdrażania strategii rozwoju województw i programów wojewódzkich. Powstała w ten sposób silna motywacja dla regionalnego planowania przestrzennego. Mechanizmy współdziałania rządu i samorządów województw przy realizacji kontraktów wojewódzkich powinny wpłynąć na spójność planowania regionalnego z polityką przestrzenną państwa. Udział innych jednostek samorządu terytorialnego w realizacji polityki regionalnej ma na celu uwzględnienie w niej celów i priorytetów rozwoju podmiotów lokalnych. Uporządkowano oddziaływanie przestrzenne programów sektorowych prowadzonych przez ministrów i organy gospodarujące funduszami celowymi. Ustalono zasady pierwszeństwa w przypadku wystąpienia kolizji tych programów na tym samym obszarze. Niemniej jednak zmiany podziału terytorialnego wywołały nowe trudności dla polityki przestrzennej państwa w postaci braku prawnych gwarancji koordynacji i integracji planowania przestrzennego na obszarach zurbanizowanych.

Do zakresu opracowania wchodzi zagadnienie uwarunkowań ustrojowych, formułowania i realizacji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz podstawowych instrumentów prawnych, którymi posługują się uczestnicy tej polityki w celu wykonywania swych zadań.

i władze publiczne działają w warunkach chaosu prawnego, co nieuchronnie prowadzi do chaosu przestrzennego.

² Już przed wielu laty na ten temat pisali m.in.: M. Kulesza, Z. Rudnicki, *Administracyjno-prawne gwarancje realizacji planu zagospodarowania przestrzennego kraju*. Państwo i Prawo z. 5, 1976; M. Kulesza, *Zagadnienia zarządzania a planowanie przestrzenne*. Człowiek i Środowisko” 10/4/ 1986; zob. też: E. Wysocka i J. Kosiński, *Przesłanki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, Samorząd Terytorialny nr 10, 1995, a także inne pozycje przytoczone w dalszej części opracowania.

Ze względu na ograniczoną objętość opracowania nie ma ono charakteru analitycznego, lecz zestawia i charakteryzuje najważniejsze zagadnienia prawne warunkujące instrumentację polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz formułuje wskazówki „kierunkowe”.

Zamiast wielokrotnie już dokonywanego w literaturze prawnej opisanego poszczególnych instrumentów prawnych polityki przestrzennej w tekście zawarto syntetyczne i porządkujące ujęcie, pozwalające na wskazanie optymalnych instrumentów jej formułowania i realizacji.

Polityka przestrzenna stanowi reakcję władz publicznych na występujące w kraju i za granicą zjawiska przestrzenne – społeczne, gospodarcze i przyrodnicze. Nie prowadzi się jej w próżni cywilizacyjnej ani w izolacji od polityki regionalnej. Dlatego w opracowaniu zwrócono szczególną uwagę na pozycję prawną metropolii oraz na silne związki między polityką przestrzenną państwa a polityką rozwoju regionalnego. Obie te dziedziny są współzależne. Ze względu na niedawne pojawienie się regulacji prawnej polityki regionalnej (*Ustawa z 12 maja 2000 r.*) temat jest niezwykle aktualny i ważny.

1. Polityka przestrzennego zagospodarowania kraju w ujęciu prawnym

Polityka jest to działanie świadome, ciągłe i suwerenne, polegające na kierowaniu procesami z natury swej nie dającymi się w pełni sterować. Polityka przestrzenna polega na świadomym posługiwaniu się przydatnymi narzędziami przez władze publiczne, zmierzającymi do ustalenia celów i metod zagospodarowania i użytkowania przestrzeni³. Zasadniczym celem polityki przestrzennej jest właściwe użytkowanie terenów⁴.

Kształtowanie polityki przestrzennej państwa w sferze prawa oznacza wykonywanie kompetencji przez władze publiczne w ramach reali-

³ Por. J. Reguński, M. Ptaszyńska, E. Kaźmierska: *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*. Biuletyn KPZK PAN, z. 130 *Instrumenty polityki przestrzennej*, Warszawa 1986, a także M. Kulesza, *Administracyjno-prawne uwarunkowania polityki przestrzennej*. Warszawa 1987.

⁴ Por. M. Kulesza, W. Pańko: *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny*. Biuletyn KPZK PAN z. 130 op. cit.

zacji zadań nałożonych na nie przez ustawodawstwo ustrojowe. Polega na ciągu działań intelektualnych zmierzających do zaprojektowania założeń tej polityki, a następnie na formalnym ujmowaniu treści polityki przestrzennej państwa przez sporządzanie dokumentów przewidzianych w ustawodawstwie i poddawaniu ich procedurom opiniodawczym, uzgodnieniowym, zatwierdzającym. Podmiotem odpowiedzialnym za sformułowanie polityki przestrzennej państwa jest rząd. Realizacja tej polityki odbywa się przez przejmowanie, w różny sposób, ustaleń dokumentów określających politykę przestrzenną państwa, przez inne akty i decyzje władz publicznych oraz przez bezpośrednie działania administracji rządowej w postaci m.in. inwestycji infrastrukturalnych.

Polityka przestrzenna przebiega w trzech fazach: w fazie politycznej następuje określanie celów, w fazie planistycznej – opracowywanie i przyjęcie programu działania, a faza realizacji polega na sterowaniu rozwojem.

Podmiotem formułującym politykę przestrzennego zagospodarowania kraju jest przede wszystkim rząd. Rząd działa na podmioty samodzielne, aby wywołać ich pożądane zachowanie i w rezultacie zrealizować zamierzone cele. Korzysta z określonych prawem sposobów wpływania na zachowania uczestników tej polityki – ogół tych środków stanowi właśnie instrumentarium prawne polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Może ono występować na dwóch płaszczyznach: uwarunkowań prawnych polityki przestrzennej (standardy, ograniczenia, zakazy) oraz bezpośrednio stosowanych środków decyzyjnych i stymulacyjnych.

Politykę przestrzennego zagospodarowania kraju można rozumieć dwojako: albo szeroko, czyli przez ogół działań władz publicznych na rzecz osiągnięcia pewnego stanu zagospodarowania przestrzennego, uznanego za pożądany przez rząd w *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, albo wąsko, wyłącznie jako działanie rządu w postaci tworzenia *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. W opracowaniu przyjęto szerokie rozumienie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, gdyż prace nad zaprojektowaniem jej optymalnego instrumentarium muszą toczyć się z uwzględnieniem szerokiego kontekstu zarówno ustrojowego, jak i materialno-prawnego.

Instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju powinno służyć doprowadzeniu do wspólnoty interesów wszystkich najistotniejszych uczestników i dążyć do łagodzenia sprzeczności

– konfliktów między interesem lokalnym a regionalnym i krajowym oraz między beneficjentami polityki a tymi, których nie dotyczą jej priorytety⁵.

W wyniku zastosowania pewnych instrumentów przez rząd tworzone są warunki prawne i faktyczne (nakaz lub zachęta) dla jednostek samorządu terytorialnego regionalnego i lokalnego, do stosowania przez nie instrumentów należących do ich kompetencji. W ten sposób instrumenty polityki przestrzennego zagospodarowania kraju zamieniają się w uwarunkowania dla działalności w sferze zagospodarowania przestrzennego władz regionalnych i lokalnych.

2. Uwarunkowania ustrojowe polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa, jak każde działanie władz publicznych, musi opierać się na prawie.

Uwarunkowania ustrojowe dla polityki przestrzennej państwa wynikają z konstytucji oraz ustaw regulujących ustrój samorządu terytorialnego i administracji rządowej.

Konstytucja RP zawiera podstawowe zasady ustrojowe, do których musi być dostosowane instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Są to: unitarność państwa, decentralizacja, subsydiarność, istnienie samorządu terytorialnego lokalnego i regionalnego, samodzielność jednostek samorządu terytorialnego.

Konsekwencje tych zasad dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju są następujące:

1. W państwie jest jeden ośrodek władzy generujący założenia i treść polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Jest to jedyny podmiot reprezentujący interes całego państwa wobec samorządu terytorialnego. Reprezentuje on również interesy państwa na forum międzynarodowym, przy ustalaniu struktury zagospodarowania przestrzennego w skali europejskiej.

⁵ Jednym z głównych dylematów strategii rozwoju państwa, a co za tym idzie, również polityki zagospodarowania przestrzennego państwa, jest współistnienie dwóch podstawowych i sprzecznych ze sobą priorytetów rozwojowych - zrównoważonego rozwoju i zwiększania efektywności.

2. Decentralizacja państwa ma kilka aspektów istotnych dla budowy instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Skrótowo rzecz ujmując (istota decentralizacji nie jest przedmiotem opracowania) trzeba przypomnieć, że w państwie dokonano podziału terytorialnego i w jednostkach tego podziału utworzono samorząd terytorialny. Samorząd wyposażono we władzę i odpowiedzialność za istotną część zadań publicznych. W innym ujęciu, decentralizacja administracji oznacza, że w segmencie władzy wykonawczej, obok zbudowanej na zasadach hierarchicznego podporządkowania administracji rządowej, działa samorząd terytorialny. Nie jest on podporządkowany administracji rządowej, lecz wykonuje przyznane mu zadania publiczne samodzielnie, na własny rachunek oraz na własną odpowiedzialność. Możliwość wpływania przez administrację rządową na działalność samorządu terytorialnego jest bardzo ograniczona i odbywa się tylko przez nadzór nad zgodnością z prawem uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego oraz w formie wydawania przez organy administracji rządowej przepisów prawnych obowiązujących jednostki samorządu terytorialnego. Ta druga forma ma częste zastosowanie jako prawne narzędzie polityki przestrzennej.

3. Zasada subsydiarności w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego oznacza, że maksimum decyzji przestrzennych poddano władzy planistycznej gminy; nawet realizacja zadań regionalnych i krajowych wymaga uwzględnienia w planie lokalnym i wydania przez wójta lub burmistrza decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Gmina jest zatem ostatecznym „wykonawcą” polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, bez udziału którego możliwość kształtowania zagospodarowania przestrzennego przez władze publiczne jest bardzo ograniczona.

4. Unormowania konstytucyjne dotyczące samorządu terytorialnego, jako uwarunkowania dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, decydują o tym, że istnieją odrębne zakresy spraw publicznych – lokalny oraz regionalny. Obowiązuje domniemanie kompetencji w sprawach publicznych na rzecz samorządu terytorialnego oraz domniemanie kompetencji samorządu terytorialnego na rzecz gminy. Przyznany gminie przez ustawodawcę zakres zadań lokalnych w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego jest nienaruszalny, co znaczy, że zadań tych nie mogą przejmować samorząd regionalny ani adminis-

tracja rządowa⁶. Podobnie zakres spraw regionalnych zastrzeżony jest dla samorządu województwa.

Z ustawodawstwa ustrojowego poza konstytucją wynika, że w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego do zakresu działania gmin należy dbałość o ład przestrzenny, gospodarkę terenami, ochronę środowiska i infrastrukturę lokalną⁷, a do samorządu województwa – określenie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej m.in. kształtowanie i utrzymanie ładu przestrzennego, prowadzenie polityki rozwoju województwa, w tym utrzymanie i rozbudowę infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim, racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, oraz inne zadania o charakterze wojewódzkim w zakresie zagospodarowania przestrzennego⁸. W metropolii stołecznej funkcjonuje związek komunalny m.st. Warszawa, zobowiązany do „planowania strategii rozwoju i zagospodarowania m.st. Warszawy”⁹. Klasyfikacja działów administracji rządowej wyróżnia dział „gospodarka przestrzenna i mieszkaniowa”, który obejmuje sprawy zagospodarowania przestrzennego, wspierania mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami, polityki miejskiej, rządowych programów rozwoju infrastruktury komunalnej, ogródków działkowych. Ponadto zagadnienia ściśle związane z polityką przestrzennego zagospodarowania kraju należą do działów *finanse publiczne, gospodarka wodna, rozwój regionalny, środowisko, transport*¹⁰. Za przygotowanie projektu *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* odpowiada Prezes Rządowego Centrum Studiów Strategicznych.

Zadania z dziedziny zagospodarowania przestrzennego należą zatem do licznych podmiotów i to na różnych poziomach zarządzania publicznego – od lokalnego przez regionalny aż po krajowy, a także do

⁶ Oczywiście z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych – zarządu komisarycznego lub sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewodę w trybie zarządzenia zastępczego.

⁷ Z Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1996 r. Nr 13, poz. 74 ze zm.).

⁸ Z Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. Nr 91, poz. 576 ze zm.).

⁹ Z Ustawy z dnia 25 marca 1994 r. o ustroju m. st. Warszawy (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.).

¹⁰ Z Ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz.U. z 1999 r. Nr 82, poz. 928 ze zm.).

administracji specjalnych. Każdy z tych podmiotów prowadzi swoją politykę przestrzenną. Uwarunkowania ustrojowe polityki przestrzennej państwa przesądzają jednak, że może ona tylko w ograniczonym zakresie korzystać z instrumentów władczych i dyrektywnych, w postaci nakładania zadań na organy podległe. **Prowadzenie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest działalnością rządu skierowaną przede wszystkim do jednostek samorządu terytorialnego, czyli do podmiotów należących do sfery zewnętrznej wobec administracji rządowej.** Dlatego instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju powinno się składać, obok regulacji prawnych, w dużym stopniu także z form niewładczych. Musi ponadto opierać się na zasadzie rekompensaty kosztów ponoszonych przez samorząd terytorialny na działania związane z realizacją polityki przestrzennej państwa.

Omawiając kontekst ustrojowy instrumentarium polityki zagospodarowania przestrzennego państwa, trzeba zaakcentować uwarunkowania terytorialne. Ustawodawca bowiem nie tylko ustanawia podmioty odpowiedzialne za pewien zakres spraw publicznych i przyznaje im stosowne kompetencje (władzę), lecz także określa terytorium, na jakim te podmioty wykonują swoje zadania w dziedzinie polityki przestrzennej. Struktura terytorialna państwa w znaczny sposób determinuje instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

Państwo polskie jest unitarne. Administracja rządowa działa na obszarze całego kraju, a jej działania w zakresie zagospodarowania przestrzennego dotyczą obszarów funkcjonalnych, niezależnie od granic podziału terytorialnego państwa. Dla celów decentralizacji władzy wykonawczej terytorium państwa zostało podzielone na 16 dużych województw, w których istnieje samorząd województwa, czyli w rozumieniu konstytucji – samorząd regionalny. Na tych obszarach i w tej skali prowadzona jest polityka regionalna, a w jej ramach regionalna polityka przestrzenna. Mniejszą jednostką terytorialną jest nieduży powiat. Samorząd powiatu, ze względu na dość wąskie kompetencje w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego¹¹, nie jest znaczącym uczestnikiem polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

¹¹ Ustawodawstwo materialne zawiera zadania własne samorządu powiatu lub zadania z zakresu administracji rządowej wykonywane przez powiat w dziedzinie zagospodarowania przestrzennego. Dla przykładu można wymienić tworzenie obszarów ograniczonego użytkowania (art. 71 *Ustawy z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska*,

Najmniejszą jednostką zasadniczego podziału terytorialnego kraju jest gmina, której samorząd działa w zakresie spraw lokalnych. Samorząd gminny odgrywa istotną rolę w polityce przestrzennej państwa, gdyż dysponuje należącymi do „najsilniejszych” instrumentów zagospodarowania przestrzennego – miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niektóre gminy, przede wszystkim miasta liczące powyżej 100 tys. mieszkańców, mają status powiatu.

Struktura terytorialna państwa polskiego pod względem ustrojowym jest zatem jednolita. Składa się z dużych regionów (województw), małych powiatów, miast na prawach powiatu i gmin. W strukturze tej nie występują obszary metropolitalne. Obszary metropolitalne nie są zatem ani jednostkami podziału terytorialnego państwa, ani podmiotami władzy publicznej. Ma to swoje niewątpliwe konsekwencje dla polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i jej instrumentarium.

3. Źródła prawnego instrumentarium polityki przestrzennej państwa

Błędem jest ograniczone rozumienie uwarunkowań prawnych polityki przestrzennej państwa i sprowadzanie ich tylko do *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* i wymienionych w niej dokumentów planistycznych¹². W istocie do ustawodawstwa bezpośrednio związanego z polityką przestrzennego zagospodarowania kraju należy konstytucja i pozostałe ustawy ustrojowe oraz liczne akty prawa materialnego, spośród których warto wymienić, obok *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*¹³, również *Ustawę o zasadach wspierania*

Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.), ustalenie przebiegu dróg powiatowych (art. 6a *Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.), ustalenie linii brzegu, stref ochronnych ujęć wody (*Ustawa z 24 października 1974 r. prawo wodne*, Dz.U. Nr 38, poz. 230).

¹² W ten sposób źródła prawa o zagospodarowaniu przestrzennym ujmuję również sama *Koncepcja polityki zagospodarowania przestrzennego kraju* – dokument przedłożony Sejmowi w 1999 r.

¹³ *Ustawa z 7 lipca 199 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz.U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139, ze zm.).

rozwoju regionalnego¹⁴, *Ustawę o finansach publicznych*¹⁵, *Ustawę o ochronie i kształtowaniu środowiska naturalnego*¹⁶, *Ustawę o ochronie przyrody*¹⁷, *Ustawę o drogach publicznych*¹⁸ czy też *Ustawę o autostradach płatnych*¹⁹. Wymienione przykładowo akty określają mechanizmy i zasady działania władz publicznych w procesie zagospodarowania przestrzennego – czyli zawartość aktów polityki przestrzennej, aktów planowania (różnego typu planów przestrzennych i decyzji lokalizacyjnych, wyodrębniania obszarów specjalnych) oraz procedury działania i finansowania przedsięwzięć. Te właśnie mechanizmy i procedury działania oraz finansowania, obok aktów planowania – tworzą instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

W nieco bardziej szczegółowym ujęciu można to przedstawić następująco.

Ustawodawstwo ustrojowe wpływa na politykę przestrzennego zagospodarowania kraju przez:

- ukształtowanie struktury władz publicznych, a zatem wyłonienie podmiotów tej polityki,
- określenie zakresu zadań władz publicznych (lokalny, regionalny czy ogólnokrajowy),
- określenie podziału terytorialnego państwa, czyli obszaru działania podmiotów polityki przestrzennej,
- sformułowanie podstawowych zasad funkcjonowania państwa, takich jak decentralizacja, współdziałanie władz, dialog społeczny, subsydiarność.

Ustawodawstwo materialne:

- przyznaje określone kompetencje władzom publicznym oraz prawa i obowiązki obywatelom i instytucjom prywatnym,
- ustanawia rodzaje aktów polityki i planowania przestrzennego, ich zakres przedmiotowy i zakres obowiązywania,
- wprowadza procedury działania i finansowania przedsięwzięć w ramach polityki przestrzennej państwa,

¹⁴ *Ustawa z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego* (Dz.U. Nr 49, poz. 55).

¹⁵ *Ustawa z 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych* (Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.).

¹⁶ *Ustawa z 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska naturalnego* (Dz.U. z 1994 r., Nr 49, poz. 196 ze zm.).

¹⁷ *Ustawa z 16 października 1991 r. o ochronie przyrody* (Dz.U. Nr 114, poz. 492, ze zm.).

¹⁸ *Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych* (Dz.U. Nr 14, poz. 60 ze zm.).

¹⁹ *Ustawa z 27 października 1994 r. o autostradach płatnych* (Dz.U. Nr 127, poz. 627, ze zm.).

- zawiera regulacje co do sposobów zagospodarowania przestrzeni (jak przepisy o ochronie przyrody, o lasach, ochronie gruntów rolnych i leśnych czy też prawo wodne).

4. Podstawowe instrumenty polityki przestrzennej państwa

Szeroko rozumianą politykę przestrzenną państwa kształtują i realizują podmioty publiczne na wszystkich szczeblach władzy – parlament, rząd, samorząd regionalny i lokalny, a także inwestorzy prywatni. Zasadniczym podmiotem tej polityki jest jednak rząd odpowiedzialny na mocy art. 146 ust. 1 konstytucji za „prowadzenie polityki wewnętrznej i zagranicznej Rzeczypospolitej Polskiej” oraz, zgodnie z art. 4 ust. 3 *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* za „kształtowanie polityki przestrzennej państwa, w tym prowadzenie rządowej polityki regionalnej oraz koordynowanie z tą polityką strategii rozwoju i zagospodarowania przestrzennego województw”. Do podstawowych instrumentów polityki przestrzennej państwa należy zaliczyć dokumenty programowe, akty prawne o różnej mocy obowiązywania, akty stosowania prawa w postaci przepisów administracyjnych oraz działań bezpośrednich, w tym lokalizacji infrastruktury oraz inwestycji publicznych.

4.1. Dokumenty programowe

Przez **dokumenty programowe** należy rozumieć akty określające politykę przestrzenną kompleksowo lub sektorowo, nie będące aktami prawnymi, czyli nie zawierające norm prawnych, lecz diagnozy, analizy, raporty, rekomendacje i zalecenia lub też instrukcje, harmonogramy i zestawienia zadań. Określają one cele i priorytety polityki przestrzennej państwa i zadania rządowe. Dokumenty programowe obowiązują wewnątrz administracji rządowej, stanowiąc podstawę dla innych aktów tej administracji. Wobec samorządu terytorialnego i podmiotów prywatnych mają charakter wiążącej informacji, czyli oficjalnego stanowiska rządu w sprawach z zakresu polityki przestrzennej państwa.

Wśród dokumentów programowych *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* wymienia najważniejsze: koncepcję polityki przestrzen-

nego zagospodarowania kraju oraz programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych.

Sporządzana i aktualizowana przez Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych *koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* określa przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania i cele oraz kierunki tej polityki. W pewnym zakresie stanowi podstawę do sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju. Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw mieszkalnictwa i rozwoju miast przedkłada ją Sejmowi RP. *Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* jest „aktem polityki przestrzennej państwa przedkładanym sejmowi do wiadomości. Nie jest aktem powszechnie obowiązującym ani aktem stanowienia prawa. Wiąże tylko organy sporządzające programy dla zrealizowania ponadlokalnych celów publicznych o znaczeniu krajowym. O stopniu związania decyduje Rada Ministrów (art. 56 ust. 2). W pozostałym zakresie wypowiedzi zawarte w koncepcji nie są wiążące”²⁰. *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju* nie ma „samostnej” mocy wiążącej. „Taki charakter nadaje jej uchwała Rady Ministrów zawierająca ustalenie, w jakim zakresie koncepcja będzie stanowić podstawę sporządzania programów dla realizacji ponadlokalnych celów publicznych. W pozostałym zakresie *konceptcja przestrzennego zagospodarowania kraju* ma tylko znaczenie informacyjne”²¹.

Programy zawierające zadania rządowe służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych, tzw. **programy zadań rządowych**, z założenia dotyczą wybranych zagadnień i obszarów. Sporządzają je ministrowie i centralne organy administracji rządowej dla zrealizowania określonych przedsięwzięć, są zatem formą stosowania prawa. Łącznie ze specjalistycznymi programami wojewódzkimi wchodziły w skład tzw. systemu planowania sektorowego. Programy te podlegają uzgodnieniu m.in. z sejmikami województw i są zatwierdzane przez Radę Ministrów.

Ustawa wymaga, aby programy zadań rządowych były spójne z koncepcją polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i planem

²⁰ Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny a planowanie przestrzenne. Nowe instytucje prawne*. Samorząd Terytorialny nr 6, 1995.

²¹ Z. Leoński, M. Szewczyk: *Podstawowe instytucje planowania przestrzennego i prawa budowlanego*. Poznań 1997, s. 46.

zagospodarowania przestrzennego województwa oraz zatwierdzonymi programami zadań rządowych i uchwalonymi programami wojewódzkimi. Zatwierdzenie programów jest możliwe tylko po zapewnieniu środków finansowych niezbędnych do pokrycia kosztów umieszczenia zadań rządowych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego w gminie.

Programy rządowe uznaje się niekiedy za akty tzw. planowania rzeczowego, gdyż określają konkretne zamierzenia inwestycyjne poszczególnych organów administracji rządowej. Po wykonaniu tych zadań ich dalsze obowiązywanie staje się bezprzedmiotowe. Programy zadań rządowych nie mają znaczenia normatywnego. Mimo to, podobnie jak studium gminne, wywołują skutki na zewnątrz²², chociaż nie mają mocy obowiązywania na zewnątrz. Nie są więc w ścisłym znaczeniu aktami kierownictwa wewnętrznego. Zatwierdzone programy są więc szczególnymi aktami o charakterze informacyjnym dotyczącymi zamierzeń administracji rządowej. Z zatwierdzonych programów nie można wywodzić praw i obowiązków.

Wprowadzanie zadań rządowych do planów miejscowych w trybie negocjacyjnym powoduje, że ustalenia programu dotyczące tych zadań nie są wprost wiążące²³, ale jeżeli gmina odmówi negocjacji lub nie dadzą one rezultatów, wówczas o wprowadzeniu zadania do planu rozstrzyga Rada Ministrów, określając sposób realizacji zobowiązań. „Program zadań rządowych nie ma jednak charakteru aktu kierownictwa wewnętrznego. Sam program nie ma bowiem mocy obowiązującej. Jest aktem informacyjnym, jednak (...) to co jest informacją może stać się wiążącą wewnętrzną normą. (...) program należy usytuować między aktem-zbiorem informacji a aktem kierownictwa wewnętrznego. Jego poszczególne ustalenia są potencjalnymi normami kierownictwa wewnętrznego”²⁴.

Do dokumentów programowych należy zaliczyć również projekty ustaw sporządzane przez podmioty uprawnione do inicjatywy ustawodawczej. Rząd może tą drogą wpływać na czynniki kształtujące politykę zagospodarowania przestrzennego kraju, o których decyduje wyłącznie parlament, np. stosować narzędzia ekonomiczne zawarte w regulacjach podatkowych.

²² Z. Leoński, M. Szewczyk: *Podstawowe...* op. cit.

²³ Z. Niewiadomski: *Samorząd terytorialny...* op. cit.

²⁴ Tamże; zob. także Z. Niewiadomski: *Zagospodarowanie przestrzenne. Prawo i praktyka*. Warszawa 1999, s. 210 i n.

4.2. Ustawy i akty wykonawcze do ustaw

Stanowienie prawa w postaci ustaw i aktów wykonawczych jest nieodłączną częścią polityki przestrzennej państwa. Tą drogą wprowadza się unormowania ustrojowe i prawno-materialne. Ustawodawca ustala mechanizmy działania władz publicznych w procesie zagospodarowania przestrzennego, prawa i obowiązki jego uczestników oraz zasady zagospodarowania niektórych kategorii terenów. Niekiedy na drodze ustawy wyodrębnia się obszar specjalny (np. park narodowy) albo lokalizuje infrastrukturę (np. powołanie wyższej uczelni).

Akty wykonawcze do ustawy uszczegółowiają przepisy ustawowe, np. w zakresie norm technicznych, rodzaju i form dokumentów itd., mające zastosowanie w procesie planowania przestrzennego²⁵.

4.3. Akty stosowania prawa

Regulacyjne instrumenty polityki przestrzennej znajdujące się w gestii rządu to obok wyżej wymienionej działalności prawodawczej w postaci stanowienia aktów wykonawczych do ustaw również wydawanie przepisów administracyjnych.

Wydawane na podstawie kompetencji ustawowych różnego typu **akty stosowania prawa przez administrację, w dziedzinie planowania specjalistycznego**, dotyczą ochrony środowiska i jego zasobów, ustalenia sieci infrastruktury technicznej, w tym dróg ekspresowych i autostrad, specjalnych stref ekonomicznych itd. Mają różną moc obowiązującą, ale ich unormowania przestrzenne muszą być uwzględnione w planowaniu miejscowym z mocy prawa lub po uszczegółowieniu w innych aktach administracyjnych (np. ustalanie lokalizacji przebiegu autostrad). Akty te przybierają postać formalną rozporządzeń Rady Ministrów, ministrów lub wojewodów, albo decyzji. Administracja rządowa wprowadza w ten sposób specjalistyczne plany zagospodarowania przestrzennego, np.

²⁵ Na przykład rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, rozporządzenie Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z 14 lipca 1998 r. w sprawie określenia rodzajów inwestycji szczególnie szkodliwych dla środowiska i zdrowia ludzi albo mogących pogorszyć stan środowiska oraz wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania na środowisko tych inwestycji (Dz.U. Nr 93, poz. 589).

plany ochrony, oraz wyodrębnia obszary specjalne, na których obowiązuje inny niż wszędzie reżim planistyczny (np. rezerwat, obszar chronionego krajobrazu) lub też prawne uwarunkowania działalności gospodarczej (specjalna strefa ekonomiczna, uzdrowisko).

4.4. Działania bezpośrednie rządu

Działania bezpośrednie rządu związane są nie tyle z kształtowaniem, co z realizacją polityki zagospodarowania przestrzennego kraju. Są to:

- **inwestycje publiczne** o znaczeniu krajowym, należące do **zakresu zadań rządowych** (np. autostrady i drogi ekspresowe, porty morskie i lotniska, przejścia graniczne),
- **inwestycje publiczne** należące do **zakresu działania samorządu regionalnego i lokalnego**, ale współfinansowane, czyli **wspierane przez rząd** (przede wszystkim infrastruktura na obszarach metropolitalnych, pełniąca funkcje zarówno lokalne, jak też regionalne i krajowe, a także inne obiekty, np. szpitale powiatowe i wojewódzkie).

Prawo wymaga, aby inwestycje rządowe zostały określone w programach zadań rządowych, a zadania samorządu województwa w programach wojewódzkich. Ustalenie obszarów realizacji tych zadań następuje w planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a precyzyjna lokalizacja w obowiązkowo sporządzonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Środki na ich sfinansowanie określa budżet państwa w odniesieniu do inwestycji wieloletnich. Sposób finansowania i realizacji inwestycji publicznych o znaczeniu ponadlokalnym określa kontrakt wojewódzki zawarty między rządem a samorządem województwa.

5. Instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju wobec polityki rozwoju regionalnego

Wejście w życie przepisów o zasadach wspierania rozwoju regionalnego ma daleko idące konsekwencje wobec instrumentarium prawnego polityki przestrzennej państwa. Nadało bowiem sens tym instrumentom i umożliwiło ich stosowanie. **Istniały instrumenty kształtowania polityki przestrzennej państwa, natomiast brakowało**

instrumentów jej finansowania i realizacji²⁶. Obecnie niektóre prawne formy regulacji gospodarki przestrzennej stały się tożsame z prawnymi formami prowadzenia polityki regionalnej.

Powiązania prawne polityki przestrzennej państwa z polityką rozwoju regionalnego są bardzo ściśle i współzależne, dlatego w opracowaniu dotyczącym prawnych form regulacji gospodarki przestrzennej, jako instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, nie można tego zagadnienia pominąć ani potraktować zbyt pobieżnie.

Jednym z głównych przedmiotów wspierania rozwoju regionalnego będą wielkie inwestycje infrastrukturalne, wymagające nie tylko zespolenia środków finansowych z wielu źródeł, ale również współdziałania władz rządowych, regionalnych i lokalnych przy planowaniu przestrzennym i wydawaniu decyzji administracyjnych związanych z procesem inwestycyjnym. Niemniej jednak procedury lokalizacji przestrzennej tych inwestycji były dotychczas niewykonalne ze względu na nierealne warunki prawne ich finansowania. To powoduje, że **w odniesieniu do spraw ponadlokalnych, obie ustawy – o zasadach wspierania rozwoju regionalnego oraz o zagospodarowaniu przestrzennym – dopełniają się wzajemnie, a zarazem nie można ich interpretować ani stosować rozdzielnie.**

W Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym uregulowano zasady, tryb i formy prawne lokalizacji w przestrzeni zadań i infrastruktury będącej przedmiotem wsparcia w ramach polityki rozwoju regionalnego. Nie odgrywa ona jednak roli pomocniczej wobec *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*, gdyż to właśnie przepisy tej pierwszej są bezpośrednim źródłem kompetencji do sporządzania i uchwalania *konceptji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, programów zadań rządowych, strategii rozwoju województwa, programów wojewódzkich oraz planów zagospodarowania przestrzennego województwa.

Wyznaczona przez ustawodawcę sekwencja działań – od sformułowania polityki i zasad finansowania jej realizacji, po czynności techniczne w postaci rozmieszczenia przestrzennego – nie wprowadza w żąd-

²⁶ Do tej pory całe rozdziały 5a. oraz 6. *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, czyli zbiór przepisów o kształtowaniu i realizacji polityki przestrzennej państwa i województwa, w zasadzie były martwe. Sporządzono *konceptję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* i prowadzono prace analityczne i studialne, ale nie powstawały programy zadań służących realizacji ponadlokalnych celów publicznych, a wojewódzkie rejestry zadań rządowych i zadań samorządu województwa były puste.

nym przypadku hierarchii działań. Nie należy zatem sądzić, że najpierw powstają akty polityki regionalnej, a w celu ich „wykonania” akty planowania przestrzennego. Nowo powstające lub zmieniane narodowa strategia rozwoju regionalnego i program wsparcia muszą bowiem liczyć się z już obowiązującymi strategiami rozwoju województw, programami wojewódzkimi i planami zagospodarowania przestrzennego województw.

Przepisy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego umożliwiają zapewnienie środków na przewidzianą w aktach planowania przestrzennego budowę infrastruktury o znaczeniu ponadlokalnym, czego restrykcyjnie wymaga *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym*. Dzięki temu przełamano ostatecznie problem rocznego budżetu, hamujący działania regulacyjne w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Narodowa strategia rozwoju regionalnego uchwalana jest przez Radę Ministrów na co najmniej 6 kolejnych lat budżetowych. Obok wieloletnich planów inwestycyjnych wydatki na długotrwałe przedsięwzięcia ujmowane są w kontraktach wojewódzkich. Otworzy to dotychczasowe bariery dla procesów inwestycyjnych zawarte w przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym.

W warunkach deficytu środków na rozwój regionalny warto zwrócić uwagę na jeszcze inny aspekt powiązań między polityką przestrzenną państwa a polityką rozwoju regionalnego. Bardzo istotną i efektywną formą współdziałania rządu i samorządu terytorialnego, ułatwiającą zaangażowanie kapitału prywatnego, może być odpowiednie zastosowanie instrumentów regulacji zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o wprowadzenie do kontraktów wojewódzkich zobowiązań do podjęcia pewnych działań organizacyjno-prawnych w sferze zagospodarowania przestrzennego w celu przygotowania procesów inwestycyjnych. Mogą one polegać na uwzględnianiu przedsięwzięć w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, czyli w ich lokalnej polityce przestrzennej, na zobowiązaniu się przez gminy do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub przez inne władze do przygotowania planów specjalnych, wyodrębniania obszarów specjalnych, przeprowadzania scalenia i podziału nieruchomości, uporządkowania stanu prawnego gruntów itd.

Jeśli polityka wspierania rozwoju regionalnego jest tak silnie powiązana z polityką przestrzennego zagospodarowania kraju, to czy akty polityki regionalnej można zaliczyć do prawnych form regulacji gospodarki przestrzennej? Niewątpliwie, w pewnym zakresie tak. Na

pewno należą do nich przewidziane w Ustawie o *zagospodarowaniu przestrzennym*: strategia rozwoju województwa, programy wojewódzkie oraz plan zagospodarowania przestrzennego województwa.

Strategia rozwoju województwa w formie uchwały sejmiku wojewódzkiego określa uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju województwa. Akt ten ma szeroki zakres przedmiotowy, a „kształtowanie i utrzymywanie ładu przestrzennego” jest tylko jedną z jego części składowych²⁷. Strategia rozwoju województwa nie jest aktem prawa miejscowego, podstawą do podejmowania uchwał przez rady gmin czy powiatów ani do wydawania decyzji administracyjnych. Uchwalona na podstawie normy kompetencyjnej zamieszczonej zarówno w ustrojowej *Ustawie o samorządzie województwa*, jak i w *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym*, jest aktem stosowania prawa. Obowiązuje zarząd województwa i sejmik, m.in. przy sporządzaniu i uchwalaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Dla pozostałych podmiotów ma walor informacyjny oraz zobowiązuje organy samorządu województwa do kierowania się jej ustaleniami.

Plan zagospodarowania przestrzennego województwa, na podstawie kompetencji zawartej w art. 54b ust. 2 *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*, uchwała sejmik województwa. Dokument ten służy realizacji strategii rozwoju województwa, ale nie jest aktem wykonawczym do tej strategii ani do *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*. Jest zatem aktem stosowania prawa, narzędziem kształtowania i realizacji polityki przestrzennej województwa, zwanej polityką regionalną²⁸. Można go nazywać planem regionalnym. Plan regionalny powinien uwzględniać zadania rządowe i zadania samorządu województwa służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz

²⁷ Strategia rozwoju regionu będzie zawierała „główne cele i uwarunkowania w horyzoncie 10-15 lat, w zmieniających się uwarunkowaniach wewnętrznych i zewnętrznych, przy czynnym uczestnictwie aktorów publicznych i prywatnych, którzy pomagają w wyborze najlepszych rozwiązań oraz są istotnymi uczestnikami jej realizacji”. Strategia rozwoju regionu będzie programowaniem przyszłego działania samorządowych władz regionalnych, której istotą jest hierarchizacja celów, ponieważ nigdy nie ma możliwości jednoczesnej realizacji wszystkich potrzeb. Przede wszystkim powinny być realizowane cele ułatwiające przyszły rozwój. „Produktem” końcowym strategii powinno stać się opracowanie zestawu konkretnych programów, opisujących praktyczne działania, które powinny zostać podjęte przez właściwe podmioty – G. Gorzelak, B. Jałowiecki: *Strategie polskich regionów w procesie integracji europejskiej*. Samorząd Terytorialny nr 1-2, 1999.

²⁸ W zasadzie jest to polityka „intraregionalna”, czyli polityka wewnątrzregionalna prowadzona przez samorząd terytorialny.

ustalać obszary, „na których przewiduje się realizację tych celów”. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie jest aktem prawa miejscowego, stanowi jednak coś więcej niż akt kierownictwa wewnętrznego: ma walor zbliżony do aktu administracyjnego, gdyż niektóre jego ustalenia są wiążące dla organów konkretnych gmin przy sporządzaniu i uchwalaniu *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, a pośrednio – przy sporządzaniu planów miejscowych. Plany miejscowe sporządza się bowiem obowiązkowo dla obszaru, na którym plan regionalny przewiduje realizację zadań rządowych i zadań samorządu województwa²⁹.

Programy wojewódzkie, uchwalane przez sejmik województwa, służą realizacji strategii rozwoju województwa. Programy te zawierają „zadania samorządu województwa służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych”.

Programy wojewódzkie nie mają bezpośredniej mocy wiążącej na zewnątrz administracji samorządowej województwa. Są aktami stosowania przepisów *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*. Przy sporządzaniu i uchwalaniu planu zagospodarowania przestrzennego województwa obowiązują organy samorządu województwa. Zadania wynikające z programów wojewódzkich powinny być uwzględnione w tym planie, a następnie umieszczone w rejestrze prowadzonym przez wojewodę. Jeżeli program wojewódzki przyjęto po uchwaleniu planu, wystarczy umieszczenie zadań w wykazie towarzyszącym planowi (pod warunkiem, że nie są sprzeczne z planem).

Zadania wynikające z programów wojewódzkich, zawarte w planie zagospodarowania województwa lub wykazie zadań towarzyszącym temu planowi oraz w rejestrze wojewódzkim, muszą być uwzględnione w aktach planistycznych gmin.

Rola tych dokumentów w polityce regionalnej jest bardzo istotna: **zawierają przesłanki dla narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz dla kontraktów wojewódzkich.**

Nową i bardzo ciekawą konstrukcją w polskim prawie jest kontrakt wojewódzki. Jego szczegółowa analiza nie należy oczywiście do tematu niniejszego opracowania, warto jednak zwrócić uwagę na pewne aspekty sytuujące go w gronie prawnych form regulacji zagospodarowania przestrzennego, a co za tym idzie – w zakresie instrumentarium polityki przestrzennego zagospodarowania kraju.

²⁹ Zob. Z. Niewiadomski: *Zagospodarowanie...* op. cit. s. 208.

Kontrakt wojewódzki jest umową publicznoprawną między rządem a samorządem województwa, zawartą w celu finansowego i organizacyjnego współdziałania rządu i samorządu terytorialnego przy realizacji zadań służących rozwojowi regionalnemu. Stronami kontraktu wojewódzkiego są rząd i samorząd województwa. Negocjując kontrakt strony dokonują wyboru inwestycji infrastrukturalnych służących realizacji celów ponadlokalnych, określonych w strategii rozwoju województwa, programach wojewódzkich i zaakceptowanych w rządowych aktach polityki regionalnej. Strony umawiają się co do zasad współdziałania przy realizacji tych zadań. Kontrakt wojewódzki jest czymś znacznie więcej, niż dwustronna umowa cywilnoprawna. Jest źródłem uprawnień i obowiązków nie tylko dla stron, ale także dla innych jednostek samorządu terytorialnego oraz podmiotów uprawnionych, zaangażowanych w jego realizację. Innymi słowy, kontrakt wojewódzki reguluje sposób realizacji polityki wspierania rozwoju regionalnego i polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa.

6. „Obszar wsparcia” terytorialnym instrumentem polityki przestrzennej państwa

Obszar wsparcia jest nowym i bardzo potrzebnym instrumentem prawnym, stworzonym co prawda na użytek aktów polityki rozwoju regionalnego, ale w pełni przydatnym również dla *koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Umożliwia delimitację obszarów problemowych i koncentrację działań władz publicznych na tych obszarach. Warto jednak zwrócić uwagę na jeszcze jedną, bardzo istotną zaletę prawnego wyodrębnienia obszarów wsparcia. Pozwolą one w pewnym zakresie zrekompensować bardzo słabą pozycję ustrojową polskich metropolii, wynikającą z ujednoliconego podziału administracyjnego państwa, nie uwzględniającego różnic między obszarami zurbanizowanymi i wiejskimi.

Ustawa definiuje obszar wsparcia³⁰, jako „obszar wyodrębniony ze względu na występujące w nim problemy rozwojowe, podlegający określonym działaniom ze strony Rady Ministrów, administracji

³⁰ Art. 2 ust. 1 pkt 4 i ust. 2 Ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz.U. nr 48, poz. 550).

rządowej i jednostek samorządu terytorialnego". Granice obszaru wsparcia nie mogą przecinać granic powiatów. Jeżeli obszarem wsparcia jest miasto na prawach powiatu, obszar wsparcia musi obejmować to miasto wraz z okalającym je powiatem lub powiatami. Przepis ten oznacza zarazem, że nie wolno uznać za obszar wsparcia miasta na prawach powiatu w oderwaniu od otaczających go powiatów. Jest to zasada o kluczowym znaczeniu dla polskich obszarów metropolitalnych, gwarantująca ustawowo ich istnienie, jako przedmiotu polityki rozwoju regionalnego. Pozwala im jednocześnie skuteczniej zaistnieć w polityce przestrzennego zagospodarowania kraju.

7. Zagadnienie szczególne – metropolie w polityce przestrzennej państwa

We współczesnym świecie ukształtował się wyraźny podział na metropolie i prowincje. Jest on widoczny również w Polsce³¹. Na obszarach zagęszczonych mieszka nie tylko najwięcej ludności i działa najwięcej podmiotów gospodarczych. Jest to również teren o nadzwyczajnej w porównaniu z obszarami „rozproszonymi” gęstości zdarzeń; tutaj odbywa się największy obrót gospodarczy i prawny. Uwarunkowania te tworzą odmienne cele i rolę dla metropolii i prowincji w polityce przestrzennej państwa, co w pełni uwzględnia obecna *koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*: metropolie powinny zwiększać swą atrakcyjność dla lokalizacji inwestycji; na obszarach wiejskich najważniejsze jest wspomaganie koncentracji funkcji gospodarczych w ośrodkach miejskich położonych na obszarach rolniczych.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w dziale Polityka dynamizacji przekształceń – kształtowanie przestrzeni otwartej, konkurencyjnej, innowacyjnej i efektywnej określa strategiczne cele polityki przestrzennego zagospodarowania. Zakładają one, że podstawę kształtowania otwartego na Europę systemu przestrzennego, najsilniej

³¹ Zob.: *Globalizacja polskich metropolii*, pod red. A. Kuklińskiego, J. Kołodziejskiego, T. Markowskiego, W. Dziemianowicza. Warszawa 2000, B. Domański, R. Guzik, K. Gwosdz: *Konkurencyjność i ranga wielkich miast Polski w świetle inwestycji zagranicznych firm produkcyjnych* [w:] Biuletyn KPZK PAN, z. 192 *Nowe problemy rozwoju wielkich miast i regionów*, Warszawa 2000, T. Markowski: *Globalizacja i metropolie, teoria i rzeczywistość – przypadek aglomeracji łódzkiej*, Biuletyn KPZK PAN z. 192, op. cit.

dynamizującego rozwój społeczno-gospodarczy kraju, będzie tworzyć m.in.: metropolia stołeczna oraz sieć równomiernie rozmieszczonych w przestrzeni kraju biegunów (ośrodków) o znaczeniu europejskim. Metropolia stołeczna ma być „głównym ogniwem dynamizującym przekształcenia strukturalne w polskiej przestrzeni w Europie”. *Koncepcja* przyjmuje za cel nadrzędny „konieczność zasadniczego wzmocnienia pozycji Warszawy w układzie krajowym i międzynarodowym”, co wymaga „zapewnienia jej harmonijnego rozwoju”. Polityka kształtowania „europoli – ośrodków o znaczeniu europejskim” ma dotyczyć Warszawy, Trójmiasta, Poznania, Krakowa, Szczecina, Wrocławia, Katowic, Łodzi i Lublina.

Przed 1999 r. obszary metropolitalne w dużym stopniu pokrywały się z obszarami małych województw. Obecnie „rozproszyły się” w wielkich regionach. Władztwo planistyczne na ich terenie sprawują gminy (sprawy lokalne), samorząd województwa (planowanie regionalne) oraz administracja rządowa (planowanie krajowe).

Bariery prawne dla realizacji powyższych celów strategicznych *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* polegają na **braku podmiotu władzy metropolitalnej oraz na nieistnieniu w polskim systemie zagospodarowania przestrzennego kategorii planowania metropolitalnego**.

Istnienie władz metropolitalnych związane jest z potrzebą **koordynacji i integracji zarządzania w strategicznych dziedzinach układów drogowo-komunikacyjnych, ochrony środowiska i planowania przestrzennego**. Podmiot władzy na obszarze metropolitalnym powinien także reprezentować jego interesy w kontaktach z samorządem regionalnym, w toku prac nad aktami planowania regionalnego³² i polityki regionalnej oraz przy zawieraniu i realizacji kontraktów wojewódzkich³³.

³² Zob.: A. Szmytt, *Miejsce polskich metropolii w planowaniu regionalnym – zadania samorządu województwa*. Samorząd Terytorialny nr 7-8, 1999.

³³ Mimo że dla polskich metropolii zawieranie i realizacja kontraktów wojewódzkich stanie się podstawową drogą do inwestycji infrastrukturalnych, mają one bardzo słabą pozycję w procesie programowania i realizacji polityki regionalnej. Nie mają żadnych podmiotów reprezentujących je wobec samorządu województwa, a tym bardziej – rządu. Cały ciężar decyzyjny w kwestii infrastruktury krajowej i regionalnej na terenie metropolii należy do samorządu województwa. Tylko samorząd województwa jest stroną kontraktu wojewódzkiego. Polityka rozwoju regionalnego opiera się na strategiach rozwoju województw i planach zagospodarowania przestrzennego województw. Tylko zarządy województw opiniują dokumenty rządowe.

Obecnie współdziałanie jednostek samorządu terytorialnego obszaru metropolitalnego przy dochodzeniu do uwzględnienia jego potrzeb w strategii rozwoju województwa, a następnie do uzyskania wsparcia na drodze kontraktu regionalnego pozostaje w sferze inicjatyw dobrowolnych. Zastosowanie mają tu przepisy ogólne o współdziałaniu jednostek samorządu terytorialnego, zawarte w aktach ustrojowych – związki, stowarzyszenia, fundacje, spółki, porozumienia, umowy³⁴. Również procedury tej współpracy ustalają jednostki samorządu terytorialnego między sobą. W ciągu dziesięciu lat, jakie upłynęły od przywrócenia w Polsce samorządu terytorialnego, miasta i gminy polskich aglomeracji niestety nie podejmowały takiej dobrowolnej współpracy.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że ustawodawca uwzględnił istnienie obszarów metropolitalnych w prawie materialnym. *Ustawa o zasadach wspierania rozwoju metropolitalnego* przewiduje tworzenie tzw. metropolitalnych obszarów wsparcia, jeżeli obszarem wsparcia jest miasto na prawach powiatu, obszar wsparcia musi obejmować to miasto wraz z okalającym je powiatem lub powiatami.

Brak podmiotu władzy na obszarach metropolitalnych oznacza również brak metropolitalnej polityki przestrzennej oraz planowania metropolitalnego. **Istotą planowania metropolitalnego powinna być koordynacja działań planistycznych gmin, powiatów, samorządu województwa i administracji rządowej w celu zapewnienia ich spójności.** Jego efektem mogłyby być różnego typu ustalenia koordynacyjne – kierunkowe i wariantowe, informacje oraz propozycje³⁵.

Brak planowania metropolitalnego oznacza niemożność uzgodnienia najważniejszych elementów struktury przestrzennej obszaru metropolitalnego oraz wizji i kierunków jego rozwoju przestrzennego³⁶. Nie

³⁴ Tylko realizacja kontraktu wojewódzkiego pozostaje pod „kontrolą” regionalnego komitetu monitorującego.

³⁵ Planowanie metropolitalne powinno być prowadzone w zakresie sieci dróg, sieci infrastruktury technicznej, ochrony środowiska – systemów obszarów chronionych, budowy lub rewitalizacji kompleksów osiedleńczych, rewitalizacji kompleksów produkcyjnych, centrów usług i handlu o znaczeniu metropolitalnym. Planowanie metropolitalne może obejmować cztery zasadnicze działy: koordynację zagospodarowania przestrzennego, koordynację strategii rozwoju jednostek samorządu terytorialnego na obszarze metropolitalnym, koordynację programów wsparcia, koordynację realizacji kontraktu wojewódzkiego dotyczącego obszaru metropolitalnego.

³⁶ Zob.: J. Kołodziejski *Koncepcja transformacji systemu planowania strategicznego rozwoju miast i regionów w świetle reformy terytorialnej organizacji państwa*. Biuletyn KPZK PAN, z. 192, op. cit.

istnieją także służby odpowiedzialne za monitoring przestrzenny aglomeracji, prace studialne i projektowe. Jedynym obecnie przypadkiem prowadzenia planowania metropolitalnego w Polsce jest działalność planistyczna organów związku komunalnego m.st. Warszawy³⁷. Niestety, działa on tylko na rzecz 11 centralnych gmin aglomeracji warszawskiej.

8. Mechanizmy prawne polityki przestrzennego zagospodarowania kraju

Przeprowadzona powyżej analiza instrumentarium prawnego polityki przestrzennej państwa pozwala sformułować zasady, według których władze publiczne stosują należące do ich kompetencji prawne formy regulacji zagospodarowania przestrzennego. Wynikają one z prawa ustrojowego oraz prawa materialnego dotyczących zagospodarowania przestrzennego i polityki regionalnej. Za najistotniejsze należy uznać: **dwustronność relacji i dialog między rządem i samorządem terytorialnym, współdziałanie władz w procesie realizacji polityki przestrzennej kraju, brak hierarchii między uczestnikami tej polityki, programowanie wieloletnie oraz procedury nastawione na godzenie interesów lokalnych, regionalnych i krajowych.**

Założenia polityki przestrzennej państwa nie powstają wyłącznie na szczeblu rządowym. Koncepcje zagospodarowania metropolii i regionów rodzą się w toku prac nad aktami polityki przestrzennej gmin, miast na prawach powiatu i województw, a następnie, przez procedury opiniowania i obowiązki uwzględniania ich ustaleń w innych aktach, są

³⁷ Związek komunalny m.st. Warszawy działa na podstawie *Ustawy z 25 marca 1994 r. o ustroju m.st. Warszawy* (Dz.U. Nr 48, poz. 195 ze zm.). Do zakresu jego działania należą sprawy 1) planowania strategii rozwoju i zagospodarowania m.st. Warszawy, 2) przedsięwzięć publicznych, zwłaszcza o charakterze infrastrukturalnym, mających znaczenie dla całego m.st. Warszawy lub dla kilku gmin warszawskich, w szczególności sprawy inicjowania i rozwijania współpracy międzygminnej na rzecz realizacji tych przedsięwzięć, 3) wspomaganie tych przedsięwzięć, 4) wspomaganie gmin w celu wyrównywania rażących dysproporcji w sferze zaspokajania potrzeb zbiorowych wspólnot samorządowych. Pochodząca z wyborów powszechnych Rada m.st. Warszawy uchwała programy rozwoju i plany zagospodarowania m.st. Warszawy, określa ustalenia wiążące gminy warszawskie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz stwierdza zgodność projektów miejscowych planów z tymi ustaleniami.

„przenoszone” do koncepcji i programów rządowych. Mechanizm ten powoduje, że kształtowanie polityki przestrzennej w państwie nie przybiera postaci hierarchicznej – odgórnego, obowiązkowego przekazywania zadań od rządowych aktów polityki przestrzennej i regionalnej do programów wojewódzkich i dalej – do gmin – lecz jest procesem **dwustronnych uzgodnień**, zakładającym **dialog** oraz wzajemne uwzględnianie celów i priorytetów przez obie strony: rządową i samorządową.

Ustawodawca kładzie bowiem akcent na wspólne działanie rządu i samorządu terytorialnego w postaci programowania rozwoju, montowania kapitału na inwestycje i realizacji zadań.

Kształtowanie i realizacja polityki przestrzennej państwa opiera się w dużym stopniu na **partnerstwie**. Korzysta z form umów publicznoprawnych (kontrakt wojewódzki) oraz cywilnoprawnych (umowa w sprawie zobowiązań wynikających z wprowadzenia zadań rządowych i regionalnych do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Zakłada **refundowanie** gminom kosztów umieszczania zadań rządowych i regionalnych w planach miejscowych, stosowanie **montaży finansowych**, czyli współfinansowanie przedsięwzięć infrastrukturalnych przez rząd i samorząd terytorialny.

Realizacja polityki przestrzennej kraju następuje **przez strategie i programy**, a nie interwencyjne działania *ad hoc*.

Ogromnego znaczenia nabiera procedura działania i wzajemne relacje między poszczególnymi uczestnikami polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. Procedura planowania przestrzennego i polityki wspierania rozwoju regionalnego musi stać się zarówno **płaszczyzną godzenia konfliktów interesów i konkurencji terytorialnej**, jak i doprowadzić do **niezbędnej spójności polityk przestrzennych**: lokalnych, regionalnych i krajowej. Służyć temu powinno stosowanie form negocjacyjnych, uzgodnieniowych i opiniodawczych, wzajemne przekazywanie projektowanych i gotowych aktów planowania przestrzennego, obowiązkowe publikowanie tych aktów lub dostarczanie informacji.

Obecnie jeszcze trudno ocenić skuteczność procedur zawartych w *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym*. Nie miały one dotychczas pełnego zastosowania wskutek braku mechanizmów realizacji polityki przestrzennej państwa i województwa. Możliwości te pojawiły się realnie dopiero wraz z wejściem w życie przepisów o polityce wspierania rozwoju regionalnego. Już teraz można jednak przewidzieć, że ich funkcjonowanie będzie zaburzone przez brak środków finansowych,

powodujący ostrą rywalizację między jednostkami samorządu terytorialnego o dotacje z budżetu państwa.

9. Propozycje w sprawie kierunków zmian modelu prawnego koncepcji polityki przestrzennej kraju

Dokonany przegląd zagadnień prawnych polityki przestrzennej kraju pozwala sformułować pewne propozycje co do instrumentarium prawnego samej *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju jest rządowym dokumentem programowym akceptowanym przez Sejm. Taka forma prawna *Koncepcji*... zapewnia możliwość ciągłej aktualizacji wraz z dynamicznie zmieniającymi się warunkami. Jednocześnie ustawowy obowiązek jej sporządzania i aktualizowania skutecznie mobilizuje administrację rządową do prowadzenia konsekwentnej polityki przestrzennej w skali kraju. Niestety dokument w obecnej formie nie może jednak sprostać nowym potrzebom, wynikającym z reformy administracyjnej państwa.

Regionalizacja niesie ze sobą nie tylko regionalny szczebel planowania i zarządzania, ale również regionalne zróżnicowanie i konkurencję między poszczególnymi częściami kraju³⁸. Konkurencja ta będzie dotyczyła uwzględnienia potrzeb województw w priorytetach polityki przestrzennej i regionalnej rządu, czyli dostępu do wsparcia inicjatyw rozwojowych z budżetu państwa. Wynika stąd **nowa funkcja koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju**, w postaci koordynacji regionalnych polityk przestrzennych z punktu widzenia interesu całego państwa. *Koncepcja*, ustalając strukturę zagospodarowania przestrzennego kraju, powinna zawierać ustalenia adresowane do polityk przestrzennych poszczególnych województw, czyli wręcz do planów zagospodarowania przestrzennego województw.

W warunkach decentralizacji państwa, gdy odstąpiono od hierarchicznego planowania przestrzennego, nie wskazane byłoby wzmacnianie skuteczności *Koncepcji*... przez ustawowe zobowiązywanie samorządu regionalnego i lokalnego do uwzględniania jej ustaleń

³⁸ Zob.: T. Markowski, *Stymulowanie i regulowanie konkurencyjności regionów w świetle procesów globalizacji gospodarki*. Samorząd Terytorialny nr 3, 2000.

w aktach regionalnej i lokalnej polityki przestrzennej. Konstytucja RP nie dopuszcza, aby ustalenia aktu wewnętrznego administracji rządowej stanowiły podstawę do podejmowania uchwał przez organy samorządu terytorialnego, albo żeby plany regionalne „uszczegółowiły” *Koncepcję*, która nie jest aktem stanowienia prawa, a więc nie sposób oceniać planów przestrzennych pod kątem zgodności z nią w trybie nadzoru prawnego nad uchwałami sejmików województw i rad gmin. **Wzmocnienie mocy obowiązywania samej *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*, jako dokumentu programowego rządu, może nastąpić tylko w sferze wewnętrznej administracji rządowej.** Obecnie Rada Ministrów w dowolny sposób określa, w jakim zakresie *Koncepcja*... będzie stanowić podstawę sporządzania programów zawierających zadania rządowe, służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych wpływających na przestrzenne zagospodarowanie kraju³⁹. Brakuje natomiast zobowiązania administracji rządowej do pełnego przestrzegania ustaleń koncepcji przez:

- programy zadań rządowych,
- akty polityki regionalnej rządu⁴⁰,
- inicjatywy ustawodawcze rządu, zwłaszcza w sprawach finansowania programów wieloletnich oraz regulacji podatkowych stosowanych jako narzędzia polityki przestrzennej,
- wprowadzanie przez rząd regulacji prawnych w zakresie planowania specjalistycznego, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska,
- podejmowanie przez rząd publicznych inwestycji infrastrukturalnych lub wspieranie inwestycji o znaczeniu regionalnym lub lokalnym prowadzonych przez samorząd terytorialny.

Najważniejszym zaleceniem dla *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* jest, aby jej **założenia i rekomendacje stały się w pełni komplementarne z nową strukturą państwa wynikającą z podziału na regiony**. Nowa funkcja koordynacyjna *Koncepcji*... rodzi potrzebę wprowadzenia do niej nowego typu ustaleń – w pewnym sensie wiążących samorząd województwa przy sporządzaniu planów regionalnych. Wymaga to zmian w prawie, które można ująć w wariantach:

³⁹ Czynność przewidziana w art. 56 ust. 2 *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym*.

⁴⁰ *Koncepcja polityki zagospodarowania przestrzennego państwa* powinna zostać „uwzględniona” przez narodową strategię rozwoju regionalnego (art. 9 ust. 3 pkt 1 *Ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*).

- 1) podniesienie *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* do rangi ustawowej;
- 2) wprowadzenie nowej formy prawnej w postaci rozporządzenia Rady Ministrów zawierającego ustalenia wiążące samorządy województw przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw; były to rodzaj wyciągu z *Koncepcji*... lub też rejestru ustaleń planistycznych, który wszedłby w skład przepisów, według których ocenia się zgodność z prawem uchwały sejmiku województwa;
- 3) stworzenie mechanizmów prawnych zobowiązujących rząd do wykonywania ustaleń *koncepcji*, przede wszystkim w programach zadań rządowych, aktach polityki regionalnej rządu oraz przez wydawanie przepisów administracyjnych, tworzących uwarunkowania prawne dla planowania regionalnego.

Pierwsza propozycja na pewno wywołuje ostry sprzeciw ze względu na nadmierne „usztynienie” formalne *Koncepcji*, która jako akt polityki powinna być elastyczna i często aktualizowana. Uchwalenie *Koncepcji* przez sejm w nieuzasadniony sposób przeniosłoby decydowanie o polityce przestrzennej do sfery władzy ustawodawczej, chociaż mieści się ono w ramach polityki wewnętrznej państwa, którą konstytucja zastrzega dla Rady Ministrów.

Druga propozycja jest również daleko idąca i kontrowersyjna. Rodzi bowiem ryzyko zbytnej szczegółowości ustaleń wiążących i ingerencji rządu w samodzielność samorządu terytorialnego w decydowaniu o sprawach regionalnych. Odpowiednie skonstruowanie przepisów dotyczących tego aktu, przy wykorzystaniu niezwykle cennych doświadczeń samorządu warszawskiego⁴¹, popartych orzecnictwem NSA i Sądu Najwyższego, może jednak temu niekorzystnemu zjawisku zapobiec. Zagwarantuje natomiast znacznie większą skuteczność polityki przestrzennego zagospodarowania kraju niż w wariantcie trzecim.

⁴¹ Jak już wyżej wspomniano, konstrukcja niewiążącego planu struktury oraz wynikających z tego planu ustaleń wiążących jednostki samorządu terytorialnego w ich samodzielnej działalności planistycznej została wprowadzona w m.st. Warszawie przez *Ustawę o ustroju m.st. Warszawy*. Związek komunalny i gminy warszawskie przez kilka lat zdobywały doświadczenia w stosowaniu tych form, również na drodze sporów sądowych, ale obecnie osiągnięto porozumienie. Na ten temat zob. m.in.: A. Szmytt, *Podmiotowość prawna gmin obszaru metropolitalnego w dziedzinie planowania przestrzennego*. Samorząd Terytorialny nr 11, 1999; A. Szmytt, *Zagospodarowanie przestrzenne w metropoliach. Doświadczenia warszawskie*. „Wspólnota” nr 33, 1998.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju musi stać się komplementarna z zasadami wspierania rozwoju regionalnego, zgodnie z tezą, że rządowe i samorządowe akty polityki regionalnej należą do instrumentarium prawnego polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. *Koncepcja* powinna zatem zawierać rekomendacje przestrzenne do narodowej strategii rozwoju regionalnego i do programu wsparcia. Powinna posługiwać się pojęciami prawnymi wspólnymi dla polityki przestrzennej i polityki regionalnej, przede wszystkim pojęciem obszaru wsparcia.

10. Wnioski

1. Mechanizmy prawne polityki przestrzennej państwa opierają się na zasadach dwustronności relacji i dialogu między rządem a samorządem terytorialnym, współdziałania władz w procesie realizacji polityki przestrzennej kraju, braku hierarchii między uczestnikami tej polityki, programowania wieloletniego oraz procedur nastawionych na godzenie interesów lokalnych, regionalnych i krajowych.

2. Polityka przestrzenna, jako narzędzie zarządzania państwem zdecentralizowanym, aby była skuteczna, wymaga odpowiedniej struktury podmiotowej. Dlatego tak istotne są uwarunkowania ustrojowe, w jakich jest prowadzona. W obecnym stanie prawnym **polskie metropolie pozbawione są podmiotu władzy kreującego przestrzenną politykę metropolitalną oraz reprezentującego ich interesy jako obszarów wysoko zurbanizowanych w polityce przestrzennej regionalnej i krajowej.** Samorządy miast i gmin aglomeracji nie mają wpływu na tworzenie strategii rozwoju województwa, przestrzennego planu regionalnego, programu wojewódzkiego. Po wprowadzeniu zasad wspierania rozwoju regionalnego wręcz nierealne stało się organizowanie kapitału i procesów inwestycyjnych dla budowy lub modernizacji infrastruktury wielkomiejskiej.

3. Aby osiągnąć cele rozwojowe państwa w warunkach jego decentralizacji, trzeba kształtować trwałe formy współpracy oraz koordynacji, zarówno międzyresortowej, jak i w relacji rząd – samorząd. Niezbędne jest także wytworzenie instytucjonalnych mechanizmów włączania w proces programowania i realizacji polityki przestrzennej

państwa możliwie szerokiego kręgu innych podmiotów – organizacji społecznych, gospodarczych, naukowych. Dlatego należy postulować powstawanie **regionalnych komisji wspólnych rządu i samorządu terytorialnego**⁴², które stanowiłyby forum uzgodnień politycznych w zakresie kreowania regionalnej i krajowej polityki przestrzennej. Celem działania komisji byłoby zarówno formułowanie inicjatyw rozwoju, jak i rozładowywanie napięć towarzyszących konkurowaniu o wsparcie z budżetu państwa.

4. Wraz z reformą decentralizującą państwo zmieniły się funkcja i zadania „przestrzennego planu krajowego”, czyli *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Wymaga to **wyposażenia jej w instrumenty prawne pozwalające, w zgodzie z Konstytucją RP, przenosić ustalenia koordynacyjne do planów zagospodarowania przestrzennego województw**. Postulat ten jest jak najdalszy od hierarchii planowania. Potrzebna jest natomiast kategoryzacja ustaleń koncepcji na wiążące i niewiążące, a następnie wyodrębnienie tych pierwszych w akcie prawnym obowiązującym samorządy województw. Wymaga to oczywiście zawartych w prawie zabezpieczeń przed zbytnią szczegółowością naruszającą samodzielność samorządu terytorialnego.

5. Prace nad nową formułą i instrumentarium prawnym *Koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju* wymagają **znacznie szerszego niż dotychczas ujmowania uwarunkowań prawnych polityki przestrzennej państwa**. Ograniczanie ich wyłącznie do *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* skutkuje zbyt zawężonym rozumieniem instrumentarium prawnego polityki przestrzennej i sprowadzaniem go wyłącznie do aktów polityki przestrzennej i planów przestrzennych przewidzianych w tej *Ustawie*. **Koncepcję należy potraktować jako akt prawny, należący do systemu prawnego zagospodarowania przestrzennego, który powinien mieć czytelne odniesienia do innych aktów prawnych oraz stosowne gwarancje realizacji**. W innym przypadku *Koncepcja* pozostanie tylko dokumentem ideowym.

⁴² Analogicznie do istniejącej od lat Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w której stronę rządową reprezentuje premier i ministrowie, a stronę samorządową ogólnokrajowe organizacje samorządu terytorialnego.