

JACEK BOBIŃSKI
STANISŁAW FURMAN
ADAM KOWALEWSKI

Instytut Rozwoju Miast w Krakowie

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

ANDRZEJ PYSZKOWSKI

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

**GŁÓWNE PROBLEMY MERYTORYCZNE
PLANOWANIA WIELKOPRZESTRZENNEGO
PONADLOKALNEGO, WYMAGAJĄCE NOWYCH
ROZWIĄZAŃ W SFERZE PRAWA***

(EKSPERTYZA)

Abstract: Main Problems of National and Regional Spatial Planning Requiring New Legal Regulations. The expertise contains general recommendations addressed to national legislator in the field of national and regional spatial planning. The planning on these levels is considered to be of crucial importance for proper functioning of whole spatial economy. The particular role of spatial national and regional planning in public planning system results from the fact that it harmonizes attainment of public goals in a long term perspective. It also contains a regulatory system of using the territory which in fact is our public good. The lack of regulations for national and regional planning practice caused a situation in

* W *Ekspertyzie* wykorzystano materiały (analizy, oceny) oraz wnioski wybranych dokumentów poświęconych problemom planowania przestrzennego, w tym m.in. Biuletyny i Raporty Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Raport: *Bariery i problemy Gospodarki Przestrzennej w Polsce* (opracowanie Krajowego Sekretariatu „Habitat” – opublikowane przez Ministerstwo Infrastruktury w Internecie), materiały Pierwszego Kongresu Urbanistyki Polskiej *Miasto wspólne dobro i zbiorowy obowiązek* (Gdańsk 2003), ekspertyzy Krajowej Rady Izby Urbanistów (2005) oraz wiele publikacji fachowych poświęconych tematom będącym przedmiotem Ekspertyzy, które ukazały się w latach 1990-2004.

which we cannot coordinate sectoral planning projects. As a result of it we have a lot of colliding and disintegrative situations in the way that the spatial economy functions. Till now country, regional and local planning activities are regulated by one act. However, the existing law concentrates on local physical planning procedures paying less attention to integrative country planning practice.

1. Przedmiot Ekspertyzy

Przedmiotem ekspertyzy jest sformułowanie wstępnych wytycznych merytorycznych dla prac legislacyjnych dotyczących planowania wielkoprzestrzennego (ponadlokalnego) jako jednego z kluczowych instrumentów sfery regulującej funkcjonowanie gospodarki przestrzennej. Szczególna rola planowania przestrzennego w całym systemie publicznego planowania wynika z tego, że jest nie tylko instrumentem osiągania społecznych celów w długiej perspektywie, ale zawiera w sobie istotne mechanizmy regulujące gospodarcze wykorzystywanie przestrzeni, która jest *dobrem wspólnym* (dotyczy to zarówno planów miejscowych zagospodarowania przestrzennego, których ustalenia stanowią normę prawną, jak i dokumentów planowania wielkoprzestrzennego).

Brak właściwych uregulowań prawnych w sferze planowania wielkoprzestrzennego sprawia, że planowanie wielkoprzestrzenne nie może stanowić podstawy integrującej różne programy specjalistyczne (system transportowy, elektroenergetyka, system obszarów chronionych ze względów przyrodniczych itp.) i w rezultacie, działania prowadzone na podstawie tych programów są wzajemnie bardzo kolizyjne i dezintegrują funkcjonowanie całej gospodarki przestrzennej.

Ekspertyza jest wstępnym etapem prac nad nowymi inicjatywami legislacyjnymi w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, które powinny uwzględnić aktualne zadania i uwarunkowania planowania przestrzennego ponadlokalnego, w tym m.in. „*różnice, jakie występują między funkcjami planowania przestrzennego ponadlokalnego i planowaniem zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienia te obecnie są regulowane jedną Ustawą – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*”¹.

Ze względu na krótki termin wykonania, ekspertyza ma zakres ograniczony do problemów, które były przedmiotem wcześniejszych analiz, co pozwala na sformułowanie wstępnych opinii i wniosków w przedmiocie ekspertyzy. Nie było jednak możliwe przygotowanie, w zadanym terminie, jasnych i co ważniejsze kompletnych wytycznych do prac legislacyj-

¹ Definicja zamawiającego.

nych w zakresie ponadlokalnego planowania przestrzennego. Wykonanie opracowania spełniającego ten cel wymaga **dłuższego czasu oraz sformułowania, w początkowej fazie prac, spójnego, racjonalnego, odpowiadającego polskim warunkom zintegrowanego modelu planowania rozwoju kraju** wraz z wydobyciem podsystemu planowania przestrzennego.

2. Wybrane założenia wyjściowe i elementy diagnozy

2.1. Na potrzeby prezentowanej ekspertyzy przyjęto, że:

Planowanie rozwoju, to przede wszystkim ustalanie celów rozwoju, strategii pozwalających na ich osiągnięcie, programów działań rozwojowych oraz określanie wielkości i źródeł środków finansowania tych programów; planowanie rozwoju może być prowadzone na poziomie kraju, regionu funkcjonalnego, regionu polityczno-administracyjnego (województwa samorządowe), lokalnym (gminy, powiaty) oraz w różnych konfiguracjach tych jednostek.

Podmiotem planowania rozwoju jest władza publiczna różnych poziomów. Przedmiot i zakres planowania rozwoju zależy od ustawowo określonego podziału kompetencji i zadań oraz od **ustawowo określonych relacji** między różnymi poziomami władzy publicznej. Ustawowo określone relacje (władcze lub negocjacyjne) między poziomami władzy publicznej nakreślają formalne relacje między planami/programami rozwoju oraz decyzjami podejmowanymi na ich podstawie.

2.2. Planowanie przestrzenne²

Planowanie przestrzenne służy formułowaniu polityki przestrzennej i jej realizacji. Jak każde planowanie, jest narzędziem zarządzania

² Wiele środowisk fachowych uznaje planowanie regionalne za segment planowania przestrzennego, tak jak to uczyniła *Ustawa o planowaniu przestrzennym z 1961 r.*, ale wyraźnie oddziela to planowanie od planowania zagospodarowania przestrzennego (określającego przeznaczenia terenów oraz warunki i sposoby ich użytkowania i zabudowy) i opowiada się za planowaniem regionalnym jako planowaniem integrującym społeczny, gospodarczy i przestrzenny wymiar rozwoju, będąc tym samym przeciwne odrębności planów rozwoju społeczno-gospodarczego i planów zagospodarowania przestrzennego regionów. Natomiast *NPR 2007-2013* rozróżnia plany i strategie rozwoju o treściach społeczno-gospodarczych oraz (patrz s. 227) planowanie wielkoprzestrzenne, które ma się zajmować kształtowaniem warunków do podejmowania przedsięwzięć rozwojowych i którego funkcje są ograniczone do określania koncepcyjnych podstaw do rozmieszczenia działań inwestycyjnych, głównie infrastrukturalnych, ochrony dziedzictwa przyrodniczego i wpływania na oszczędne gospodarowanie przestrzenią.

i jest prowadzone przez upoważnione ustawowo podmioty władzy publicznej w granicach ich jurysdykcji.

Polityka przestrzenna jest rozumiana jako celowe oddziaływanie władz publicznych na rozmieszczenie wszelkich funkcji i przestrzenne różnicowanie dynamiki ich rozwoju oraz na użytkowanie i zagospodarowanie terenów przez wszystkie osoby prawne i fizyczne. Formułowanie polityki przestrzennej polega na określeniu celów, sposobów i środków jej prowadzenia, a jej realizacja przebiega głównie przez stanowienie i stosowanie prawa oraz podejmowanie działań gospodarczych, w tym zwłaszcza inwestycyjnych, w różnych dziedzinach. Polityka przestrzenna jest formułowana i realizowana w układzie wielopodmiotowym i wieloszczeblowym.

Planowanie przestrzenne jest integralnym składnikiem planowania rozwoju w ujęciach terytorialnych. Jego głównymi zadaniami są:

- wskazywanie optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia celów rozwojowych przestrzennie zróżnicowanych cech obszaru objętego planowaniem;
- ustalanie rozmieszczenia i koordynacji w czasie i przestrzeni działań rozwojowych (głównie materialnych) na objętym planowaniem terytorium, pozwalających na uzyskanie efektu synergii tych działań i zachowanie, wymagających ochrony, istniejących cech tego obszaru.

Planowanie przestrzenne może spełnić swoje zadania pod warunkiem integralnego ujmowania społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych, ekologicznych i funkcjonalno-przestrzennych aspektów rozwoju. Na obecnym etapie prac, bez określenia modelu planowania rozwoju (patrz 2.1.), nie jest możliwe określenie rozgraniczeń i współzależności planowania rozwoju w tych różnych aspektach i jednoznaczne zdefiniowanie zasad i sposobu prowadzenia planowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne funkcjonuje również autonomicznie, w zakresie określania analityczno-prognostycznym oraz tworzenia ogólnych koncepcji rozwoju przestrzennego. W zintegrowanym systemie planowania rozwoju jest ono także płaszczyzną i instrumentem koordynacji różnych polityk.

Planowanie przestrzenne to planowanie przekształceń zagospodarowania przestrzeni zawsze określonej co do granic, prowadzone przez upoważnione ustawowo podmioty władzy publicznej (z reguły na poziomie kraju i regionów).

Natomiast na poziomie lokalnym planowanie przestrzenne – prowadzone przez ustawowo upoważnione podmioty władzy publicznej – obejmuje nie tylko planowanie przekształcenia zagospodarowania prze-

strzeni, ale także planowanie użytkowania terenów, które materializuje się w formie aktu prawa miejscowego, a w którym określane jest przeznaczenie, warunki i sposoby zagospodarowywania poszczególnych terenów.

2.3. Planowanie przestrzenne powinno być elementem systemu zarządzania przestrzenią

Podstawowym zadaniem planowania wielkoprzestrzennego w systemie zarządzania jest koordynacja polityk sektorowych. Aby mogło ono spełniać to zadanie konieczny jest układ instytucjonalny zdolny do koordynowania działań w zakresie zarządzania przestrzenią, w tym realizacji decyzji planów rozwoju i dokumentów dotyczących bezpośrednio lub pośrednio polityki przestrzennej, które powstają w układzie wielopodmiotowym i wieloszczeblowym.

Zły stan polskiej przestrzeni i fatalne funkcjonowanie polskiej gospodarki w jej aspektach przestrzennych to głównie wynik złego systemu zarządzania, bezładu kompetencyjnego a nie braku planowania, który jest skutkiem tego bezładu. W Polsce nie potrafiliśmy powiązać decentralizacji zarządzania z wymogiem zapewnienia spójności terytorialnej unitarnego kraju. W sferze przestrzennej zamieniliśmy kraj w federację 2500 gmin i kilkunastu województw oraz transterytorialne księstwa kilku resortów władających kluczowymi elementami polskiej przestrzeni (przede wszystkim Ministerstwo Infrastruktury i Ministerstwo Środowiska). Dlatego tak ważne stało się dziś budowanie spójności przebiegającej w układzie wielopodmiotowym i wieloszczeblowym przez wykorzystywanie instrumentu planowania przestrzennego i zintegrowanie planowania przestrzennego w tworzony nowy system planowania rozwoju kraju i regionów.

2.4. Gospodarka przestrzenna

Gospodarkę przestrzenną należy rozpatrywać w dwóch aspektach, jako działalność tj. gospodarowanie przestrzenią oraz jako wynik działalności w przestrzeni przejawiający się w formie określonego zagospodarowania. Ze względu na publiczne skutki każdej prowadzonej działalności w przestrzeni ta sfera aktywności człowieka podlega bardzo szerokiemu spektrum prawnych uregulowań. Polski **system prawny gospodarki przestrzennej**³ jest w powszechnej ocenie bardzo niedoskonały. Jego problemy wynikają, w dużym stopniu, z wad całego

³ Przez system prawny gospodarki przestrzennej rozumiemy względnie wyodrębniony zestaw aktów prawnych regulujących sposoby gospodarowania i użytkowania szeroko rozumianego środowiska przyrodniczego.

systemu prawnego. Prawo dotyczące gospodarki przestrzennej jest regulowane przez kilkadziesiąt ustaw i niespójność systemu prawnego ma tu szczególnie dotkliwe konsekwencje. Trzeba przy tym brać pod uwagę, że większość aktów prawnych objętych tym zbiorem ma za zadanie rozwiązywanie innych problemów niż związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i w związku z tym, mogą one (z zasady w sposób niezamierzony) problemy te mnożyć lub potęgować.

2.5. Legislacja

Wady legislacji regulującej sferę gospodarki przestrzennej są obecnie istotnym źródłem trudności, w procesie prowadzenia gospodarki przestrzennej, nie tylko na poziomie gminy (gdzie są odczuwane najsilniej), lecz również na styku gmina – organy administracji rządowej:

- Niektóre (często istotne) sformułowania aktów prawnych pozostawiają dużą możliwość swobodnej, uznaniowej interpretacji, a podstawową tego przyczyną jest brak definicji albo wadliwie zbudowane definicje niektórych, z używanych w ustawach pojęć. Przykładem jest regulacja prawna określająca związki między różnymi nurtami planowania ograniczona do wymogu wzajemnego *uwzględniania ustaleń* lub *uwzględniania celów* w dokumentach planistycznych. W praktyce wymóg ten jest spełniany przez enumeratywny wykaz dokumentów planistycznych uwzględnionych w danym planie, strategii czy programie. Przykładowo, w planie zagospodarowania przestrzennego województwa „*uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa*” oraz „*ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*”⁴; w Narodowym Planie Rozwoju „*uwzględnia się cele zawarte... w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*”⁵. Brak jest jednak jakichkolwiek rozwinięć tych wymogów, a w praktyce – określenia, jakie cele czy ustalenia są uwzględnione, w jaki sposób, w jakim stopniu, a także czy i jakie występują w tym zakresie rozbieżności i kontrowersje. W tej sytuacji zapisy i intencje ustaw zmierzające do zapewnienia zbieżności, a przynajmniej niesprzeczności między dokumentami planowania strategicznego – przestrzennego i społeczno-gospodarczego pozostają martwe. Współdecydują o tym rozbieżności metodyczne, a przede wszystkim – brak ustalonych procedur, które mogłyby tym rozbieżnościom przeciwdziałać lub ograniczać ich rozmiary, np. przez konsultacje i uzgodnienia.

⁴ Art. 39 ust. 3 i 4 *Ustawy o pizp.*

⁵ *Ustawa o NPR.*

- Brak w niektórych ustawach czytelnego związku między podejmowaniem przez organa administracji rządowej decyzji ograniczającej możliwości zagospodarowania i zabudowy a odpowiedzialnością finansową za skutki takiej decyzji. Jeśli sprawa ta została poprawnie uregulowana w *Ustawie o ochronie przyrody*, to nie doczekała się unormowania w innych ustawach, zwłaszcza: o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, o *ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, o *gospodarce nieruchomościami* i w *prawie ochrony środowiska*.
- Wadą systemową jest analogiczne traktowanie bardzo różnych rodzajowo terenów oraz niezauważanie istnienia różnorodnych obszarów 'funkcyjnych', przede wszystkim obszarów metropolitalnych.
- W niektórych ustawach (zwłaszcza *Ustawie o ochronie środowiska*) mamy do czynienia z nierealnymi wymogami, jak np. pozbawionymi realizmu wymaganiami, co do zakresu, liczby i form dokumentów, studiów i opracowań specjalistycznych, które powinny być sporządzane, zgodnie z treścią ustaw.
- Ustawy nie stwarzają podstaw do prowadzenia działań modernizacyjnych i rehabilitacyjnych zabudowy miejskiej, przede wszystkim w centrach dużych miast i na terenach dzielnic przemysłowych zdominowanych przez tzw. *przemysły schodzące*. W Polsce, powinny to być priorytety polityki przestrzennej Rządu.
- Znaczenie formalne dokumentów planistycznych i relacje między nimi nie są dokładnie określone. Trudno więc określić rzeczywisty zakres oddziaływania na gospodarkę przestrzenną uchwał Sejmu i dokumentów rządowych odnoszących się do niej bezpośrednio (np. Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, czy też koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju), mimo że zawierają one wiele wytycznych, które powinny być uwzględniane w planach i programach poziomu wojewódzkiego oraz w programach realizacji zadań publicznych rządowych. Wytyczne, o których mowa powyżej, jeśli formułowanie polityki przestrzennej Państwa ma zachować elementarny chociażby sens, powinny być również respektowane na poziomie lokalnym, gdyż decyzje podejmowane na tym poziomie przesądzają w największym stopniu o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych. Tymczasem błędne rozumienie zasady subsydiarności, spowodowało w teorii i częściowo w praktyce *planistyczną wszechwładzę gmin* i ograniczyło negocjacje planistyczne między różnymi podmiotami władzy samorządowej oraz między podmiotami władzy samorządowej a podmiotami rządowymi. Dodatkowym utrudnieniem w tych relacjach są liczne ograniczenia wynikające

z przepisów powszechnie obowiązujących i z decyzji podejmowanych na poziomie ponadlokalnym. W aktualnej sytuacji możliwości negocjacji są bardzo ograniczone a droga porozumienia „do góry” jest zamknięta dla pojedynczych gmin, co jest przyczyną wielu konfliktów między gminami a podmiotami władzy publicznej ponadlokalnej.

- Legislacja nie zobowiązuje organów władzy publicznej do formułowania polityki przestrzennej, ujmowanej w dokumenty planistyczne zarządzania wewnętrznego, w efekcie także z tego powodu, wiele przepisów ustawowych, dotyczących zwłaszcza kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa, pozostało martwych. Obecna legislacja nie bierze pod uwagę tego, że przy aktualnych zasadach i praktyce planowania budżetowego nie mogą powstawać *wieloletnie programy realizacji zadań publicznych*, mimo że są ustawowo dopuszczalne. Szanse operacjonalizacji tych programów wiążą się obecnie z procedurami wykorzystywania środków wsparcia UE co, jak się wydaje, nie jest dostrzegane przez ustawodawcę. Również system podatkowy w dziedzinie nieruchomości jest niespójny z prawami ekonomicznymi rządzącymi rozwojem przestrzennym.
- Wiele ustaw regulujących działania w sferze gospodarki przestrzennej, ale nie odnoszących się do materii zagospodarowania przestrzennego, oddziałuje w sposób bardzo istotny na przekształcenia przestrzeni. Najważniejsze z tych ustaw to regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska, przyrody, lasów, gruntów rolnych i leśnych, dóbr kultury oraz prawo wodne, prawo górnicze i ustawa budżetowa. Szczególne znaczenie mają w tej grupie legislacyjnej ustawy regulujące zasady prowadzenia polityki regionalnej, przy czym podstawowym brakiem tej grupy ustaw jest niski poziom ich koordynacji.
- Nieprawidłowo są uregulowane relacje rząd – województwo samorządowe – gmina w gospodarce przestrzennej. Niehierarchiczność, rozumiana jako brak kompetencji nadzorczych jednych nad drugimi i brak podporządkowania jednych szczebli drugim, jest gwarantowana konstytucyjnie. Jednak sposób rozumienia tej niehierarchiczności, zarówno przez zainteresowane strony (tj. głównie gminy) jak i przez oceniających i rozstrzygających sprawy sporne w sferze gospodarki przestrzennej (głównie NSA), jest powodem wielu konfliktów między organami administracji publicznej samorządowej oraz organami rządowymi. W rezultacie, niehierarchiczny system samorządu terytorialnego zderza się, w sferze gospodarki przestrzennej, z hierarchicznym sposobem podejmowania decyzji, ponieważ hierarchiczność wielu decyzji w gospodarce przestrzennej jest oczy-

wista i nieunikniona⁶. Gminy powinny mieć zagwarantowany wpływ na decyzje dotyczące ich terytorium, rozstrzyganie musi jednak należeć do podmiotu odpowiedzialnego prawnie za problem, który wymaga rozwiązania⁷.

- Uznając, że konieczne są gwarancje dla rzeczywistego udziału gmin w decyzjach przestrzennych prawnego rozwiązania wymaga, kto ma być ostatecznym arbitrem w sporach między gminami a organami rządowymi i województwami samorządowymi⁸. Przy jego braku, programy rządowe w rozumieniu przepisów *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* stają się instytucją martwą. Konieczna jest zasadnicza zmiana obecnych regulacji ustawowych, tak aby decyzje (z gwarantowanym udziałem gmin) mogły być podejmowane szybciej i powodowały mniej konfliktów. Wymaga tego realizacja rosnących zadań publicznych o znaczeniu krajowym i regionalnym, dla których konieczne jest znalezienie najbardziej właściwego miejsca w przestrzeni. Przestrzeń należy formalnie do gmin – podział kraju na gminy jest podziałem „bez reszty”, nie ma więc terytoriów tyłko

⁶ Decyzje o przebiegu i parametrach drogi krajowej czy nawet tylko wojewódzkiej nie mogą być korygowane przez władze każdej, zainteresowanej gminy zgodnie tylko z jej lokalnym interesem. Uznanie konieczności wprowadzenia ochronnego reżimu na jakimś szczególnie cennym przyrodniczo obszarze w formie ustanowienia parku narodowego lub rezerwatu i lokalizacja krajowych i regionalnych obiektów służących składowaniu odpadów o wysokiej toksyczności, nie mogą być przedmiotem suwerennych decyzji gminy. Sprawa dotyczy obiektów i urządzeń publicznych, służących interesom regionalnym lub krajowym, tj. takich obiektów i urządzeń, za których realizację odpowiada krajowy lub regionalny, rządowy lub samorządowy podmiot publiczny.

⁷ Według zapisów aktualnej *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* polityka przestrzenna jest systemowo wyodrębnioną i samodzielną sferą działania samorządu terytorialnego, a decyzje o sposobach zagospodarowania przestrzeni są uwarunkowane wyłącznie uwzględnieniem ustawowo określonych „wymagań”, „wzorów” i „potrzeb”. Dlatego często w gminach utrzymuje się przekonanie o ich swoistej, niemal nieograniczonej, autonomii, a brak precyzji prawnej w określaniu kompetencji wszystkich podmiotów gospodarki przestrzennej, sytuację dodatkowo komplikuje. Jednocześnie, województwa samorządowe mają ograniczony zakres zadań publicznych i bardzo skromne budżety i, w efekcie końcowym, realizacja ponadlokalnych, publicznych zadań zależy w znacznej mierze od dobrej woli Rządu, wyrażonej w formie pomocy regionalnej, planowanie tych zadań musi więc cechować duża niepewność. Odnosi się to zarówno do czasu realizacji, jak i możliwości rytmicznego pozyskiwania środków finansowych, a są to z reguły zadania wymagające bardzo dużych nakładów wstępnych. Nie sprzyja to zdecydowanemu stanowisku administracji rządowej wobec gmin o wyborze miejsca, szczególnie że i programy tych zadań są niepewne.

⁸ W odniesieniu do zadań rządowych i samorządu województwa sytuacja jest jasna, jest to Rada Ministrów, która w przypadku pierwszych jest również stroną.

krajowych, czy tylko wojewódzkich. Chodzi więc o to, aby przepisy regulujące „wprowadzanie zadań rządowych i wojewódzkich samorządowych”, do planów miejscowych uchwalanych przez rady gmin, nie hamowały realizacji tych zadań w imię obrony, ważnych nieraz interesów lokalnych. Obowiązujące przepisy *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* są w tym względzie wadliwe.

- Wobec zaniechania kompleksowej i rzetelnej oceny działania prawa w sferze przestrzennej zapisanej w *Ustawie z 1994 r.*, rewizja i aktualizacja treści ustaw nie przyniosła korzystnych zmian. Podejmowane sporadycznie próby poprawiania ustaw nie powiodły się także dlatego, że brak było woli politycznej, gdyż większość polityków nie rozumie sensu planowania przestrzennego i świadomie prowadzonej polityki przestrzennej, niekiedy odrzuca je z powodów ideologicznych, a z zasady lekceważy.
- Niezwykle szkodliwa jest duża częstotliwość zmian przepisów i niezasadnione zmiany nazewnictwa, mamy wtedy do czynienia z nietrwałością ładu prawnego całej sfery gospodarki przestrzennej⁹ z jej wszystkimi negatywnymi konsekwencjami.

2.6. Interes publiczny

W dalszych pracach legislacyjnych szczególną uwagę należy poświęcić procesowi **usuwania wad, które cechują obecny system prawny w dziedzinie ochrony interesu publicznego**. Ma on charakter wielowymiarowy i bardzo różne sposoby użytkowania i zagospodarowania przestrzeni mogą być uznane za zgodne z interesem publicznym. W warunkach ograniczoności przestrzeni o pożądanym walorach (sytuacja coraz częściej spotykana również w Polsce) gospodarowanie przestrzenią jest z natury obszarem konfliktów i to nie tylko różnych interesów prywatnych, lecz również różnych kategorii interesu publicznego:

- Regulacje ustawowe nie gwarantują zachowania w praktyce zasady równorzędności interesów publicznych i prywatnych, ze szkodą dla tych pierwszych, które nie są definiowane i chronione. Gospodarka rynkowa dysponuje przecież określonym instrumentem pozwalającym na ekwiwalentne rekompensowanie strat w transakcjach prywatno-publicznych. Tym instrumentem jest oczywiście pieniądz poparty określonymi przepisami prawa.

⁹ Co gorsze, nowelizacje i zmiany te, nie zawsze są uzasadnione i poprawnie przeprowadzone (zwłaszcza w zakresie koordynacji z obowiązującym systemem prawnym) i z zasady nie są poprzedzane, z wielu powodów, analizą ich celowości i oceną funkcjonowania zmienianego prawa.

- Zapomina się, że w gospodarce rynkowej ochrona interesu publicznego służy w długim okresie ochronie i racjonalizacji interesów prywatnych. Instrumentem, który może tę równowagę interesów zachować jest dobrze zorganizowany system planowania przestrzennego z przystającym do niego systemem regulacji sfery gospodarki przestrzennej.
- Przed 1989 r., wobec monopolu państwa w gospodarowaniu przestrzenią, hierarchię wartości wyznaczały polityczne decyzje partii rządzącej, a prawo i procedury miały znaczenie drugorzędne. Polskie prawo nie określa kryteriów i sposobów oceny różnych rodzajów interesu publicznego w sferze gospodarki przestrzennej, nie zawiera także procedur ustalania treści tego interesu i procedur rozstrzygania konfliktów w sytuacjach szczególnych.
- Efektem decentralizacji i daleko idącej liberalizacji gospodarowania przestrzenią, co było jednym z osiągnięć minionego piętnastolecia, były również zjawiska niekorzystne – deprecjacja interesu publicznego, gdyż decentralizacji nie towarzyszyła budowa racjonalnego i efektywnego systemu planowania przestrzennego.
- Nieustanne i zasadnicze zmiany regulacji przedmiotowych gospodarowania przestrzenią oraz zmiany instytucjonalne, nie zawsze racjonalne (co pokazywały ich skutki) dodatkowo utrudniają ochronę interesu publicznego w przestrzeni.
- Istotną przyczyną deprecjacji interesu publicznego jest brak, w regulacjach prawnych planowania przestrzennego, kryteriów ustalania tego interesu i sposobów wyważania, zarówno jego różnych aspektów, jak i wyważania interesu publicznego i prywatnego. Ulepszone, bardziej demokratyczne procedury planistyczne nie na wiele się zdadzą, jeżeli nie wiadomo, do czego mają prowadzić. Bez określonych przez prawo kryteriów ustalania interesu publicznego w gospodarowaniu przestrzenią, nie jest również możliwy skuteczny nadzór sądowy nad prawidłowością aktów planowania i decyzji administracyjnych w gospodarowaniu przestrzenią, podejmowanych na różnych szczeblach zarządzania¹⁰. Szybkie i skuteczne rozstrzygnięcie konfliktów różnych

¹⁰ Polskie *Ustawy o planowaniu przestrzennym* są ustawami głównie proceduralnymi, ich merytoryczne treści są bardzo ograniczone a cele merytoryczne (jak przykładowo *ład przestrzenny*) są nieostro zdefiniowane i w efekcie nieosiągalne w praktyce. W rezultacie słabości prawa, albo dąży się do uzyskania pozornego, nikogo niezadowolającego konsensusu albo prowadzi się gospodarkę przestrzenną na pograniczu prawa, wychodząc często poza jego granice. Jedno i drugie prowadzi do narastania chaosu przestrzennego i zagrożenia interesu publicznego i prywatnego w gospodarowaniu przestrzenią.

interesów w przestrzeni uniemożliwia przede wszystkim brak ustalonych zasad hierarchizowania interesów publicznych oraz procedur rozwiązywania konfliktów w inny sposób niż przez sądy, co powinno być ostatecznością, a stanowi praktykę powszechną¹¹.

2.7. Problemy koordynacyjne

Istotnym mankamentem obecnego systemu prawnego jest **brak prawidłowej przedmiotowo i skutecznej koordynacji programów i decyzji**, podejmowanych w różnym czasie przez różne podmioty. Nie został stworzony system wdrażania polityki przestrzennej Państwa, ustalonej w obowiązujących dokumentach, w sferę decyzji realnych podejmowanych przez resorty i gminy. Brak również koniecznych dla wykonywania tych zadań instytucji i fachowców, przygotowanych merytorycznie i posiadających odpowiednie prerogatywy, brak też środków finansowych na stałe funkcjonowanie odpowiednich służb (bez względu na miejsce ich usytuowania):

- Istotną wadą systemu prawnego jest brak właściwego powiązania planów zagospodarowania przestrzennego województw, a także koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, z innymi dokumentami używanymi przez organy odpowiedzialne za rozwój gminy, województwa, kraju i odpowiedzialne za prowadzenie działań prorozwojowych, w innych sferach niż gospodarka przestrzenna.
- Decyzje w sferze przestrzennej są podejmowane w oderwaniu od decyzji w sferach społecznych i gospodarczych, mimo że sfery te są współzależne i że rozwój zrównoważony wymaga, aby decyzje te były spójne i wzajemnie się wspomagały¹².
- Niedostatecznie precyzyjne jest rozgraniczenie kompetencji poszczególnych poziomów i organów władzy publicznej w przedmiocie suwerenności decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym i decydowaniu o ich hierarchiczności (patrz też 2.6.). W rezultacie brak

¹¹ W wielu krajach problem ten skutecznie rozwiązują instytucje arbitrażowe.

¹² Formalnie jest wymagana zależność tylko na poziomie województwa samorządowego, gdzie istnieje ustawowy obowiązek uchwalenia strategii przez sejmik wojewódzki i ustawowy obowiązek sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dla którego jedną z podstaw ma być ta strategia. Z tym zastrzeżeniem, że obowiązek formalny nie oznacza jeszcze możliwości w sferze realnych działań – te zaś są bardzo ograniczone przez nikłe, materialne i finansowe, możliwości województwa samorządowego – do realizacji programów i projektów o znaczeniu „strategicznym” dla regionu. Sytuację tę zmieniło wejście do Unii Europejskiej, tym pilniejsze więc staje się zmodernizowanie systemu planowania przestrzennego.

jest jednoznacznie zdefiniowanych relacji między decyzjami dotyczącymi rozwoju przestrzennego, gospodarczego i społecznego, co stanowi jedną z głównych przyczyn kryzysu gospodarki przestrzennej, niekontrolowanej urbanizacji i rozproszenia zabudowy, degradacji środowiska przyrodniczego i pogarszających się warunków życia na terenie wielu miast.

- Brak koordynacji – powiązania planów miejscowych, studiów uwarunkowań, a w pewnej mierze i planów zagospodarowania województw, w których realizuje się, *de facto*, polityka przestrzenna państwa i w których lokalizuje się i określa zadania publiczne, z budżetowymi i pozabudżetowymi możliwościami ich finansowania¹³.

3. Zakres rozwiązań ustawowych w dziedzinie planowania wieloprzestrzennego

Nowe rozwiązania legislacyjne powinny wziąć pod uwagę oceny przedstawione w cz. 2, pamiętając też, że jest to niezwykle syntetyczny spis podstawowych mankamentów prawnych istniejącej dziś legislacji. Dlatego pracom nad projektami nowych ustaw powinna towarzyszyć staranna analiza mankamentów obecnego systemu, poszerzona o nieuwzględnione w prezentowanej Ekspertyzie zagadnienia. Przykładowo, dotyczy to wymogów stawianych przez procedury Unijne (fundusze regionalne, fundusze spójności itp.). Należy bowiem pamiętać, że jeśli nawet planowanie przestrzenne nie podlega unifikacji unijnej, to wiele informacji, koniecznych dla naszej aktywnej działalności na terenie UE i dla obrony naszych interesów, znajduje się wyłącznie w starannie przygotowanych dokumentach planistycznych. Również z tych względów ważne jest stworzenie instrumentów prawnych służących koordynacji działań w sferze gospodarki przestrzennej, czyli dobrego prawa planowania przestrzennego.

¹³ Niekiedy brak jest informacji o możliwościach (źródłach) finansowania zadań publicznych nawet w strategiach rozwoju danego obszaru, które powinny stanowić merytoryczną podstawę planów zagospodarowania. Poprawnie zbudowana strategia powinna mieć w części ostatniej „projekty” – określone orientacyjnie koszty i źródła finansowania tzw. strategicznych zamierzeń oraz orientacyjny czas ich realizacji. Środki te powinny być odniesione do dających się z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć dochodów i wydatków budżetowych, gdyż ich wielkość i struktura cechują się dużym stopniem trwałości w okresie wieloletnim. Prawo nie stawia jednak takich wymagań autorom strategii, zresztą same strategie są obligatoryjnym zadaniem tylko w województwach samorządowych.

3.1. Porządkowanie podstaw prawnych planowania wielkoprzestrzennego powinno dotyczyć:

- Zadań i długookresowych priorytetów planowania wielkoprzestrzennego jako narzędzia formułowania polityki przestrzennej kraju (także w wymaganym kontekście europejskim)¹⁴.
- Związków między planowaniem przestrzennym i innymi rodzajami planowania rozwoju. Zwłaszcza istotne jest zdefiniowanie relacji między dokumentami o charakterze strategicznym a dokumentami/ programami operacyjnymi, które powinny stać się podstawowymi instrumentami realizacji celów strategicznych (patrz 2.1 oraz 2.2). Działania te powinny dotyczyć przede wszystkim: *Narodowego Planu Rozwoju, Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Koncepcji/Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* oraz wojewódzkich i resortowych programów operacyjnych.
- Relacji między podmiotami planującymi „w poziomie” i „w pionie”, ustalonymi na podstawie zakresów kompetencji i zadań, w jakie są wyposażone podmioty planujące (po uściśleniu kompetencji i zadań oraz wyraźnym ich rozgraniczeniu między poszczególnymi podmiotami).
- Podstawowych zasad obowiązujących¹⁵ w gospodarowaniu przestrzenią.
- Instytucjonalnej/podmiotowej organizacji sfery polityki przestrzennej Państwa oraz sfery planowania wielkoprzestrzennego, w tym powołania lub zreformowania instytucji publicznych odpowiedzialnych za formułowanie i realizację polityki przestrzennej kraju, regionów i województw, określając zakres ich uprawnień i obowiązków.

¹⁴ Główne priorytety polityki przestrzennej, takie jak polityka wobec miast, koncentracja zabudowy, przekształcenia modelu osadnictwa, mają charakter z zasady wieloletni i wymagają podstaw prawnych, jest to rozwiązanie stosowane w krajach europejskich (patrz przypis 3). Ich ustawowe określenie jest konieczne, jeśli są to rzeczywiste priorytety i jeśli mają być wdrażane. Rozwiązanie to jest zwłaszcza logiczne, zakładając nowelizowanie ustawy, co 9 lat.

¹⁵ Cytowana powyżej Grupa Robocza Izby Urbanistów proponuje ustanowienie dekalogu urbanistycznego, który zawierałby następujące zasady:

- I Zasada poszanowania prawa.
- II Zasada równości podmiotów wobec prawa i rekompensat.
- III Zasada nadrzędności interesu publicznego nad prywatnym.
- IV Zasada poszanowania własności prywatnej.
- V Zasada spójności i kompletności systemu prawnego planowania przestrzennego oraz spójności z otoczeniem prawnym, w tym unijnym.
- VI Zasada poszanowania suwerenności samorządów.
- VII Zasada integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym.
- VIII Zasada poszanowania ład przestrzennego i przestrzeni.
- IX Zasada ochrony wartości przyrodniczych, kulturowych itp.
- X Zasada ograniczenia do niezbędnego minimum liczby obowiązujących form aktów prawa miejscowego.

- Zasad (tryb, zakres, ramy czasowe) tworzenia dokumentów planistycznych oraz trybu, treści i ram czasowych realizacji polityki przestrzennej kraju i regionów/województw, w tym również stopnia związania władz publicznych treścią poszczególnych dokumentów planistycznych oraz wzajemnych relacji między dokumentami sporządzanymi przez władze publiczne różnych poziomów.
- Koniecznych zmian innych ustaw, zwłaszcza o: *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*¹⁶, *gospodarce nieruchomościami, narodowym planie rozwoju oraz prawa ochrony środowiska*.
- Zasad monitorowania skutków nowej legislacji oraz trybu jej obligatoryjnej nowelizacji (np. co 9 lat). Ma to istotne znaczenie w przypadku ustaw zawierających zapisy celowościowe/merytoryczne.
- Organizacji systemu badań dotyczących funkcjonowania gospodarki przestrzennej.
- Gwarancji prawnych dla rzeczywistego udziału społeczeństwa i władz lokalnych w formułowaniu polityki przestrzennej ponadlokalnej, realizacji tej polityki oraz dla społecznej kontroli i jawności związanych z tym procedur.

3.2. Pierwszym etapem prac nad nową legislacją określającą miejsce planowania przestrzennego w planowaniu rozwoju powinno być zdefiniowanie modelu **planowania rozwoju**, gdyż planowanie wielkoprzestrzenne nie może funkcjonować odrębnie od planowania rozwoju i jego reformowanie powinno stanowić integralny element reformy całego systemu planowania. Przy budowie modelu należy przyjąć następujące, ogólne zasady w odniesieniu do **planowania przestrzennego**:

¹⁶ Problem dobrze ilustruje odmienność stanowisk w orzecznictwie NSA i SN. NSA stoi na stanowisku ograniczonego „zasięgu uprawnień” Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przy uzgadnianiu planów zagospodarowania przestrzennego. Może on działać władczo w zakresie określania warunków zagospodarowania i zabudowy w stosunku do terenów i obiektów poddanych formalnie jego ochronie. Są to (po nowelizacji *Ustawy o ochronie dóbr kultury dokonanej w 1992 r.*): obiekty i tereny wpisane do rejestru zabytków oraz różne strefy ochrony konserwatorskiej wyznaczone decyzją Wojewody. Sąd Najwyższy w kilku już uzasadnieniach do swoich wyroków (głównie w rewizjach nadzwyczajnych dotyczących zaskarżonych wyroków NSA) znacznie rozszerza uprawnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków powołując się na tzw. zasady generalne ochrony dziedzictwa kulturowego i ochrony dóbr kultury. W orzeczeniach SN nie ma oczywiście mowy o odpowiedzialności za skutki finansowe decyzji, co ważniejsze, nie ma też sugestii, jak daleko może sięgać ingerencja WKZ poza obszary formalnie poddane jego ochronie.

- Główne cele gospodarowania przestrzenią określa polityka państwa, a podmiotami tej polityki są Sejm i Rząd oraz samorządy terytorialne województw i gmin.
- Planowanie rozwoju powinno mieć charakter zintegrowany i obejmować wszystkie, w tym przestrzenne, aspekty procesów rozwoju.
- Model planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego ponadlokalnego, ma zapewnić nadrzędność kompleksowych, wielodyscyplinarnych i wielopodmiotowych działań w sferze gospodarki przestrzennej, zawartych w planach, nad działaniami sektorowymi.
- Model planowania przestrzennego powinien być zgodny, w możliwie dużym stopniu, z systemem administracyjnym kraju i obowiązującym porządkiem prawnym. Powinien również stymulować jego porządkowanie i uwzględniać obecne uwarunkowania, zwłaszcza ograniczoność publicznych środków finansowych i potencjał administracji publicznej, jej możliwości kadrowe, organizacyjne i techniczne.
- Plany rozwoju będą obejmować, obok innych, główne problemy przestrzennego rozwoju i jego podstawowe zasady. Zasady te będą formułowane w trybie iteracyjnym, na podstawie dokumentów planowania przestrzennego.
- Planowanie przestrzenne, jako segment planowania rozwoju, powinno spełniać 4 funkcje: (1) **informacyjną**, określającą przestrzenne uwarunkowania rozwoju – na potrzeby całego systemu planowania – oceny stanu, diagnozy, określanie szans i potencjałów, definiowanie barier i zagrożeń itp. (2) **regulacyjną** – zapewniającą w trybie działań/uregulowań prawnych – właściwą koordynację działań w przestrzeni we wszystkich skalach, eliminowanie konfliktów i kolizji przestrzennych, definiowanie i ochronę interesu publicznego itp. (3) **kreacyjną** – stanowiącą zasady właściwego gospodarowania zasobami przestrzeni, jak też wykorzystującą lokalne możliwości i potencjały rozwoju oraz (4) **dyrektywną** – wdrażającą obowiązujące decyzje/zasady rozwoju w sferze polityki przestrzennej i decyzji administracyjnych, oddziałyującą na przebieg procesów rozwoju przestrzennego.
- Ze względu na ich charakter, konsekwencje prawne planowania przestrzennego mają odniesienia **przedmiotowe**, dotyczące poszczególnych elementów przestrzeni; **strukturalne**, dotyczące gospodarowania przestrzenią określonych obszarów oraz **podmiotowe**, dotyczące podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym w gospodarowaniu przestrzenią. Wszystkie trzy odniesienia powinny mieć właściwe odbicie w regulacjach prawnych.

- Regulacje prawne powinny być realistyczne i możliwe do wyegzekwowania, gdyż tylko takie będą przestrzegane. Ta ogólna zasada dobrego prawa wymaga powtórzenia, gdyż jest nagminnie łamana przez kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym.
- Samorządy terytorialne województw i gmin, powinny być współrealizatorem zasad polityki przestrzennej państwa, a prawidłowość realizacji tej polityki powinna podlegać kontroli. Równolegle, samorządy terytorialne województw i gmin oraz, w ograniczonym zakresie, powiatów powinny mieć możliwość samodzielnego określania celów własnej polityki przestrzennej na obszarach swojego władztwa, zgodnie z zasadą subsydiarności.
- Kolidzje między polityką przestrzenną państwa a celami polityki przestrzennej województw i gmin powinny być rozstrzygane w drodze negocjacji, a w przypadku braku ich skuteczności, w systemie prawa.

3.3. Nowe regulacje prawne powinny zdefiniować podstawowe pojęcia oraz priorytety polityki przestrzennej Polski na okres obowiązywania ustawy. Zwłaszcza konieczne jest:

- Zdefiniowanie konstytucyjnego pojęcia rozwoju zrównoważonego oraz jednoznaczne zróżnicowanie problemu praw właściciela (prawo własności powinno podlegać pełnej ochronie) oraz praw użytkownika, które powinny odnosić się do aktualnego stanu zagospodarowania terenu.
- Określenie ogólnych zasad polityki przestrzennej Polski na okres obowiązywania ustawy, który powinien być zgodny z cyklem programowania przyjętym w UE (aktualnie 7 + 2), takich jak np. ochrona terenów rolnych i leśnych oraz innych aktywnych ekologicznie; polityka urbanizacyjna (ograniczenie ekspansji przestrzennej miast, koncentracja zabudowy); priorytet dla procesów rehabilitacji i modernizacji.

3.4. Prawo określi organ (urząd centralny) **odpowiedzialny** za formułowanie polityki przestrzennej Państwa, przy czym wymaga podkreślenia, że zdaniem autorów ekspertyzy gospodarka przestrzenna nie powinna być uznawana za dział gospodarki narodowej¹⁷. Zadania tej instytucji obejmą zwłaszcza:

¹⁷ Nie jest możliwe stworzenie instytucji zarządzającej gospodarką przestrzenną Polski, nie jest to realne ze względu na zasięg ekonomiczny i społeczny, jaki obejmuje to pojęcie. Możliwe jest natomiast zdefiniowanie i prowadzenie świadomej, racjonalnej polityki przestrzennej, przykłady takiej polityki można prześledzić w dwudziestowiecznej historii krajów zachodnioeuropejskich.

- Przygotowanie dokumentów planistycznych na poziomie krajowym i nadzór nad przygotowywaniem dokumentów planowania wielkoprzestrzennego regionalnego¹⁸ i wojewódzkiego.
- Koordynację działań administracji rządowej (w tym wojewódzkiej) i nadzór nad realizacją decyzji Państwa (dokumentów planistycznych, uchwał) w całej sferze gospodarki przestrzennej.
- Ustalanie trybu prac, procedur i treści dokumentów opracowywanych na mocy delegacji ustawowych.
- Prowadzenie monitoringu przestrzennego w zakresie zmian w przestrzeni, zmian w systemie osadniczym *etc.* oraz monitoringu skutków przestrzennych aktów prawa materialnego powiązanego z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej.
- Stworzenie i współpraca w zakresie numerycznej bazy danych dla gospodarki przestrzennej (GIS).
- Przygotowywanie (obligatoryjne) okresowych raportów, programów i informacji dla władz publicznych (Sejmu, Rządu) o aktualnych istotnych problemach rozwoju przestrzennego kraju, regionów i województw.
- Reprezentowanie Polski w UE w sprawach zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności kohezji terytorialnej planowania w obszarach granicznych i opiniowanie lub udział w negocjacjach i w zakresie europejskiej standaryzacji polityk sektorowych mających skutki dla polskiej gospodarki przestrzennej (środowisko, transport i inne, jak obszary wiejskie, gospodarka morska itp).

3.5. Ustawa powinna określić obligatoryjny zakres oraz treść podstawowych (ustawowych i obligatoryjnych) dokumentów planistycznych, jak też zakres kompetencji dla decyzji zawartych w zatwierdzonych dokumentach.

- *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)* jest podstawowym planistycznym dokumentem długookresowym, który musi określić korzystne i niekorzystne dla rozwoju kraju uwarunkowania przestrzenne oraz przedstawić wizję przekształceń przestrzeni, zgodną ze strategicznymi dokumentami rozwoju społeczno-gospodarczego, takimi jak np. NPR i Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.
- *KPZK*, ze względu na swą rangę (podstawowy dokument do negocjacji wizji zagospodarowania przestrzennego Europy) oraz jako do-

¹⁸ Przyjęto założenie, że możliwe jest powstanie, do celów planistycznych, jednostek regionalnych, większych od obecnych województw (grupujących województwa).

kument wprowadzający wynegocjowane lub akceptowane przez Polskę zalecenia i kierunki przestrzennego rozwoju Europy, konieczne jest, aby dokument ten, w warstwie stanowiącej, był przyjmowany przez parlament i aby jego aktualizacja była dokonywana, nie rzadziej, niż co 9 lat.

Organ uchwalający dokument planistyczny będzie wyposażał administrację w uprawnienia decyzyjne i środki finansowe konieczne do realizacji zawartych w tym dokumencie ustaleń; wymaga to stworzenia nowych, odpowiednich instrumentów prawnych oraz zagwarantowania środków finansowych, niezbędnych do realizacji polityki przestrzennej państwa.

3.6. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju powinna obejmować, obok zakresu, jaki przypisują jej trafnie obecne regulacje ustawowe:

- Koncepcję rozwoju przestrzennego Polski w kontekście UE i powiązań globalnych. Koncepcja ta powinna być oparta na **konstytucyjnej zasadzie zrównoważonego rozwoju** (patrz cz. 1).
- KPZK musi zawierać długookresowe scenariusze rozwoju przestrzennego wraz z instrumentalizacją tych scenariuszy.
- Zapisy/definicje polityki przestrzennej państwa, a zwłaszcza przyjęte zasady zrównoważonego rozwoju przestrzenno-społecznego, przestrzenno-gospodarczego i przyrodniczego oraz zasady polityki urbanistycznej państwa, w tym zasady kształtowania sieci osadniczej, politykę w stosunku do obszarów metropolitalnych oraz małych i średnich miast.
- Chroniony krajowy system ekologiczny (zdefiniowany kartograficznie) oraz **obowiązującą** lokalizację wszystkich magistralnych elementów tworzących systemy krajowej infrastruktury.
- Wskazania i ustalenia w zakresie form ograniczonego lub preferowanego użytkowania obszarów ważnych z punktu widzenia interesów europejskich i krajowych.
- **Obligatoryjne wskazania lokalizacji inwestycji celu publicznego**, których lokalizacje są następnie określane w planach wojewódzkich oraz wprowadzane do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego/przeznaczenia terenów¹⁹.
- Obligatoryjne lub indykatywne zalecenia i wytyczne dla planów wojewódzkich oraz lokalnej polityki przestrzennej, związane z celami polityki przestrzennej państwa.

¹⁹ W zależności od przyjętego modelu planowania przestrzennego gmin.

- Strategiczne oceny oddziaływania na przestrzeń proponowanych wizji rozwoju. Niezbędne jest także zaprezentowanie wyników analiz ocen *ex-post*, które są lub były podstawą do aktualizacji koncepcji. Przed aktualizacją należy dokonać takich analiz dla zrealizowanych inwestycji celu publicznego ujętych w planie krajowym lub innych dokumentach krajowych.
- Koncepcję instrumentalizacji polityki przestrzennej w sferze gospodarczej i przestrzennej oraz konieczne zmiany instytucjonalne i prawne.

3.7. Planowanie wojewódzkie jest planowaniem zintegrowanym, jego podstawowym dokumentem powinien być zintegrowany strategiczny plan rozwoju województwa, który powinien zawierać uwarunkowania przestrzenne i strategiczne kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Zintegrowany strategiczny plan rozwoju województwa powinien stanowić podstawę opracowania:

- Wojewódzkich operacyjnych planów rozwoju regionalnego.
- Programu zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie elementów integrujących przestrzeń wojewódzką, jak: układ osadniczy; nienaruszalne elementy wojewódzkiego systemu ekologicznego; układ infrastruktury (drogowej, kolejowej, energetycznej *etc.*); ustalenia w zakresie elementów ważnych dla funkcjonowania wyznaczonych obszarów metropolitalnych²⁰.

3.8. Instytucja odpowiedzialna za formułowanie i prowadzenie polityki przestrzennej Państwa (patrz 3.4.), aby wykonywać swe zadania w sposób efektywny, musi być wyposażona w odpowiednie prerogatywy. Podejmowane w ostatnim trzydziestoleciu próby rozwiązywania tego problemu nie zakończyły się sukcesem:

- przypisywanie tych zadań poszczególnym resortom nie mogło przynieść pożądaných rezultatów, gdyż nie prowadziło do przełamania barier sektorowych i nie pozwalało na wprowadzenie, zasad polityki przestrzennej do polityk resortowych nawet, jeśli zasady te były uzgodnione i zaakceptowane przez Rząd lub Sejm;
- powoływanie centralnych jednostek planistycznych (CUP, RCSS) również nie dało pozytywnych wyników, gdyż ich pozycja była zbyt

²⁰ Z chwilą upodmiotowienia obszarów metropolitalnych plan obszaru metropolitalnego opracowywałby taki organ. Wymaga to reformy ustrojowej, która powinna być przygotowana odrębnym aktem, np. dwustopniowy model administracji zamiast powiatów; władze obszaru metropolitalnego oraz gminy o różnych kategoriach; gmina metropolitalna, gmina miejska i gmina wiejska o różnym zakresie kompetencji.

słaba, zarówno pod względem politycznym, jak i prawnym, aby formułowane przez te instytucje zasady polityki przestrzennej, nawet w odniesieniu do dokumentów akceptowanych przez Sejm, były respektowane przez urzędy centralne; te ostatnie są w dużym stopniu autonomiczne i formułują własne programy i „resortowe polityki”;

- działania powoływanych kolejnych Komitetów Rady Ministrów, którym przypisywano zadania koordynacyjne (w pewnym zakresie nawet kontrolne) m.in. w dziedzinie polityki rozwoju i polityki regionalnej, były mało owocne, gdyż stanowiły one i są nadal organami przedstawicielskimi resortów oraz nie mają uprawnień, niezbędnych do rozwiązywania w sposób kompleksowy problemów rozwoju, w tym rozwoju przestrzennego Polski.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że celowe jest **powołanie organu centralnego**, którego podstawowe zadania powinny obejmować:

- przygotowywanie projektów dokumentów rządowych dotyczących kompleksowo traktowanej polityki rozwoju kraju (w skali europejskiej, krajowej i regionalnej), w tym dokumentów polityki przestrzennej kraju i jej realizacji w układzie regionów; podstawowe dokumenty określające politykę przestrzenną Państwa, jej cele, priorytety oraz środki realizacji, powinny być uchwalane przez Sejm w trybie ustawy i mieć obligatoryjny charakter w odniesieniu do wszystkich podmiotów władzy publicznej, włącznie z samorządami terytorialnymi, które powinny zasady tej polityki respektować;
- wykonywanie opracowań problemowych oraz formułowanie dokumentów dotyczących polityki państwa w określonych dziedzinach, mających charakter ponadsektorowy – jak polityka urbanizacyjna, polityka wobec miast, współpraca w dziedzinie problemów przestrzennych z krajami UE itp.;
- ustalanie standardów i procedur sporządzania oraz koordynowania dokumentów dotyczących planowania i programowania rozwoju, w tym planowania rozwoju przestrzennego, powstających w układach sektorowych i horyzontalnych; organ powinien mieć w sferze planistycznej zadania koordynacyjne w stosunku do wszystkich organów administracji rządowej, szczebla centralnego i wojewódzkiego (ministrów i wojewodów);
- opracowywanie metodyki i prowadzenie, wraz ze służbami statystycznymi, monitoringu procesów rozwoju, również w wymiarze przestrzennym, ukierunkowanego szczególnie na badanie skuteczności prowadzonej polityki rozwoju na podstawie, adekwatnych do celów tej polityki, mierników;

- dbałość o tworzenie i sprawne funkcjonowanie służb planistycznych w różnych układach zarządzania, rozwijanie metodyki planowania i ustawicznego szkolenia zawodowego.

Zadaniem proponowanego Organu powinno być także – uporządkowanie instytucji publicznych zajmujących się problemami rozwoju kraju i regionów, zwłaszcza zaś likwidacja zjawiska dublowania prac przez instytucje rządowe (wydziały urzędów) i samorządowe ('marszałkowskie') na szczeblu wojewódzkim oraz nadzór prawny nad tymi instytucjami.

Pracami proponowanego Organu powinien kierować wicepremier lub minister w Kancelarii Premiera. Projekty i programy resortowe, o istotnym znaczeniu dla rozwoju kraju lub/i dla rozwoju przestrzennego kraju lub regionów, powinny podlegać jego akceptacji, pod względem zgodności z **zatwierdzonymi przez Sejm i/lub Rząd** dokumentami dotyczącymi polityki rozwoju i polityki przestrzennej Państwa.

Projekty i programy samorządów terytorialnych również powinny podlegać kontroli proponowanego Organu, pod względem zgodności z **zatwierdzonymi przez Sejm** dokumentami dotyczącymi polityki rozwoju i polityki przestrzennej Państwa.

4. Nowe problemy

Nowa legislacja powinna zwrócić szczególną uwagę na nowe, nie w pełni rozpoznane jeszcze problemy. Dotyczy to, m.in. zagadnień współpracy z krajami UE i na Forum Unijnym; rosnących wymagań jakościowych w odniesieniu do zagospodarowania przestrzeni (inwestycje), rosnących potrzeb informacyjnych oraz istotnych luk, jakie dziś obserwujemy w wiedzy o miastach, procesach urbanistycznych, ekonomice miast czy społecznym funkcjonowaniu struktur osadniczych. Wydaje się, że ustawa powinna nie tylko uwzględniać zidentyfikowane dziś potrzeby, lecz także otwierać przed planowaniem przestrzennym możliwości wynikające z postępu w nowych dziedzinach.

Wnioski końcowe

1. Przygotowanie nowej legislacji, tak aby spełniła ona oczekiwania i prawidłowo regulowała sferę planowania przestrzennego ponadlokalnego wymaga dalszych **prac analitycznych i bardzo starannego**

opracowania założeń. W innym przypadku, nowa inicjatywa legislacyjna będzie obciążona bardzo dużym ryzykiem błędu, gdyż materia ustawy jest zagadnieniem trudnym, kompleksowym i w wielu obszarach kontrowersyjnym. Doświadczenia ostatnich lat dobrze pokazują negatywne skutki podejmowania nieprzemyślanych i realizacji niewłaściwie przygotowanych inicjatyw legislacyjnych.

2. Podjęcie inicjatyw legislacyjnych w dziedzinie planowania przestrzennego powinno poprzedzić opracowanie i **akceptacja modelu planowania rozwoju** i jego istotnego elementu, jakim jest planowanie przestrzenne.
3. W pracach nad założeniami przyszłych ustaw należy zidentyfikować prawne i instytucjonalne źródła wad **obecnego systemu** planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego. W tych analizach należy również uwzględnić elementy diagnozy prezentowanego Raportu (cz. 2).
4. Zakres rekomendowanych (cz. 3) rozwiązań określa **wiele nowych** i w ocenie autorów istotnych wymogów merytorycznych, jakie powinny być spełnione w regulacjach prawnych przyszłego systemu planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego ponadlokalnego. Autorzy są jednak świadomi, że ich lista jest w poważnym zakresie niekompletna i wymaga dalszych analiz.