

Komentarz do raportu:

„Zagospodarowanie przestrzenne.  
Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego”

Przygotował:

Prof. dr hab. Jerzy Regulski

1. Podjęcie publicznej debaty, opartej na poważnych studiach, na temat polskiej gospodarki przestrzennej staje się dramatycznie pilną sprawą. Kontynuacja obecnej sytuacji może przynieść nieodwracalne i fatalne skutki we wszystkich dziedzinach życia. Zaniechania podstawowych obowiązków, korupcja, nieodpowiedzialność i nieuctwo, stanowią groźną mieszankę, która może spowodować zahamowanie procesów rozwoju. Dlatego przedstawione opracowanie należy przywitać z uznaniem. Nie musimy odkrywać własnej Ameryki, jeśli istnieją wzorce i doświadczenia, które można wykorzystać. Autorzy poruszają kluczowe problemy.

Bardzo wysoko oceniając omawiane opracowanie, wydaje mi się jednak, że problemy prawne trzeba rozpatrywać na szerszym tle i wziąć po uwagę zarówno problem polityki, jak i gospodarki przestrzennej. Zgadzam się z autorami, że polski system gospodarki przestrzennej wymaga głębokich zmian. Ale bez określenia celu, jakiemu system ma służyć trudno jest dyskutować proponowane narzędzia. Bez analizy przyczyn zaistniałych problemów trudno jest szukać dróg naprawy.

2. Uważam, że zaistniała sytuacja jest wynikiem niedostosowania do nowych warunków systemu planowania odziedziczonego po ustroju PRL. W tamtym ustroju istniał logicznie zbudowany wieloszczeblowy system planowania przestrzennego. Nie funkcjonował on w praktyce, ale wynikało to z niedostosowania go do scentralizowanej administracji i scentralizowanego systemu decyzyjnego. Zresztą warto wspomnieć, że właśnie nieskuteczność ówczesnego systemu gospodarki przestrzennej stanowiła punkt wyjścia do pracy nad odbudową samorządu terytorialnego.

W ustroju PRL środowisko planistów przestrzennych uważało się za reprezentantów interesów społeczności lokalnych, zagrożonych przez wszechwładzę upartyjnionej administracji. Gdy powstał samorząd i władze lokalne stały się reprezentantami interesów ludności, zdawało się, że logiczną konsekwencją stanie się symbioza samorządu ze środowiskiem planistów, którzy powinni stać się doradcami władz lokalnych. Tak się jednak nie stało. Próby kontynuacji danej misji planistów, którzy w nowych warunkach ani nie mieli mandatu zaufania społecznego, ani władzy, była skazana na porażkę. Jednocześnie władze lokalne skoncentrowały swoją uwagę na problemach szybkich efektów

ekonomicznych, odrzucając ograniczenia planistyczne. Takiej orientacji sprzyjało społeczne żądanie odrzucenia wszelkich ograniczeń własności prywatnej, będące logiczną reakcją na ograniczenia istniejące w poprzednim ustroju.

W efekcie istniejący system planowania został rozmontowany kompletnie. Zabrakło jednak niezbędnej refleksji teoretycznej, aby stworzyć nowy system, dostosowany do warunków nowego ustroju. Temu brakowi refleksji sprzyjało oparcie planowania na sposobie myślenia projektowania architektonicznego. Urbanistyka była, bowiem rozumiana jako jedna ze specjalności architektury. Urbaniści traktowali miasta jako przedmiot projektu analogiczny do budynku. Różnica jednak polega na tym, że budynek jest niezmienny w swej strukturze, podczas gdy miasto jest w ciągłym procesie rozwoju i nigdy nie osiąga stanu stabilności. Uznanie tego elementu dynamiki wymaga zupełnie innego podejścia do planowania przestrzennego niż do projektowania obiektów.

3. Należy zwrócić uwagę na niejednoznaczność używanej terminologii. Używa się często wymiennie, pojęć takich jak zagospodarowanie przestrzenne, użytkowanie terenów, planowanie przestrzenne, gospodarka, a także polityka przestrzenna. Uważam, że kluczowym pojęciem jest właśnie gospodarka przestrzenna. Polityka dotyczy określania celów tej gospodarki, a planowanie jest jej narzędziem.

Zagospodarowanie, to sposób zabudowy danego terenu, a więc dotyczy struktury fizycznej. Natomiast użytkowanie to sposób wykorzystywania danego terenu i jego zagospodarowania. Często milcząco zakłada się, że przez zagospodarowanie określi się także sposób użytkowania. W wielu przypadkach tak się dzieje. Ale mamy przypadki, że teren jest użytkowany niezgodnie z jego zagospodarowaniem. Ma to miejsce, kiedy np. szkołę zamienia się w hotel, a mieszkania w biura.

Uważam, że zakres problemowy gospodarki przestrzennej obejmuje tak zagospodarowanie, jak i użytkowanie terenów. Jest on, więc szerszy niż samo zagospodarowanie. Gospodarka przestrzenna musi zajmować się również przestrzennymi relacjami pomiędzy rozmieszczeniem ludności, usług i miejsc pracy, a także zajmować się infrastrukturą czy funkcjonowaniem środowiska naturalnego. Ograniczenie gospodarki przestrzennej jedynie do kontroli budownictwa jest uproszczeniem.

4. Celem gospodarki przestrzennej jest, więc kształtowanie środowiska tak, aby stwarzało ono właściwe ramy dla życia i rozwoju mieszkańców kraju, obecnych i następnych pokoleń. Realizacja tego celu wymaga stworzenia systemu odpowiadającego standardom państwa prawa, które spełnia wymogi efektywności oraz przydatności i znajdującego akceptację społeczną. Ramy mojego komentarza pozwalają jedynie na zwrócenie uwagi na wybrane problemy związane z problemem standardów.
5. Planowanie przestrzenne musi harmonizować dwa sprzeczne wymogi indywidualnego prawa własności i wspólnych interesów społeczeństwa wymagających rozwiązań w różnych skalach terytorialnych (lokalnej, regionalnej, krajowej, kontynentalnej).

W PRL, dylemat ten rozwiązywano w sposób najprostszy, poprzez ograniczanie praw indywidualnych do minimum. W państwie demokratycznym jest to oczywiście nieakceptowalne. Właściciel musi mieć zagwarantowane należne mu prawa. Ale jednocześnie nie ma możliwości przyznania każdemu właścicielowi prawa do całkowitej swobody użytkowania jego terenu.

Wydaje się, że poszukiwanie niezbędnego kompromisu, musi się opierać na rozróżnieniu prawa własności od prawa użytkowania. O ile to pierwsze musi być pełne, to prawo użytkowania musi podlegać ograniczeniom. (Przykładem może tutaj być prywatny samochód, którym można w pełni dysponować, ale którego użytkowanie podlega przepisom ruchu drogowego). Fakt posiadania terenu nie upoważnia do jego dowolnego użytkowania i zagospodarowania. To rozróżnienie ma fundamentalne znaczenie i bez jego wprowadzenia do świadomości społecznej i do obiegu prawnego, nie wydaje się możliwe stworzenie logicznego systemu gospodarki przestrzennej. Autorzy o tym słusznie piszą i uważam, że to rozróżnienie powinno stać się jednym z podstawowych elementów podstaw prawnych gospodarki przestrzennej. Jest ona niemożliwa bez możliwości do ograniczenia prawa użytkowania nieruchomości przez właściciela.

6. Gospodarka przestrzenna wymaga rozwiązywania problemów o różnym zasięgu terytorialnym – lokalnym, regionalnym, krajowym czy kontynentalnym. Wynika stąd konieczność prowadzenia studiów w różnej skali i hierarchicznej piramidy planów, która zawierać będzie ustalenia obowiązujące na danym obszarze oraz plany bardziej szczegółowe. Jednak jako standard należy przyjąć zasadę pomocniczości, która jest na ogół ignorowana. Wynika z niej to, że plany wyższego rzędu powinny się zajmować tylko tymi problemami, które nie mogą być rozwiązane przez plany niższego szczebla. Oznacza to konieczność ograniczania problematyki planów ponad lokalnych. Problematyka ta powinna być odpowiednia do zakresu kompetencji i odpowiedzialności władz zatwierdzających plan.

Tymczasem w naszym planowaniu istnieje tendencja do nieuzasadnionego rozszerzania zakresu planów wyższego rzędu, co jest konsekwencją ogólnych tendencji centralizacyjnych. Jednocześnie zaciera się granica pomiędzy obowiązującymi ustaleniami, a nieobowiązującymi koncepcjami autorów. Instytucja uzgodnień, na co słusznie zwracają uwagę autorzy, prowadzi do zacierania odpowiedzialności władz zatwierdzających plany, oraz do nieuzasadnionych ingerencji władz, które nie ponoszą odpowiedzialności za skutki swych decyzji.

Zasada pomocniczości wymaga, aby w planach wyższego szczebla nie wprowadzać bez konsultacji z odpowiednim „niższym” organem administracji publicznej ustaleń, które ograniczałyby możliwości realizacji jego zadań publicznych lub jego praw. Przykładowo: w ramach koncepcji krajowej ustalone mają być obszary zaliczane do programu Natura 2000. Taka decyzja może mieć życiowe skutki dla lokalnych mieszkańców. Dlatego też nie może ona być podjęta bez odpowiednich konsultacji na szczeblu gminy.

Zamazywaniu odpowiedzialności i przejrzystości systemu planowania służy również skomplikowana i niezrozumiała terminologia. Mamy, bowiem do czynienia z planami, studiami, warunkami zabudowy, koncepcjami itp., o różnym stopniu obowiązywania. Tymczasem system powinien być prosty i powszechnie zrozumiały. Powinien być oparty o plany, jasno określające prawa i zobowiązania właścicieli i władz publicznych.

7. Słowo „plan” nie jest jednoznaczne. Słowniki i encyklopedie definiują siedem jego znaczeń. Dla naszego problemu kluczowe znaczenie ma rozróżnienie między planem, jako obrazem powierzchni pewnego obszaru, a planem określającym działania władz. To rozróżnienie ma związek z dwoma zadaniami planowania przestrzennego, a więc określeniem granic wolności użytkowania i zagospodarowania terenu przez jego właścicieli, oraz zakresu niezbędnych działań ze strony władz publicznych. W pierwszym przypadku plan ma charakter ograniczeń działalności, a więc ma charakter bierny. W drugim natomiast plan ma mówić, co trzeba zrobić, a więc ma charakter czynny.

Ta dwoistość zadań ma istotne znaczenie dla całej metodyki planowania. Plany zagospodarowania, wykształciły się w oparciu o teorie projektowania, a więc obrazują pożądany obraz danego terenu, ograniczając prawa właścicieli. Plany nie mają charakteru czynnego i nie mogą nikogo zmusić do działania. Jednak niezbędna jest harmonizacja ograniczeń właścicieli z działaniami władz publicznych. Wybudowanie infrastruktury automatycznie powinno powodować zmiany ograniczeń zabudowy, o czym wspominają autorzy.

Nie wydaje się jednak możliwe ani celowe zbyt głębokie przekształcanie planów przestrzennych. Uważam, że należy je powiązać z opracowywanymi strategiami rozwoju gmin i miast, które są wymagane dla uzyskania finansowania z funduszy UE. Obecnie całkowite rozwarstwienie różnych form planowania jest jednym z powodów ich nieskuteczności.

8. System gospodarki przestrzennej musi być skuteczny, a więc musi opierać się na narzędziach, które zapewniają osiągnięcie zamierzonych celów. Jest to duży problem, gdyż mamy wielką umiejętność w tworzeniu ustaw i narzędzi, które nie funkcjonują i nie prowadzą do realizacji zamierzeń. System gospodarki przestrzennej jest szczególnie trudny, ze względu na swoją złożoność. Nie jest to jednak miejsce na rozwijanie tego wątku. Jednakże problem jest ważny, gdyż, jak wspomnieli autorzy, wiele różnych osób i grup zawodowych głosi tezę, że planowanie przestrzenne blokuje rozwój kraju, a w szczególności budownictwa mieszkaniowego. Jest to teza fałszywa i groźna.

Trzeba wyraźnie stwierdzić, że dobrze zbudowane plany przestrzenne ułatwiają inwestycje, a nie im przeszkadzają. Przede wszystkim usprawniają proces inwestycyjny, gdyż wszelkie protesty są rozstrzygane w trakcie opracowywania planu, a nie w czasie realizacji inwestycji. Stabilny plan gwarantuje stabilność warunków na danym obszarze, co dla każdego inwestora ma podstawowe znaczenie. Inwestując pieniądze każdy chce wiedzieć, co będzie się działo w otoczeniu. Zatwierdzony plan określa jasno prawa właściciela i ograniczenia,

jakim będzie podlegać zabudowa. Wreszcie istnienie planów ogranicza uznaniowość decyzji administracyjnych, eliminując możliwości korupcyjne.

Uważam, że właśnie brak planów i brak świadomej polityki przestrzennej są głównymi barierami w Polsce. Natomiast wezwania do „ułatwiania” inwestycji są wynikiem albo braku wiedzy, albo świadomym dążeniem do stwarzania okazji do „lewego” zarobku.

Uważam, że należy skończyć z opracowywaniem planów miejscowych dla przypadkowo wybranych terenów w ramach gmin. Plan miejscowy powinien obejmować cały teren gminy. Wbrew obiegowym zastrzeżeniom przeciwników nie zwiększa to w istotny sposób pracochłonności. Należy się koncentrować na terenach budowlanych, a w stosunku do terenów, na których nie przewiduje się zabudowy, można przecież napisać, że są to tereny niebudowlane. Obecna praktyka, opracowywania planów miejscowych nawet dla poszczególnych działek jest zaprzeczeniem polityki przestrzennej i podstawowym bodźcem dla korupcji.

Jest oczywiste, że opracowywanie planów kosztuje. Ale te koszty opłacają się z nawiązką.

9. Właściwe wyważenie relacji pomiędzy prawami właściciela a interesem społeczności jest zadaniem trudnym, wymagającym publicznych debat. Plan musi być społecznie akceptowany, aby jego ustalenia mogły być realizowane. Planowanie powinno, więc posiadać swój wymiar społeczny i w tym zakresie jest też potrzebne ustalenie pewnych standardów, dotyczących form i treści dialogu a także jawności ustaleń i podstaw, na jakich je oparto. Społeczeństwo musi rozumieć decyzje zawarte w planach i je akceptować.
10. Nie ulega wątpliwości, że system gospodarki przestrzennej, w tym i planowania zagospodarowania, musi ulec zasadniczej przebudowie. Nowe koncepcje, które są obecnie w trakcie przygotowania, powinny być oparte na rzetelnych podstawach, odpowiednich dla demokratycznego państwa prawa. Dobrze, więc, że przedstawione opracowanie powstało. Pozwala ono na poważną dyskusję, aby zidentyfikować i utrwalić w świadomości społecznej pewne standardy, którym powinno ono odpowiadać. Bez odniesienia do takich standardów będą znów tworzone ustawy-potworki, które zamiast rozwiązywać problemy będą je tylko pogłębiać.