



**ROLA WŁADZ CENTRALNYCH PAŃSTWA,
ORGANÓW TERENOWEJ ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ
ORAZ WŁADZ SAMORZĄDOWYCH W PRZYWRACANIU
ŁADU PRZESTRZENNEGO W POLSCE**

Leszek Stanek

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

***ROLE OF CENTRAL STATE AUTHORITIES,
LOCAL GOVERNMENT ADMINISTRATION
AND LOCAL AUTHORITIES
IN RESTORING SPATIAL ORDERLINESS IN POLAND***

Streszczenie

Analiza hierarchii systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego wskazuje, że jej niespójność to jedna z przyczyn naruszenia zasad zrównoważonego rozwoju oraz deprecjacji walorów krajobrazowych w Polsce. Brak rzetelnego zbilansowania potrzeb obszarowych, zwłaszcza w oparciu o prognozy demograficzne, stymuluje rabunkową gospodarkę terenami, szczególnie w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz w planach miejscowych gmin. Artykuł przedstawia ich odzwierciedlenie w przykładach zbędnego rozproszenia zabudowy, nadmiernej podaży gruntów i wzroście kosztów infrastruktury, rzutujących na spekulacyjne kształtowanie się ekonomicznej wartości nieruchomości.

Słowa kluczowe: Nieruchomości rolne, wartość rynkowa nieruchomości, wywłaszczenie, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, zrównoważony rozwój, zadanie celu publicznego

Summary

Analysis of the hierarchy system of planning and spatial development indicates that its inconsistency is one of the reasons for breach of the principles of

sustainable development and the depreciation of landscape values in Poland. Lack of fair balancing area's needs, especially based on demographic projections, stimulates inadequate management of land, especially in studies of conditions and directions of spatial development and in use plans. This article presents examples of an unnecessarily scattered development, an oversupply of land and infrastructure costs increase, influencing the development of the speculative real estate valuations.

Key words: agricultural property, property market value of, expropriation, land use plan, public purpose task

WPROWADZENIE

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w znaczący sposób rzutuje na wartość majątku narodowego. Wpływa na wartość również jako pochodna nauki oraz kultury, formułując walory estetyczne środowiska. Jednak realne rezultaty działań planistycznych, na zaszczyt określenia mianem sztuki zasługują bardzo rzadko. Zwykle bowiem są ekstensywnymi, słabo kontrolowanymi, żywiołowymi procesami inwestycyjnymi, dla których „rozwój” utożsamiany jest z uruchomieniem nowej zabudowy oraz możliwością poszerzenia obszarów gruntów pod nowe przeznaczenia.

Przyczynia się do tego sam ustawodawca, wprowadzając często nowe rozwiązania, raptownie, bez zbilansowania wszystkich skutków wymuszanych rozwiązań prawnych, z których niektóre rodzą diametralną zmianę relacji uwarunkowań przestrzennych. Przykładem może być wprowadzenie artykułem 5b z dniem 1 stycznia 2009 roku zmiany w ustawie o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wyłączającej ograniczenia odnośnie zabudowy i zagospodarowania wielkich arealów gruntów stanowiących użytki rolne, położonych w granicach administracyjnych miast.

Z drugiej strony niepotrzebne straty i spekulacje rodzą ewidentne uchybienia w niekonsekwentnym, nieodpowiedzialnym określaniu zadań celu publicznego. Przykładami mogą być: połączenie autostrady A2 w okolicach Warszawy, realizacja drogi E67 przez Dolinę Rospudy czy łącznika Obwodnicy Autostradowej Wrocławia w Mokronosie Dolnym.

HIERARCHICZNY SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

Z punktu widzenia strategii zrównoważonego rozwoju rozwiązaniem lepszym jest aranżowanie hierarchicznej polityki przestrzennej, ustalonej od stopnia centralnego, przez wojewódzki i powiatowy do gminnego. Taki system planowania przestrzennego obowiązuje w większości krajów europejskich, w tym u naszych zachodnich sąsiadów. Z pragmatycznego punktu widzenia pozwala on

lepiej wykorzystać walory gospodarcze i krajobrazowe przestrzeni. Wyraża się sterowanym eliminowaniem nadmiernej konkurencyjności w sposobie zagospodarowania terenów, lepszym wykorzystaniem ich potencjałów oraz podniesieniem walorów krajobrazowych. W Polsce mamy system nieprecyzyjnie sterujący nawet zadaniami celu publicznego, mimo że przewiduje on obligatoryjność sporządzania opracowań projektowych na 3 szczeblach: krajowym, wojewódzkim, oraz gminnym.

W krajach europejskich, np. we Francji czy Niemczech, jest on znacznie bardziej rozbudowany. Wynika to nie tylko z kompetencji działań planistycznych na szczeblu powiatu, których w Polsce nie przewidziano. Dotyczy też rozbudowanego systemu działań na szczeblu ponad gminnym, np. dla związku gmin, czy konurbacji. Przede wszystkim jednak znacznie szerszego i bogatszego arsenału projektów planistycznych, w tym o charakterze ekonomicznym. Odzwierciedla to częściowo tabela nr 1, w której dokonano porównania planowania przestrzennego w Polsce i Francji.

Zarys ogólnych trendów rozwojowych w koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju często nie ma kontynuacji w planowaniu regionalnym. Ustawodawca nie wprowadził obligatoryjnego planowania przestrzennego na szczeblu powiatowym. Jako podstawę ekorozwoju w założeniach politycznych koncepcja wskazuje na integralne ujęcie przyrody i wkomponowanie jej uwarunkowań ekologicznych w kształtowaniu przestrzeni, ale założenia te nie są często realizowane.

Tabela 1. Porównanie systemu planowania przestrzennego w Polsce i Francji
Table 1. A comparison of the spatial planning system in Poland and in France

| | Polska | Francja |
|-------------------|---|---|
| Poziom krajowy | Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju | Plan krajowy zagospodarowania i rozwoju obszaru |
| | Programy branżowe | Plany sektorowe |
| Poziom regionalny | Plan zagospodarowania przestrzennego województwa | Plan użyteczności publicznej (SSC) |
| | | Regionalny plan zagospodarowania przestrzennego (SRADT) |
| | | Regionalny plan ekonomiczny |
| Poziom gminny | Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy | Wytyczne planistyczne (DTA) |
| | Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego | Plan spójności terytorialnej (SCOT) |
| | Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu | Miejscowy plan zagospodarowania (PLU) |
| | | Carte Comunale |
| | | Plan zapobiegania zagrożeniom (PPR) |

Zródło: tabela nr 2, str.13 art. Cieślak I. Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji...

Koncepcja kładzie nacisk na ekspansywny i ekstensywny rozwój. Uwiadacznia się to w kierunkach strukturalnego przekształcenia zagospodarowania, o czym świadczy np. jej punkt 3.2, określony jako otwarty system przestrzenny kraju XXI wieku - elastyczny model równoważenia rozwoju. Odnotować tu należy możliwe do wieloznacznej interpretacji, sformułowane w formie niedokonanej pojęcie „równoważenia”.

Koncepcja stwierdza, że obserwowane w Polsce obniżenie rangi planowania przestrzennego, roli analiz fizjograficznych i brak hierarchiczności planów, są jednymi z przyczyn nadmiernej eksploatacji przestrzeni przyrodniczej, prowadząc do powstania barier rozwoju społeczno - gospodarczego.

Jako 4 cel polityki przestrzennego zagospodarowania uznaje ona kształtowanie struktur wspierających osiągnięcie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i walorów krajobrazowych.

Wskazuje na to, że Polska w 2004 ratyfikowała Europejską Konwencję Krajobrazową, zobowiązując się do dbałości o jakość otaczającej przestrzeni. W tym krajobrazu, stanowiącego dziedzictwo kultury i zarazem zasób gospodarczy. Dla terenów wiejskich zlokalizowanych w pobliżu miast zaleca zwiększenie efektywności wykorzystania przestrzeni zurbanizowanej, ograniczenie niekontrolowanej suburbanizacji oraz przeciwdziałanie dekoncentracji zabudowy. Postuluje aby działania służące ograniczeniu niekontrolowanej suburbanizacji i rozpraszaniu zabudowy poza miastami wsparły zmiany prawne, wprowadzające minimalne standardy wyposażenia terenów oraz bodźce finansowe.

W nieco odmienny sposób opracowana zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa istotę aktywnej polityki przestrzennej państwa, która powinna polegać na łagodzeniu procesów polaryzacji rozpraszania się obszarów rozwoju. Uznaje ona przestrzeń jako dobro rzadkie, które ze względu na wysoką wartość przyrodniczą oraz kulturową powinno być użytkowane oszczędnie, a uwarunkowania przyrodnicze i kulturowe terenu mają stanowić podstawę do kształtowania funkcji rozwojowych. Niemniej brak ściśle sprecyzowanych parametrycznych danych dla tych zapisów, czyni je w praktyce nieskutecznymi deklaracjami.

Zbyt ogólnie zaktualizowana koncepcja zobowiązuje właścicieli terenów do stosowania ograniczeń na rzecz ochrony przyrody i krajobrazu, wynikających z przepisów prawa. Tylko dla niestabilnych przyrodniczo obszarów przewiduje renaturalizację i odbudowę stosunków ekologicznych. W podobny sposób sugerowane jest uwzględnianie zasad ochrony przy sporządzaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz przygotowywaniu planów zagospodarowania przestrzennego województw.

Niestety częściowo trafne diagnozy oraz sugestie w istniejącym systemie są zwykle tylko postulatami. Rzadko uwzględniają je skutecznie studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, najistotniejsze opracowania określające przeznaczenia terenów w Polsce, gdyż często nie otrzymują one precyzyjnych wytycznych z opracowań planistycznych wyższego poziomu.

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W WOJEWÓDZTWIE

Omówiono je na przykładzie województwa dolnośląskiego. Na jego obszarze obowiązuje obecnie plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (PZPW), uwzględniający uwarunkowania, cele strategiczne i zawarte w opracowaniach koncepcyjnych kierunki polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Ustala on bardzo ogólnie 6 stref funkcjonalnych o zróżnicowanej polityce przestrzennej, których obszary w większości zajmują tereny gmin wiejskich. W zasadach szczegółowych sfery polityki przestrzennej odnośnie terenów wiejskich obowiązują teoretycznie systemy ochrony zasobów:

- glebowych (zapewnienie racjonalnego wykorzystania, łączące cele ekonomiczne z ekologicznymi, dostosowanie formy zagospodarowania gleb do ich naturalnego potencjału, eliminację produkcji rolniczej lub zmianę struktury upraw na obszarach z przekroczonymi normami zanieczyszczeń);
- leśnych (trwały zrównoważony rozwój gospodarki leśnej z ochroną różnorodności biologicznej);
- przyrodniczych i walorów krajobrazowych (przeciwdziałanie fragmentacji środowiska naturalnego, zachowanie państwowego charakteru własności lasów oraz parków narodowych w celu zapewnienia równego dostępu do środowiska przyrodniczego i ochrony dziko żyjących gatunków, wykorzystanie procedur ocen oddziaływania na środowisko przy realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), aktywna ochrona obszarów nie zdegradowanych, projektowanych do zachowania, renaturyzacja areałów przekształconych).

Na stronach 41 - 43 w zasadach kształtowania ładu przestrzennego PZPW stwierdza o:

- świadomym projektowaniu przestrzeni, nie zezwalającym na jej żywiołowy rozwój,
- wypracowaniu ośrodków krystalizacji (wzorców przestrzennych) pozytywnie kształtowanych elementów przestrzeni (zespołów osadniczych, terenów uprawowych, miejsc pracy i rekreacji),
- ochronie charakterystycznych układów przestrzennych wsi:
- kształtowaniu krajobrazu wiejskiego integralnie związanego z jego tradycją i kulturą,
- przeciwdziałaniu tendencjom do rozpraszania zabudowy na wsi, przeciwdziałaniu „miastowieniu”.

PZPW określa także ogólne zasady ochrony zasobów glebowych, w tym:

- ochronę gruntów wysokiej jakości (klasy bonitacyjne I-III) przed wyłączeniem z użytkowania,
- przeznaczanie na cele inwestycyjne gruntów niższej jakości i nie rozpraszanie zabudowy.

PZPW nie zawiera dopuszczalnych parametrów fizycznych dotyczących formowania przestrzeni oraz wystarczający wytycznych, pozwalających kontrolować i weryfikować procesy przekształceń. Analiza sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów, zwłaszcza w otoczeniu miast wskazuje, że podane zasady i systemy nie są odzwierciedlone w polityce przestrzennej gmin.

STUDIUM UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO GMINY JAKO NARZĘDZIE RÓWNOWAŻENIA ROZWOJU

Studium uwarunkowań nie mając konkretnych, możliwych do porównania parametrycznych wytycznych, nie musi i zwykle nie stosuje się do licznych, często niespójnych założeń określonych w opracowaniach wyższej rangi. W związku z tym specyficznym pojmowane interesy lokalnych inwestorów często przeważają nad ogólnym interesem społecznym, deformując lub uniemożliwiając realizację istotnych zadań celu publicznego. Przykładami mogą być sposoby zabudowy oraz zagospodarowania terenów wokół lotnisk w Poznaniu czy Warszawie. Studia, jako odzwierciedlenie strategii rozwoju przestrzennego, nie zapewniły optymalnych możliwości powiększenia portów lotniczych i niepotrzebnie dopuściły do narażania na uciążliwości mieszkańców, niekiedy nowo zrealizowanych budynków oraz osiedli mieszkaniowych.

Samo zrozumienie pojęcia zrównoważonego rozwoju nie przez wszystkich jest postrzegane w pełnym sensie jego znaczenia. Należało by je przyjąć zgodnie z pierwotną definicją w raporcie *Nasza wspólna przyszłość* [Our Common Future 1987] Światowej Komisji Środowiska i Rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych pod przewodnictwem Gro Harlem Brundtland. Zrównoważony rozwój (Sustainable Development) oznacza proces mający na celu zaspokojenie aspiracji rozwojowych obecnie, w sposób umożliwiający realizację tych samych dążeń następnym pokoleniom.

Ze względu na różnorodność czynników wpływających na to zjawisko, wyodrębniono trzy główne obszary na których należy skoncentrować planowanie osiągnięcia zrównoważonego rozwoju:

- ochronę środowiska i racjonalną gospodarkę zasobami naturalnymi (ograniczanie zanieczyszczenia środowiska, ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków zwierząt oraz roślin, promocja odnawialnych źródeł energii),
- wzrost gospodarczy i sprawiedliwy podział korzyści w jego wyniku (m. in. ułatwienie dostępu do rynków dla państw rozwijających się, finansowanie rozwoju, zmiana wzorców konsumpcji),
- rozwój społeczny (m. in. walka z ubóstwem, dostęp do edukacji, ochrony zdrowia).

Autorzy studium postrzegają to pojęcie fragmentarycznie, pomijając często zawartość trzeciego, a zwłaszcza pierwszego z wymienionych wyżej tiretów.

W niektórych przypadkach można nawet odnieść wrażenie, że proponowane kierunki rozwoju mają na celu równomierne obciążenie niemal nie skrepowanymi działaniami inwestycyjnymi i ich skutkami okolicznych terenów.

Zrównoważony rozwój, często określany jako ekorozwój, to doktryna ekonomii politycznej.

Zgodnie z ekonomicznymi zasadami zrównoważonego rozwoju społeczeństwo powinno funkcjonować uwzględniając rachunek ciągniony kosztów swoich decyzji. Lecz ustawodawca nie zastrzegł obligatoryjnego wymogu, aby rozstrzygnięcia Studium opierały się na regułach ekonomii.

Art. 14 ust. 8. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Jednak art. 9 ust. 4 tejże ustawy czyni ustalenia Studium wiążącymi dla organów gminy przy sporządzaniu MPZP. Zatem przesądzenia odnośnie warunków zabudowy i zagospodarowania, a zwłaszcza przeznaczenia terenów zawiera Studium. Niemniej plan zagospodarowania przestrzennego województwa oraz Studium, mimo że decydują o sposobie kształtowania struktur, nie muszą mieć podbudowy ekonomicznej.

Na podstawie art. 17 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obligatoryjnie podkład ekonomiczny w formie prognozy skutków finansowych musi być wykonany przy sporządzeniu MPZP. Oznacza to, ponieważ wbrew ogólnie przyjętym zasadom, że wiążące decyzje o przeznaczeniu terenów podejmowane są bez uwzględnienia jednego z najistotniejszych czynników obiektywnej oceny – ekonomii. Bowiem prognozę ekonomiczną w myśl przyjętych przez ustawodawcę reguł planowania, użyto do rozstrzygnięcia rozwiązań podrzędnych, dla uzasadnienia woluntarystycznych decyzji przestrzennych władz samorządowych.

Co więcej, rozstrzygnięcia władz gmin w tym aspekcie są praktycznie bezkarne, nawet gdy ich decyzje okażą się błędne, przynosząc zagrożenie dla mieszkańców i wielkie straty majątkowe.

Zasady zagospodarowania przestrzennego, postrzegane z punktu widzenia nabrzmiewających procesów dezurbanizacji oraz kontrurbanizacji, obejmujących obszary wokół miast, świadczą o niezrównoważonym rozwoju. Wpływa na to między innymi nie zbilansowana, często rabunkowa gospodarka przestrzenna gmin, odzwierciedlana za pośrednictwem studium w MPZP, decyzjach o warunkach zabudowy i realizujących zadania celu publicznego. W ten sposób akty prawa miejscowego wprowadzają i utrwalają administracyjnie często niewłaściwe rozwiązania przestrzenne.

Rabunkowa gospodarka przestrzenią niesłusznie realizuje spekulacyjne zamierzenia niektórych inwestorów, kosztem zubożenia lub eliminacji nieodtworzalnych dóbr przyrody. Zbyt elastyczne sformułowania przeznaczeń odzwierciedlają się często w konfliktach zabudowy i zagospodarowania terenów. Brak skutecznych mechanizmów regulujących i kontrolnych ustaleń Studium umożli-

liwia ich uchwalenie, często wbrew interesom społecznym, ochrony przyrody, zabytków, złóż, krajobrazu...

Nawet wówczas, gdy teoretycznie nadrzędny plan zagospodarowania przestrzennego województwa właściwie ujmuje problemy oszczędnego i zrównoważonego wykorzystania zasobów. W wielu wypadkach ustalenia planu wojewódzkiego są przez Studium po prostu nie uwzględniane.

Przykładem w tym przypadku może być projektowany sposób oraz zakres dopuszczalnej zabudowy, przewidziany przez kierunki aktualnie obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie [6]. W północno zachodnich obrębach wiejskich gminy, na terenach o najwyższych klasach bonitacyjnych, na których plan zagospodarowania przestrzennego województwa przewiduje ochronę gleb oraz walorów krajobrazowych, władze samorządu ponad 70 % obszaru przeznaczają pod zabudowę mieszkaniową i aktywności gospodarcze. Projektowana w ten sposób zabudowa tworzy niejasną strukturę osadniczą, będącą zlaniami się zabudowy wsi: Krzeptów, Smolec, Sadków, Gądów - Jaskotle, Nowa Wieś Wrocławska, Mokronos Dolny, Mokronos Górny, Pietrzykowice, Baranowice, Cesarzowice, Zabrodzie, których potencjał demograficzny przewyższa miasteczka Kąty Wrocławskie.

W istocie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin nie rozwiązują w sposób właściwy nawarstwionych problemów oraz konfliktów o skali ogólnospołecznej, zatem nie mogą być dobrym narzędziem równoważenia rozwoju. Liczne ich niedostatki określa Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 [3] (na stronach 126–131).

PROMOWANIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Promowanie ładu przestrzennego powinno opierać się o spójny system prawny i edukację. Na poziomie lokalnym jest ono szczególnie trudne. Przyjęta niemal nieograniczona autonomia samorządów najniższego szczebla utrudnia realizację ponadlokalnych zadań celu publicznego. Często MPZP służą głównie potrzebom indywidualnych inwestorów i krótkookresowym interesom gmin. Planom tym brakuje atrybutów rozwojowych, a forma ich sporządzania nie odpowiada z obiektem dokumentacji społeczno-gospodarczej oraz strategicznej, zwłaszcza w zakresie finansowania. Rozdzielenie zadań z zakresu kształtowania przestrzeni od zadań społeczno-gospodarczych, praktycznie niweluje możliwości stosowania skutecznej polityki rozwojowej. W zaistniałej sytuacji planowanie przestrzenne zamiast roli prorozwojowej, pełni głównie funkcje statyczno-ochronne. Studium nie odzwierciedla specyfiki społeczno-gospodarczej samorządu. Świadczy o tym zróżnicowana specyfikacja gmin o zbliżonych funkcjach, przy często diametralnie odmiennych sposobach określenia ich polityk przestrzennych.

Studium w obecnej formie, planując przeznaczenie terenów, spełnia ważną funkcję informacyjną. Ponieważ jednak nie jest przepisem gminnym, staje się polem do nadinterpretacji i spekulacji.

Szczególnie destruktywny wpływ na ład przestrzenny w Polsce miało prawne umożliwienie wydawania decyzji o warunkach zabudowy na obszarach, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Wprowadziły je artykuły rozdziału 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [7], które zmieniły bardziej rygorystyczne wymogi art. 39 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym [8].

Pod pretekstem uproszczenia obowiązujących procedur administracyjnych ustawodawca doprowadził w istocie do większego, często nieefektywnego ekonomicznie i kompozycyjnie „rozłania” się zabudowy, nie mającego uzasadnienia z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, ochrony środowiska, ani racjonalnej gospodarki wydatkami na sieci infrastruktury technicznej oraz społecznej. Szczególnie przyczyniło się do tego rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [9].

Bardzo negatywny wpływ na ład przestrzenny w Polsce wywarła deprecjacja roli oraz znaczenia urbanistów, wyrażająca się m. i. obniżeniem wymaganych kryteriów wiedzy zawodowej. Proces ten rozpoczął się w Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej. Nasiliła go ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym, a zwłaszcza ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

W chwili obecnej w istocie zagrożony jest prestiż i sens istnienia zawodu urbanisty. Przejawem tego jest zniesienie od paru lat wymogu zdawania egzaminu państwowego przed uzyskaniem urbanistycznych uprawnień projektowych, oraz poszerzenie kompetencji z zakresu planowania przestrzennego dla nie zaw sze do tego odpowiednio przygotowanych architektów.

Proces ten rozpoczął się już w latach 90-tych. Ustawodawca spowodował, że urzędnik piastujący stanowisko architekta miejskiego utracił pełnią rolę i status organu administracyjnego. Miało to niezwykle istotne znaczenie również dla urbanistyki. Bowiem architekt miejski, do czasu dokonania zmian przepisów prawa w okresie transformacji ustrojowej w Polsce, kierował realizacją zagospodarowania przestrzennego miasta.

Duże szkody poczynił też system kształcenia, zwłaszcza reforma oświaty. Szczególnie likwidacja średnich szkół technicznych (zwłaszcza techników architektoniczno-budowlanych), oraz deprecjacja praktyczno-użytkowych wymogów stawianych inżynierowi – planiście przestrzennemu.

Zagadnieniem nie rozpatrywanym w niniejszym opracowaniu jest to, czy przyznawanie planiście przestrzennemu tytułu inżyniera w ogóle odpowiada charakterowi i specyfice zawodu. System kształcenia planistów przestrzennych coraz bardziej odbiega od urbanistycznej praktyki zawodowej i niektórych realnych wymogów rynku pracy. Zbyt mało uwagi w programach poświęca się historii urbanistyki i współczesnym trendom rozwoju gospodarki przestrzennej.

Program uczelni powinien uwzględniać znajomość podstaw prawnych i sposobów wydawania decyzji administracyjnych. Dotyczy to szczególnie rozpoznania procedur udostępniania dokumentacji i informacji, wydania: wypisów oraz wyrysów z MPZP, zaświadczeń, zawiadomień, opinii, zezwoleń, zgłoszeń, a szczególnie całego zakresu decyzji sygnowanych przez organy administracji.

Wskazaniem jest aby proces dydaktyczny, dotyczący znajomości podstaw prawnych i sposobów wydawania decyzji administracyjnych przeprowadzony był przez osoby posiadające doświadczenie zawodowe, lub przynajmniej był przez pracowników administracji konsultowany.

KOREKTA OBOWIĄZUJĄCYCH PRZEPISÓW PRAWNYCH

Dla poprawy ładu przestrzennego niezbędnym wydaje się również skorygowanie oraz uporządkowanie obowiązujących przepisów prawnych. Są one nie tylko nieskuteczne (np. odnośnie samowoli budowlanych), ale niekiedy wręcz sprzeczne. W związku z tym przepisy geodezyjne pozwalają np. nanosić na mapy zasadnicze obiekty budowlane, zrealizowane z naruszeniem prawa.

Niestety niespójność obowiązujących zasad, brak skutecznych mechanizmów kontrolnych i dopuszczenie do sytuacji, że podejmujący decyzje nie ponoszą za nie odpowiedzialności karnej oraz ekonomicznej, prowadzi do nadużyć, spekulacji i braku poszanowania prawa.

Świadczy o tym między innymi nie wyciąganie konsekwencji w stosunku do osób wydających decyzje o warunkach zabudowy i realizacji zadań celu publicznego na terenach zagrożenia powodzią.

Artykuł wskazuje na jeden z aspektów w istotny sposób wpływający na ład przestrzenny, który ustawodawca traktuje bardzo wybiórczo i niespójnie-szeroko rozumiane pojęcie „stref ochronnych”.

W praktyce planowania przestrzennego pojęcia stref ochronnych są importowane z wielu aktów prawnych, lecz za wyjątkiem jednego, żaden z nich nie określa definitywnie oraz wyczerpująco ich znaczenia ani pełnego zakresu.

Wiedza o zakresach pojęciowych szerokiego wachlarza przepisów o strefach ochronnych jest ważna nie tylko dla urbanistów. Są one przedmiotem analiz i ustaleń: prawników, rzeczoznawców majątkowych, architektów, polityków, działaczy samorządowych. Mogą oni stykać się w praktyce z różnymi rodzajami stref ochronnych, z których każda wymaga indywidualnego podejścia oraz stosowania innych przepisów.

Strefy ochronne mogą zostać ustanowione wokół różnych obiektów i obszarów, o ile możliwość ich ustanowienia dopuszcza obowiązujące prawo. Zasadniczo służą one ograniczeniu form oraz sposobów zabudowy i zagospodarowania obszarów przyległych do jakiegoś ważnego obiektu lub terenu, potrzebnych dla prawidłowego ich funkcjonowania.

Najczęściej przyczyna powstawania stref ochronnych wiąże się z ochroną: środowiska, zabytków kultury, przyrody, ujęć wód.... Strefy jako obszary ograniczonego użytkowania tworzone są przy obiektach uciążliwych: zakładach przemysłowych, kopalniach, składowiskach odpadów, lotniskach. Niektóre związane są z terenami zamkniętymi. Różnorodność oraz znacząca rola praktyczna stref ochronnych nie ma właściwego odzwierciedlenia w przepisach, choć niewątpliwie powinny zostać poddane ujednoczeniu, unifikacji i standaryzacji.

Treści ustaw oraz rozporządzeń nie definiują zwykle ich pojęcia. Często pomimo wielkiego znaczenia oraz długiej tradycji praktycznego zastosowania, w niektórych przepisach ustawodawca je w ogóle pomija. Zwłaszcza odnośnie ochrony zabytków. Mimo że strefy ochrony konserwatorskiej były i są elementami właściwie wszystkich studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz większości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

PODSUMOWANIE

Za ład przestrzenny w Polsce odpowiadają wszyscy jej mieszkańcy. Ale szczególnie ustawodawca, kształtujący zasady prawne i organy administracji publicznej wszystkich szczebli.

Niespójność obowiązujących zasad, niedostatek skutecznych mechanizmów kontrolnych i dopuszczenie do braku odpowiedzialności karnej oraz ekonomicznej dla podejmujących decyzje administracyjne, prowadzi do nadużyć, spekulacji i nie poszanowania prawa. Przywracaniu ładu przestrzennego nie sprzyja deprecjacja roli oraz znaczenia projektantów przestrzeni kształtujących, zwłaszcza urbanistów.

Pojęcie zrównoważonego zdefiniował leśnik Hans Carl von Carlowitz. Uznał on że zasobami należy gospodarować w sposób, który pozwala wycinać tylko tyle drzew, ile może w danym miejscu urosnąć aby las nie został zlikwidowany oraz mógł się odtworzyć. Ład przestrzenny powinien zasadę zrównoważonego rozwoju przejąć, wzbogacając ją m. i. o kompleksowo pojmowane walory estetyczno-kompozycyjne. W obecnej sytuacji działania administracji wszystkich szczebli są nieskuteczne, często bezkarnie naruszają obowiązujące przepisy prawne, oraz nie bilansują w zagospodarowaniu przestrzennym terenów niezbędnie potrzeb zmian. W istocie zatem nie gwarantują zrównoważonego rozwoju samorządów i kraju.

BIBLIOGRAFIA

- Ustawa z dn. 03.02.1995 o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tj. Dz.U.2004.121.1266zmiany), 17ss.
Cieślak I. art. Analiza systemu planowania przestrzennego we Francji w nawiązaniu do systemu polskiego, „Acta Scientiarum Polonorum – Administratio Locorum, Gospodarka Przestrzenna 2010 nr 9(2), ISSN 1644-0749, s. 5-16.

- Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju 2030, projekt Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2010, 194 ss.
- Zaktualizowana koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Warszawa, 2005, 137 ss.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego, Wojew. Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu, uchwała sejmiku wojewódzkiego nr XLVIII/873/2002 z dn. 30.08.2002 r., 113 ss.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kąty Wrocławskie, przyjęte uchwałą nr LVI/403/06 Rady Miejskiej w Kątach Wrocławskich z dn. 12.10.2006 r., 72 ss.
- Ustawa z dn. 27.03.2003 o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.2003.80.717), 33 ss.
- Ustawa z dn. 07.07.1994 o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U.1999.15.139), 15 ss.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U.164.1588), 3 ss.

Dr inż. arch. Leszek Stanek
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Przyrodniczy
ul. Grunwaldzka 53
50-357 Wrocław
tel. 71- 3205616, fax 71-3205607
e-mail: leszek.stanek@up.wroc.pl