

Nowa (planistyczna) deklinacja 2014?

„RAPORT - PRZESTRZEŃ ŻYCIA POLAKÓW” to kolejne eksperckie opracowanie dotyczące stanu polskiej przestrzeni, zawierające (tradycyjnie już) eksperckie „rekomendacje planistyczne” autorów RAPORTU. Po lekturze całości widzę potrzebę wprowadzenia do języka polskiego zmiany w dotychczasowych zasadach deklinacji w następujący sposób:

1. Mianownik (kto? co?)	rekomendacje planistyczne
2. Dopełniacz (kogo? czego?)	rekomendacji planistycznych
3. Celownik (komu? czemu?)	rekomendacjom planistycznym
4. Biernik (kogo? co?)	rekomendacje planistyczne
5. Narzędnik (kim? czym?)	rekomendacjami planistycznymi
6. Miejsownik (o kim? o czym?)	o rekomendacjach planistycznych
7. Wołacz: (o!)	o co chodzi?!

PS. Panie i Panowie Eksperci! A może zamiast kolejnych eksperckich analiz i raportów z jak zwykle słusznymi rekomendacjami (skierowanymi tym razem do...?) zaproponujecie wreszcie jakieś konkretne rozwiązania? Jeśli nie Wy i nie teraz, to kto i kiedy?!

Polska – kraina „akwarelkowców”

Kilka lat temu, na jednym z urbanistycznych portali, w dyskusji na temat: „Czy urbanista musi (koniecznie) znać przepisy prawa?” jeden z jej uczestników stwierdził, że nawet obecnie wśród urbanistów można spotkać się z poglądem, rodem z poprzedniej epoki: „że planowanie przestrzenne to malowanie akwarelek i bełkotanie o „spójności struktury funkcjonalno-przestrzennej”

Na jednym z planistycznych, „retrospektywnych” eventów, padło pytanie do „guru” lokalnej planistyki (z kilkudziesięcioletnią praktyką w poprzednich „uwarunkowaniach ustrojowych”), jak ocenia pracę urbanisty w dzisiejszych „uwarunkowaniach”? Indagowany urbanista z rozbijającą szczerością obwieścił zebranym, że generalnie wszystko jest „super” – z jednym wyjątkiem, tj. „prawników ze swoimi przepisami prawa” ingerujących w jego planistyczną, autonomiczną twórczość.

Niestety, jest to pogląd wyznawany w dalszym ciągu przez dość liczną grupę „praktykujących” urbanistów w Polsce. Przez pewien czas wydawało się, że ten rodzaj „akwarelkowego” planowania przestrzennego, charakterystycznego dla minionego ustroju, odejdzie definitywnie - razem z tym ustrojem. Owszem, akwarelki wodne, z dość dużymi oporami, ale ostatecznie jednak zostały wyparte przez „akwarelki komputerowe” - pozostali „urbaniści akwarelkowcy”.

Pozostali nie tylko jako konkretni ludzie, ale jako ciągle dominująca forma zawodowej mentalności, zbudowanej na programowym kwestionowaniu w planowaniu przestrzennym m.in.: prawa własności, partycypacji społecznej i wartości ekonomicznej przestrzeni. A wszystko to w połączeniu z całkowitym niezrozumieniem charakteru i funkcji planu miejscowego jako prawa miejscowego - narzędzia realizacji przez gminę własnej polityki przestrzennej.

Dzisiejsza polska przestrzeń to w dużej mierze efekt opisanej wyżej „akwarelkowej filozofii planistycznej” – planistycznych wizji oderwanych całkowicie od prawno-ekonomicznego „realu”.

W tym kontekście dość osobliwie brzmią sformułowane swego czasu przez środowisko urbanistów ostrzeżenia, że: „w przypadku rozwiązania korporacji urbanistów nastąpi totalna planistyczna katastrofa”.

W ostrzeżeniu tym szczególną uwagę zwraca słowo „nastąpi” – najwyraźniej, w ocenie ostrzegających, totalna planistyczna katastrofa jeszcze nie nastąpiła. Wszystkim urbanistom mającym tak dobre samopoczucie dedykuję adekwatną do ich nastroju i nie tylko (jak mi się wydaje) [piosenkę](#).

„Odpowiedzialni za miasto” - i co dalej?

„Odpowiedzialni za miasto” tak brzmiało hasło ostatniego IV Kongresu Urbanistyki Polskiej. W przyjętej przez uczestników rezolucji napisano m.in.:

"(...) Wyrażamy głębokie przekonanie, że zintegrowane i odpowiedzialne zarządzanie miastem wymaga kompleksowych i racjonalnych zasad rządzenia, adekwatnego prawa, sprawnych instytucji publicznych, uspołecznienia decyzji o mieście, ale także zwiększenia odpowiedzialności za miasto nas wszystkich.(...)"

Kongres miał też odpowiednie do hasła oficjalne logo:



Odpowiedzialni za miasto

IV KONGRES URBANISTYKI POLSKIEJ

Niewątpliwie hasło Kongresu to piękny postulat a jednocześnie ogromne wyzwanie dla wszystkich „odpowiedzialnych” za przestrzeń naszych miast - obecnie i w przyszłości. Niestety, problem w tym, że dotychczasowym rezultatem działań wszystkich „odpowiedzialnych za polskie miasta” bliżej raczej do takiego „logo”:



Pozostaje więc pytanie: co dalej z tą „odpowiedzialnością za miasto”?

Andrzej B. Jędraszko – urbanista (nie)zapomniany

Prezes Oddziału Warszawskiego Towarzystwa Urbanistów Polskich [w liście otwartym](#) do Adama Kowalewskiego, członka Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (nb. jedyne urbanisty w tym gremium), recenzując w grudniu 2013 r. prace Komisji (*Tezy do projektu kodeksu budowlanego*) napisał:

„(...) Uważam, że (...) powinniśmy o tym głośno mówić, zgłaszając naszą **tupowską niezgodę** na łączenie prawa przestrzennego z prawem budowlanym. Dla naszego środowiska jest to bowiem sprawa **pierwszorzędnej wagi**.

Dlaczego aż takiej? Otóż dlatego, że to nie jest tylko kwestia braku logiki i pragmatyki legislacyjnej, wynikająca z oczywistej odrębności procesu inwestycyjno-budowlanego i jego przestrzennych uwarunkowań. Tu chodzi o coś znacznie więcej. Proponowane ujęcie regulacji kodeksowej jest bowiem kolejnym, bardzo wyraźnym symptomem zjawiska, które można określić jako atrofię planowania przestrzennego. Ten proces trwa od wielu lat. Różne są jego przyczyny i przejawy. Postępuje on nierzadko podstępnie i dotyczy wszystkich aspektów: mentalnych, organizacyjnych, prawnych i metodologiczno-warsztatowych. Forma listu nie daje oczywiście możliwości podania rozwiniętej argumentacji tej tezy. Ale nie jest to potrzebne. Przecież wystarczy sięgnąć do książek Andrzeja Jędraszki. Tu muszę zrobić dygresję. Otóż książki Andrzeja Jędraszki są wprawdzie umieszczane w wykazach bibliograficznych, ale nie spotkałem się, żeby ktoś podjął z nimi dyskusję. A to przecież On, jak nikt inny, od początku i niestrudzenie w licznych opracowaniach ostrzegał przed bezdrożami prawa przestrzennego w Polsce i proponował drogi jego naprawy. Dzisiaj już bardzo wiele osób (a nawet rząd w KPZK 2030) mówi to, co Andrzej Jędraszko pisał kilkanaście lat temu, z reguły jednak bez powoływania się na Niego. A z kolei ci, którzy nadal preferują bezdroża, „łaskawie” jego książki pomijają milczeniem. Ogólnie rzecz biorąc - niezbyt to eleganckie.

Ale wracając do meritum, chciałbym zwrócić uwagę na jeden argument uzasadniający tezę o atrofii planowania przestrzennego, o którym dobitnie pisał Andrzej Jędraszko, a który z wielkim trudem przebija się nawet do naszej świadomości. Chodzi mianowicie o to, że system planowania przestrzennego w Polsce jest coraz bardziej i częściej utożsamiany z projektowaniem zagospodarowania przestrzennego. Taki architektoniczno-budowlany punkt widzenia jest wzmacniany przez wpływowe dzisiaj środowisko prawników, dla których „fizyczne” podejście do planowania jest bardziej zrozumiałym zagadnieniem normatywnym. Prowadzi to w sumie do redukcji sensu planowania przestrzennego jako narzędzia zarządzania rozwojem. Zamiar Komisji Kodyfikacyjnej uznania planowania urbanistycznego jako elementu procesu inwestycyjno-budowlanego jest tego przejawem i potwierdzeniem. I dlatego przeciwko temu, w imię naprawdę wyższych racji, należy protestować. To oczywiście nie może oznaczać lekceważenia projektowania urbanistycznego jako narzędzia kształtowania ładu przestrzennego. (...)”

[Andrzej Bogdan Jędraszko](#) (ur. 1 kwietnia 1928 w Warszawie - zm. 19 września 2011) – polski planista przestrzenny oraz specjalista w regulacjach i strukturach instytucjonalnych gospodarki przestrzennej, rozwoju i zarządzaniu na szczeblu lokalnym, regionalnym i krajowym, ochronie środowiska w gospodarce przestrzennej, mieszkalnictwie i na transporcie miejskim. Poniżej jeden z artykułów (z 2006 r.) prezentujący poglądy Andrzeja Jędraszko na temat polskiej planistyki :

[POLSKA PRZESTRZEŃ – POLSKIE MIASTA SODOMA I GOMORA W SERCU EUROPY](#)

Kodeks budowlany do lamusa?

Znak zapytania postawiłem nieco kurtuazyjnie – osobiście jestem przekonany, że *Kodeks budowlany*, w wersji aktualnie procedowanej, nie ma najmniejszych szans na uchwalenie przez parlament kiedykolwiek, a tym bardziej w ciągu najbliższych dwóch lat (przed- i po- wyborczych) . Specjalnie mnie to nie martwi – myślę, że osoby znające temat „od podszewki” (tj. zawartość aktualnego *projektu Kodeksu*) podzielają mój brak niepokoju.

Nieco inaczej, niestety, wygląda cały problem oglądany z szerszej perspektywy, np. ostatniego dziesięciolecia. To właśnie na początku ostatniej dekady rozpoczęto intensywne prace nad przełomową (jak deklarowano), kompleksową nowelizacją przepisów planistyczno-budowlanych, która przeszła do historii pod nazwą „projektu Dziekońskiego”. Projekt ów po uzyskaniu 7 kwietnia 2009 r. pozytywnej opinii Komisji Europejskiej 6 maja 2009 r. przekazano do rozpatrzenia przez Komitet Stały Rady Ministrów. Sceptyków przekonywano, że: „*W wyniku wprowadzenia zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nastąpi zdecydowane przyspieszenie procesów inwestycyjnych co wpłynie korzystnie na całą sferę związaną z budownictwem a zatem poprzez wzajemne powiązania na całokształt polskiej gospodarki.*” (Skąd my to znamy?)

Niestety, z nieznanych powodów prace nad projektem na tym etapie zostały przerwane – mniej więcej w tym samym czasie grupa ekspertów SGH, pod kierunkiem prof. Zygmunta Niewiadomskiego rozpoczęła intensywne prace nad *kodeksem budowlanym*, który według zamierzeń autorów miał pomieścić całą problematykę planistyczno-budowlaną i pokrewne.

W świetle powyższego nasuwa się nieodparcie pytanie: czy w Polsce w ogóle możliwa jest skuteczna reforma tak skomplikowanej i rozległej sfery jaką jest problematyka planistyczno-inwestycyjno-budowlana, w sytuacji kiedy „systemowe” działania kolejnych „reformatorów” zawsze niweczy koniec ich kadencji?

„Mieszkania, głupcze” – ponadpartyjny program polityczny

Kiedy w 2006 r. rozpoczynałem pracę nad autorskim projektem nowej ustawy planistycznej (*Prawo rozwoju przestrzennego*) była dla mnie oczywistą koniecznością stworzenia nowej doktryny planistycznej, której jedną z ważniejszych funkcji byłoby wspieranie polityki mieszkaniowej państwa ukierunkowanej na walkę z totalną zapaścią polskiego mieszkalnictwa. Stąd m.in. proponowane przeze mnie w tym projekcie uproszczenie procedur planistycznych związanych z wyznaczaniem obszarów „społecznego budownictwa mieszkaniowego”. Na początku 2012 r., w ramach *II Wirtualnego Kongresu Ładu Przestrzennego*, zaproponowałem otwartą internetową dyskusję na temat polskiej przestrzeni pod hasłem: „Ład przestrzenny - jakość życia”. W panelu dyskusyjnym polityków znalazł się tylko jeden temat: „*Mieszkania, głupcze*” – *ponadpartyjny program polityczny*. Temat ten zaproponowałem pod wpływem komentarza umieszczonego na [portalu internetowym Kongresu Budownictwa](#) - Roman Nowicki, Przewodniczący Kongresu Budownictwa Polskiego, skupiającego największe organizacje pozarządowe budownictwa, alarmował:

„W badaniach CBOS ze stycznia br. 50% ankietowanych stwierdziło, że głównym problemem polskich rodzin jest brak perspektyw mieszkaniowych, a 70% ze jest to główna przyczyna spadku urodzeń. Polska umacnia, bez obiektywnych powodów, ostatnie miejsce w Europie w większości statystyk dotyczących problemów mieszkaniowych. Aktualnie posiadamy ok. 350 mieszkań na 1000 mieszkańców (kraje UE ok. 450-500). U nas przypada ok. 25 metrów kwadratowych na statystycznego Polaka, w Europie ok. 50. Stosunkowo niedawno Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zasoby mieszkań w zasobach samorządów wszystkich szczebli gwałtownie się kurczą a nie rosną (mieszkania socjalne, komunalne), głównie na skutek braku jakiegokolwiek polityki mieszkaniowej. Nieustannie powiększa się anarchia w zabudowie przestrzennej kraju.(...)”

Niestety, tak jak w 2012 roku tak i dzisiaj brak chętnych do jakiegokolwiek merytorycznej dyskusji. Temat za ciężki czy zbyt mało atrakcyjny?

NIK-t o tym do tej pory nie wiedział?

„Brak planów zagospodarowania przestrzennego = chaos przestrzenny” – taki mniej więcej generalny wniosek wynika z jednego z najnowszych [raportów](#) Najwyższej Izby Kontroli, opublikowanego pod poważnie brzmiącym tytułem „LOKALIZACJA INWESTYCJI NA OBSZARACH OBJĘTYCH OCHRONĄ PRZYRODY W WOJEWÓDZTWIE PODLASKIM”. Jest tam też o przyczynach takiego stanu rzeczy (tj. braku planów). Trochę to wszystko dziwne (takie pokontrolne konstatacje) w 2014 roku, po co najmniej dwóch dekadach powszechnego omijania „szerokim łukiem” przez większość gmin w Polsce sporządzania planów miejscowych i jednocześnie notorycznego „wylepiania” gminnych przestrzeni słynnymi WZ-kami. Czy będziemy czekać kolejnych dwadzieścia lat aby się dowiedzieć, co z tym fantem tj. chaosem przestrzennym powinno (da) się zrobić?

„Polskie miasta - wizja rozwoju”

W marcu bieżącego roku MiR opublikowało [Projekt Krajowej Polityki Miejskiej](#), w którym możemy przeczytać m.in.:

„Polskie miasta – wizja

Istotą Krajowej Polityki Miejskiej jest to, aby polskie miasta do 2020 roku uczyniły znaczący krok w kierunku realizacji (...) długofalowej wizji ich rozwoju (...)

Nieco powyższe doprecyzowując: mamy koniec trzeciego, „przedwyborczego” kwartału 2014 r. (czyt.: koniec roku), roku poprzedzającego jeszcze bardziej wyborczy rok 2015, ponadto wedle deklaracji MIR, póki co, „*Przedstawiony projekt Krajowej Polityki Miejskiej stanowi roboczy materiał do dyskusji (...)*”.

A ponad tym wszystkim „wizja”, w której Krajowa Polityka Miejska ma odegrać kluczową rolę w następujący sposób: za jej przyczyną polskie miasta do 2020 roku tj. praktycznie w przeciągu 4 najbliższych lat „powinny uczynić znaczący krok w kierunku realizacji długofalowej wizji ich rozwoju”, przedstawiającej się w wersji MIR następująco:

1. Polskie miasta są atrakcyjne dla mieszkańców jako miejsca oferujące wysoką jakość życia.
2. Polskie miasta są atrakcyjne dla przedsiębiorców jako miejsca atrakcyjne do lokowania i prowadzenia biznesu.
3. Polskie miasta są nowoczesne i konsekwentnie rozwijane.
4. Główne polskie ośrodki miejskie są konkurencyjne i coraz lepiej widoczne na gospodarczej mapie Europy.
5. Pozostałe (polskie ośrodki miejskie) są silnymi ośrodkami, motorami rozwoju w skali regionalnej i lokalnej.
6. Małe miasta czerpią korzyści rozwojowe wynikające z partnerskiej współpracy z otaczającymi jej obszarami wiejskimi jednocześnie same będąc katalizatorami pożądanych przemian na tych obszarach.
7. Polskie miasta są spójne społecznie, ekonomicznie i przestrzennie, również dzięki wysiłkom dotyczącym rewitalizacji najbardziej zdegradowanych ich części.
8. Polskie miasta obsługiwane są przez efektywny transport publiczny.
9. Polskie miasta są otwarte i dostępne.

10. Polskie miasta rozwijają się w sposób zrównoważony w kierunku miast zwartych ale jednocześnie niepozabawionych dobrze zorganizowanych przestrzeni publicznych i terenów zieleni.
11. Polskie miasta są także sprawnie zarządzane – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski, poprzez coraz bardziej zintegrowane działania obejmujące całe miejskie obszary funkcjonalne.
12. Polskie miasta są także sprawnie zarządzane – w sposób skuteczny, efektywny i partnerski, poprzez oraz aktywną współpracę z mieszkańcami.
13. Polskie miasta w widoczny sposób ograniczają zużycie zasobów, w tym zwłaszcza energii i coraz lepiej przygotowują się do skutków zmian klimatu.
14. Rozwój polskich miast prowadzony jest w kierunku coraz wyższego poziomu życia ich mieszkańców.”

Wizja dla miast już jest – pozostaje pytanie: co z ich rozwojem?

Kupą, mości panowie urbanisci?

9 sierpnia br. trafiona "kulą gowinowskiej deregulacji", padła Polska Izba Urbanistów. Pomimo przypisywania sobie przez tę korporację wykonywania niezwykle ważnego dla funkcjonowania całego państwa multidyscyplinarnego zawodu zaufania publicznego upadek ten został przez cały „pozakorporacyjny świat” zignorowany. W środowisku urbanistów (zdergulowanych) dominuje pogląd, że „co złego, to oczywiście nie my”, przemieszany z nastrojami rozgoryczenia wywołanymi odrzuceniem przez „świat planistycznych ignorantów”. Życie nie znosi próżni – „okołoplanistyczne” także. Jeszcze PIU nie rozpoczęła na dobre samolikwidacji a już rozpoczęły się intensywne zabiegi urbanistów (przynajmniej części) ukierunkowane na szybkie stworzenie nowych, poizbowych struktur organizacyjnych. „Ideę przewodnią” tych wysiłków niezwykle dobitnie wyartykułowano w jednym z „[manifestów założycielskich](#)”: „(...) *ma to być organizacja o charakterze ogólnopolskim, zrzeszająca tych uprawnionych urbanistów, którzy wierzą, że szansą na przetrwanie zawodu urbanisty jest działanie w większej grupie (...)*” Okazuje się więc, że „patent” sformułowany przez bohatera powieści naszego klasyka jest ciągle żywy. Przez pięć ostatnich lat na portalu [kontrurbanista.webnode.com](#) usiłowałem zwracać uwagę na zagrożenia płynące z permanentnego ignorowania przez środowisko urbanistów w Polsce wymogów profesjonalizmu tego zawodu – jak się okazuje, całkowicie bezskutecznie. Po wejściu w życie ustawowej deregulacji zawodu urbanisty [zaproponowałem](#) powrót do tego tematu. „Środowisko” najwyraźniej woli jednak drogę wskazaną przez Onufrego Zagłobę.

Tylko czy samą „kupą” można zapracować na status zawodu zaufania publicznego?

Nibyplanistyka polska

Należę do pokolenia urbanistów, którzy rozpoczynali działalność planistyczną „pod rządami” ustawy z 1984 r. o planowaniu przestrzennym – od tego czasu miałem okazję poznać w praktyce, dość szczegółowo i wieloaspektowo rezultaty wszystkich dotychczasowych działań reformująco-naprawczych polskiego systemu planowania.

Piszę „rezultaty” chociaż tak naprawdę było to, trwające do chwili obecnej, pasmo legislacyjnych porażek przy równoczesnej, realizowanej w skali całego kraju i bez jakichkolwiek przeszkód, totalnej destrukcji przestrzeni.

Nieusuwalnej, jak się okazuje, legislacyjnej nieskuteczności towarzyszy, niestety, również nieusuwalna, bezradność (bezsilność?) wszystkich instytucjonalnych środowisk mających „zadekretowany” obowiązek dbania o przestrzeń tj. walki z chaosem i ochrony utrwalonego ładu przestrzennego.

Dzisiaj, patrząc na dotychczasowe rezultaty tego „dbania”, mogę je bez obawy podsumować słowami z bajki biskupa Krasickiego:

*"(...) Gdy więc wszystkie sposoby ratunku upadły,
Wśród serdecznych przyjaciół psy zająca zjadły."*

Osobom znajdującym polską planistykę w lepszej kondycji niż ja, proponuję dokonanie krótkiej oceny według następującego schematu:

I. Doktryna prawa planistycznego

jaka jest rzeczywista wartość i przydatność dla planowania przestrzennego obowiązującej ustawy planistycznej przy ciągłym wprowadzaniu do obiegu prawnego kolejnych antyplanistycznych specustaw oraz przy orzecznictwie sądowo-administracyjnym tolerującym niezgodność popularnych WZ-ek ze studium gminy?

II. Praktyka planistyczna

na ile skutecznym i przydatnym narzędziem realizacji polityki przestrzennej i utrwalania ładu przestrzennego są WZ-ki, a szczególnie te niezgodne ze studium gminy?

III. Plany miejscowe jako narzędzie realizacji polityki przestrzennej

na ile skutecznym i przydatnym narzędziem realizacji polityki przestrzennej i utrwalania ładu przestrzennego są plany miejscowe, przy uchwalaniu których nie zagwarantowano wymaganych środków finansowych na realizację zadań własnych gminy?

IV. Plany zagospodarowania przestrzennego jako prawo miejscowe

na ile skutecznym i przydatnym narzędziem realizacji polityki przestrzennej i utrwalania ładu przestrzennego są powszechnie wprowadzane do obiegu prawnego plany miejscowe zawierające błędy merytoryczne i naruszające obowiązujące prawo?

V. Partycypacja społeczna w polskiej planistyce

jaki jest rzeczywisty udział lokalnych społeczności w tworzeniu dokumentów planistycznych (studium gminy, plan miejscowy)?

VI. Rola korporacji planistów w polskiej planistyce

jaki był rzeczywisty (dotychczasowy) wpływ korporacji urbanistów na jakość opracowań planistycznych a w konsekwencji na jakość przestrzeni?

VII. Adeptci zawodu

jaka jest rzeczywista wartość „doświadczenia zawodowego” adeptów zawodu urbanisty zdobywanego przy tak „zdefragmentowanym” stanie prawnym oraz w sytuacji całkowitego zaniku podaży opracowań planistycznych w skali kraju?

(Nie)ład w przestrzeni polskich miast – dlaczego?

Być może pewnym ułatwieniem dla poszukujących odpowiedzi na tytułowe pytanie będzie informacja, która swego czasu pojawiła się w biuletynie informacji publicznej (BIP) jednego z bardzo znanych miast polskich – a konkretnie treść ogłoszenia o poszukiwaniu przez prezydenta tego miasta kandydata na stanowisko Architekta Miejskiego. Oto najbardziej „interesujący” fragment:

1. Wymagania niezbędne (formalne):

- (...),
- wykształcenie wyższe: mgr inż. architektury,
- co najmniej 10-letni staż pracy,
- przynależność do Izby Architektów,
- (...),

2. Wymagania dodatkowe (będące przedmiotem oceny):

- gruntowna znajomość zagadnień i przepisów z zakresu prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz gospodarki nieruchomościami wraz z przepisami wykonawczymi,
- ogólna znajomość przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustaw samorządowych,
- umiejętność czytania dokumentacji architektoniczno-budowlanej, umiejętność analizy decyzji WZ oraz ustaleń planu miejscowego,
- (...),
- samodzielność w pracy oraz własna inicjatywa, umiejętność podejmowania decyzji, myślenia strategicznego, umiejętność wystąpień publicznych i umiejętności negocjacyjne.

Chociaż od publikacji minęło już trochę czasu, nie zauważyłem jakiegokolwiek reakcji na fakt, że wedle władarzy tego miasta **architekt uprawniony, należący do Izby Architektów, posiadający dziesięcioletni staż** nie musi posiadać:

- gruntownej znajomości zagadnień i przepisów z zakresu prawa budowlanego, planowania i zagospodarowania przestrzennego, ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz gospodarki nieruchomościami wraz z przepisami wykonawczymi,
- ogólnej znajomości przepisów kodeksu postępowania administracyjnego i ustaw samorządowych,
- umiejętności czytania dokumentacji architektoniczno-budowlanej, umiejętności analizy decyzji WZ oraz ustaleń planu miejscowego,
- umiejętności samodzielnej pracy oraz własnej inicjatywy, umiejętności podejmowania decyzji, myślenia strategicznego, umiejętności wystąpień publicznych i umiejętności negocjacyjnych.

Czy w tej sytuacji powinniśmy się dziwić, że przestrzeń naszych miast wygląda tak, jak wygląda?

Ład przestrzenny elementem dziedzictwa i tożsamości

Powstanie Warszawskie – od lat trwa ogólnonarodowe szukanie odpowiedzi na pytanie o jego sens. Spiwem wszystkich tych wysiłków, niezależnym od proveniencji i intencji poszukujących, jest ważenie zysków i strat będących następstwem tego patriotycznego zrywu.

„Wspólne” jest także umieszczenie na czołowym miejscu po stronie strat faktu zniszczenia najbardziej wartościowej zabudowy Warszawy.

Warto tu przypomnieć opinię profesora Jana Zachwatowicza, polskiego architekta i autora m.in. powojennej koncepcji odbudowy Starego Miasta w Warszawie:

„zniszczenie Warszawy przez Niemców nasuwa daleko idące spostrzeżenia. Wśród ruin i zgliszcz wyróżniamy zupełnie łatwo, że najbardziej gruntownym zniszczeniom uległy urządzenia techniczne, przemysłowe [...] w tej samej kategorii również obiekty zabytkowe: zamki, pałace, kościoły, pomniki. Czym tłumaczyć to szczególne natężenie niszczycielskiej pasji niemieckich zbrodniarzy w stosunku do sędziwych zabytków. Odpowiedź znajdziemy w haśle przez nich samych głoszonych. Naród żyje tak długo, jak długo żyją jego dzieła kultury. To jest bez wątpienia uzasadnienie niszczycielskiej pasji. Zniszczenie Warszawy to jedna z prób zniszczenia narodu Polskiego”

Właśnie dobiega końca (?) kolejna sierpniowa dyskusja na temat Powstania Warszawskiego, dyskusja, w której m. in. po raz kolejny, uczestnicy zgodnie (!) ubolewają nad zniszczeniem Warszawy przez Niemców.

Trochę to mimo wszystko zaskakujące – jednocześnie tu i teraz, u uczestników wyżej wymienionych dysput trudno zauważyć choćby najmniejszy ślad podobnego ubolewania nad totalną, trwającą od wielu lat, systematyczną a jednocześnie bezkarną destrukcją i dewastacją całej polskiej przestrzeni - stanowiącej dziedzictwo definiujące naszą indywidualną, społeczną i narodową tożsamość.

Potrąfimy z godną podziwu żarliwością „naprawiać” przeszłość – a co z teraźniejszością? Kiedy ją naprawimy?

Pamiętajmy, że: *Urbes constituit aetas, hora dissolvit (Miasta buduje wiek, niszczy godzina)* - nigdy odwrotnie.

Veniēt tempus, quo posterī nostri tam aperta nos nescisse mirentur (Przyjdzie czas, kiedy nasi potomni będą się dziwić, że nie znaliśmy tak oczywistych rzeczy).

Szacunek, respect, chapeau bas!

W maju 2009 roku ówczesne Ministerstwo Infrastruktury uroczysto poinformowało o owocnym zakończeniu długiej batalii o nowy, lepszy kształt obowiązującej ustawy planistycznej. Mowa tu oczywiście o słynnym tzw. *projekcie Dziekońskiego*, który: (...) *ma na celu zmianę obowiązujących przepisów w kierunku wspomaganie aktywności gospodarczej, konkurencyjności działających podmiotów i zwiększenia absorpcji środków unijnych*. Według zapewnień autorów: „(...) *W wyniku wprowadzenia zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nastąpi zdecydowane przyspieszenie procesów inwestycyjnych co wpłynie korzystnie na całą sferę związaną z budownictwem, a także poprzez wzajemne powiązania na całokształt polskiej gospodarki*.(...)”

W ocenie Ministerstwa Infrastruktury prezentowany projekt nowelizacji, w zakresie przewidywanych skutków, przerósł (oczywiście w sensie pozytywnym) pierwotne oczekiwania pomysłodawców tych zmian do tego stopnia, że: „(...) *Niestety oszacowanie wielorakich korzyści ekonomicznych w/w zmian jest b. trudne a w sytuacji tak wielu zmiennych ekonomicznych niemal niemożliwe ale z całą pewnością można stwierdzić że przedłożony projekt zdecydowanie przyczyni się do rozwoju gospodarczego kraju*.(...)”

Pomimo wspomnianych trudności, zdaniem resortu: „(...) *Można również stwierdzić, że wpływy do budżetu państwa będą wielokrotnie wyższe od poniesionych kosztów*.(...)”

Przyznam szczerze, że do dzisiaj pozostaję pod niezmiennie silnym wrażeniem tego „oszacowania przewidywanych skutków” (czyt.: wielorakich korzyści): **respect!**

Niestety, projekt, pomimo tak spektakularnych zalet, z nieznanym bliżej powodów nie wytrzymał próby czasu - został zastąpiony inną koncepcją: *kodeksem urbanistyczno-budowlanym*.

Kodeksem, o którym przedstawiciel ministerstwa (obecnie MliR) [wypowiada się](#) wprawdzie w podobnie pozytywnym tonie (“*Wizja (...) jest spójna. Część rozwiązań ma charakter nowatorski.*”) jednak w zakresie „przewidywanych skutków”: (...) *jest jeszcze za wcześnie, by je w pełni oceniać. (...) "Przy tak dużych zmianach kodeksowych musimy bardzo analitycznie przebadać, jaki będzie skutek regulacji - jak przepisy zadziałają, jaki będą miały rezultat finansowy, jakich działań będą wymagały, jeśli chodzi o ich dostosowanie do nowych instytucji prawnych"*.

Jest tylko jeden mały (?) problem: „(...) *vacatio legis niektórych rozwiązań Kodeksu może wynosić nawet kilka lat* (...)”. Z tym większą niecierpliwością czekam na wynik tego „analitycznego przebadania” – niezależnie od wyników, już teraz, dla autorów tych "analiz" **chapeau bas!**

Planowanie przestrzenne po polsku



Projekt kodeksu planistycznego oddam w dobre ręce

[Projekt ten](#) opublikowany został w marcu 2010 roku na portalu [kontrurbanista.webnode.com](#). Jest dotychczas jedyną propozycją kompleksowych rozwiązań prawnych opartych na wynikach szczegółowych analiz stanu istniejącego planistyki polskiej i jednocześnie odnoszących się do wszystkich rzeczywistych bolączek planowania przestrzennego w Polsce. W ocenie autorów jest mniej rewolucyjną alternatywą rozwiązań planistycznych przyjętych w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, opracowywanego aktualnie przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego.

Przestrzeń polska w oparach planistycznej mistyfikacji

W październiku 2013 r. opublikowano „[Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce](#)”. Możemy w nim przeczytać m.in.

„(...) Wiele gmin ponosi lub będzie ponosić koszty wykupu gruntów pod drogi oraz koszty budowy infrastruktury technicznej na terenach, które nigdy nie będą zabudowane, na skutek wielokrotnie przeszacowanego bilansu potrzeb terenowych dla budownictwa mieszkaniowego oraz na terenach zabudowanych ekstensywnie. Według dostępnych szacunków, koszty te wynoszą: 40-59 mld zł (według szacunku Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w 2011 r.), 67 mld zł (według Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej/GUS z ankiet gminnych nt. prognozowanych skutków uchwalenia planów miejscowych według stanu z końca 2012 r.) oraz 129 mld zł (według tzw. Raportu Kozińskiego i Olbrysa z 2011 r.). Koszty te przekraczają możliwości finansowe wielu samorządów. Ich wielkość, szacowana we wspomnianych niezależnych od siebie źródłach na dziesiątki miliardów złotych, grozi bankructwem wielu gmin i stanowi zagrożenie dla stabilności finansów publicznych w skali całego kraju. Z docierających informacji z niektórych samorządów wiadomo również, że koszty pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości, które winny być na mocy ustaw przejęte przez gminy, sięgają setek milionów złotych.(...)”

Oto, co w tej dramatycznej sytuacji proponują eksperci – autorzy Raportu:

Konieczne są zasadnicze zmiany systemowe, które z jednej strony ułatwią władzom samorządowym uchwalanie planów oraz finansowanie ich skutków, a z drugiej zmobilizują samorządy do realizacji tego typu zadań. Najpilniejszym zadaniem władz jest opanowanie chaotycznych procesów urbanizacyjnych, gdyż procesy te muszą być objęte kontrolą planistyczną, a wielkość terenów inwestowania powinna wynikać z rzeczywistych potrzeb i możliwości rozwojowych gmin. Konieczne jest wprowadzenie kryteriów ekonomicznych do planowania przestrzennego oraz monitorowanie procesów urbanizacyjnych.

Warto zauważyć, że tak cały „ekonomiczny” problem planistyki polskiej widzą eksperci, nb. aktualnie pracujący nad jego najlepszym rozwiązaniem w Kodeksie urbanistyczno-budowlanym.

Niestety, jest to kontynuacja pojawiającej się od pewnego czasu w przestrzeni publicznej (z uporem powtarzanej i utrwalonej w społecznej świadomości), opinii dotyczącej roli, jaką w finansowym bankructwie gmin odgrywa uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego.

Opinia ta sprowadza się do jednej generalnej konkluzji: *finansowym bankructwem najbardziej zagrożone są gminy, które uchwały miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego - popełniły błąd ponieważ chciały dobrze (zgodnie z duchem i literą prawa) a wyszło jak zwykle tzn. „duch i litera prawa” okazały się dla finansów gminnych śmiertelną pułapką.*

Problem w tym, że teza o niewinności samorządów gminnych w opisywanej materii, mówiąc eufemistycznie, nie do końca „koresponduje” z duchem i literą obowiązującego prawa.

Autorzy obowiązującej od 11 lat ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dostrzegając potencjalne zagrożenia dla budżetów gminnych, wynikające z uchwalania planów miejscowych, odnieśli się do tych kwestii dość szczegółowo.

W art. 17 pkt 5 ustawy na organ wykonawczy, sporządzający projekt planu (wójta, burmistrza, prezydenta miasta) nałożono obowiązek sporządzenia „*prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego*” (tj. oszacowania potencjalnych zysków i strat dla budżetu gminy); prognozę taką należało sporządzić po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego.

Zgodnie zaś z art. 20. ust 1 ustawy rada gminy jest zobowiązana do zapoznania się z wynikami „prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego”, a na ich podstawie do podjęcia decyzji o uchwaleniu (bądź nie) projektu planu miejscowego przedłożonego przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta - w przypadku decyzji o uchwaleniu do uprzedniego rozstrzygnięcia o zasadach finansowania (zgodnie z przepisami o finansach publicznych) inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy.

Te „zadania własne gminy” to: projektowane drogi gminne oraz przewidywane do realizacji w tych drogach sieci infrastruktury technicznej. „Rozstrzygnięcie o zasadach finansowania” to nic innego jak zagwarantowanie (zapisanie w kolejnych budżetach gminnych) środków na ten cel.

Jedyny błąd, który popełnił ustawodawca, to niewskazanie trybu, sposobu i organu do egzekwowania w/w przepisów. Kto w tej sytuacji powinien być „egzekutorem”: wojewoda czy RIO? Z wykładni językowej art. 20. ust 1 ustawy wynika, że jednak RIO („rozstrzygnięcie o zasadach finansowania zgodnie z przepisami o finansach publicznych”).

Niestety, brak w praktyce jakiegokolwiek nadzoru prawnego w tym zakresie nad gminami spowodował eksplozję „radosnej planistycznej twórczości” większości samorządów gminnych, naruszającej powszechnie cytowane przepisy art. 17 pkt 5 i art. 20. ust 1 ustawy, i w ten sposób generującej zobowiązania gmin przerastające wielokrotnie ich budżetowe możliwości.

W wymiarze prawnym tak sporządzone plany miejscowe NIGDY nie powinny wejść do obiegu prawnego. Drobne uzupełnienie art. 20 ustawy planistycznej o „egzekutora” tego przepisu załatwiało cały problem.

Gdyby tak się stało, najprawdopodobniej nie byłoby tak powszechnych „planistyczno-finansowych” problemów z budżetami gminnymi a także (śmiem twierdzić) tak powszechnego „rozlewania się miast” – rygorystycznie egzekwując przepisy art.20 ustawy planistycznej mielibyśmy dzisiaj w obiegu prawnym najwyżej 5-10% planów obecnie obowiązujących.

Sugerowana przeze mnie już przed dwoma laty (na portalu *kontrurbanista.webnode.com*) nowelizacja art. 20 ustawy planistycznej nie wzbudziła dotychczas jakiegokolwiek zainteresowania – zamiast niej powstają kolejne obszerne raporty a nawet całe regulacje kodeksowe...i [telewizyjne reportaże](#).

„Ład przestrzenny? O co kaman?!“

W 2010 roku, podejmując próbę zainicjowania dyskusji na temat wszechobecnego w polskiej przestrzeni chaosu, na portalu, który rok wcześniej założyłem, pisałem:

„(...) Na aktualny stan polskiej przestrzeni składa się jej powszechna dezintegracja oraz narastający chaos przestrzenny, przy jednoczesnej bezsilności instytucjonalnej państwa, bierności środowisk zawodowych i nieskuteczności obowiązującego prawa. Stan ten wymaga niezwłocznego podjęcia publicznej debaty – otwartej, rzetelnej, odpolitycznionej, nie ograniczonej czasowo i organizacyjnie.

Organizatorzy wyrażają nadzieję, że taka formuła pozwoli na zabranie głosu wszystkim zainteresowanym kondycją naszej przestrzeni, natomiast wyrażone w debacie opinie, uwagi, postulaty i wnioski będą mogły stanowić istotny składnik przyszłego konsensusu w zakresie rozwiązań instytucjonalno-prawnych służących przywróceniu i skutecznej ochronie ładu przestrzennego.

Miejscem optymalnym dla skuteczności proponowanej formuły dyskusji jest przestrzeń wirtualna, dlatego też twórcy portalu *kontrurbanista.webnode.com*, dla rozpoczęcia debaty o kondycji polskiej przestrzeni udostępniają swoją stronę internetową, kierując się maksymą *dimidium facti, qui coepit, habet* (połowę dzieła wykonał, kto je rozpoczął).

Do udziału w Kongresie zapraszamy wszystkich, którzy nie godzą się na destrukcję polskiej przestrzeni. (...)

Tak narodziła się inicjatywa *„I Wirtualnego Kongresu Ładu Przestrzennego”*. Zaproszenie do udziału w Kongresie rozesłałem mailowo do kilkuset podmiotów: do polityków, parlamentarzystów, przedsiębiorców, do korporacji (urbanistów i innych, „okołoplanistycznych” zawodów), do stowarzyszeń, organizacji samorządowych, pozarządowych, środowisk akademickich, ekonomistów, socjologów, mediów itp.

Dla poszerzenia kongresowych debat o wątek legislacyjny przedstawiłem na kongresowym „forum” *autorski projekt ustawy planistycznej*, uzupełniony *diagnozą stanu istniejącego w sferze planowania przestrzennego oraz szczegółową oceną obowiązującej ustawy*.

Odpowiedzią na te inicjatywy była „głucha” cisza. Dotarły do mnie jedynie „sygnały” (płynące nieoficjalnie z różnych „profesjonalnych środowisk”), w których dano mi do zrozumienia, że owszem ważne są „sprawy”, do dyskusowania których zachęcam, ale ważniejsze są „Osoby” (czyt.: „Nazwiska”) i reprezentowane przez nie „Środowiska” - a tych u mnie brak. Zwracano mi także uwagę na „niedopuszczalną” przy dyskusjach na tak poważne tematy „internetową anonimowość potencjalnych uczestników” oraz wynikający z powszechnej dostępności do forów dyskusyjnych, potencjalny „nieprofesjonalizm” dyskutantów, zniechęcający do udziału „profesjonalistów”.

Okazuje się, że „środowiska profesjonalistów” preferują, zresztą w ostatniej dekadzie szalenie modne, planistyczne „eventy” – zjazdy, kongresy, sympozja, konferencje, seminaria, panele oraz „dni”. Wszystkie te wydarzenia są obowiązkowo objęte ważnymi patronatami instytucjonalnymi, medialnymi i – co również niezwykle ważne – często zakończone efektownymi publikacjami.

Szkoda tylko, że z tej „eventualnej aktywności” w ciągu ostatniego dziesięciolecia nic konkretnego dla poprawy stanu polskiej przestrzeni nie wyniknęło.

W 2012 roku postanowiłem powrócić do pomysłu „Wirtualnego Kongresu Ładu Przestrzennego”. Pisałem wtedy:

Główną intencją portalu *kontrurbanista.webnode.com*, inicjatora i organizatora I Wirtualnego Kongresu Ładu Przestrzennego, zorganizowanego w 2010 roku, pod hasłem: *„Ład przestrzenny elementem dziedzictwa i tożsamości”*, było przywrócenie do społecznej świadomości marginalizowanej dzisiaj tezy, że destrukcja i dewastacja przestrzeni jest także niszczeniem dziedzictwa definiującego naszą indywidualną i społeczną tożsamość. Nie rezygnując z kontynuowania dyskusji o wpływie ładu przestrzennego na naszą tożsamość, jako temat rozważań kongresowych w 2012 roku proponujemy: *„Ład przestrzenny - jakość życia”*.

Rezultat? Ponownie „głucha” cisza, która trwa do dzisiaj. Parafrazując nieco słowa przeboju niezapomnianej Danuty Rinn, zastanawiam się: *Gdzie ci eksperci (planistyczni) na miarę czasów ?*

A propos ekspertów - przypomniała mi się definicja sformułowana swego czasu przez znanego polskiego kompozytora Augustyna Blocha:

„Eksperci to ktoś, kto ma coraz większą wiedzę w coraz mniejszym zakresie, aż wreszcie wie absolutnie wszystko o niczym”

"Polska język, trudna język" – semantyka planistyczna

Poniżej drobne przykłady „radosnej tęczowości” polskich urbanistów, należących do Polskiej Izby Urbanistów.

* * *

maksymalna wysokość zabudowy – 1,5 kondygnacji;

*

usługi komercyjne – należy przez to rozumieć usługi przynoszące zysk;

*

obiekty towarzyszące - należy przez to rozumieć urządzenia i budynki towarzyszące zabudowie, ściśle związane z jej prawidłowym funkcjonowaniem;

*

elewacje uprzywilejowane - należy przez to rozumieć elewacje wymagające szczególnie starannego i atrakcyjnego traktowania w zakresie projektowanych rozwiązań architektonicznych i materiałowych;

*

usługa w formie wbudowanej w budynek mieszkalny – usługa o powierzchni użytkowej nie przekraczającej 30 % ogólnej powierzchni użytkowej budynku;

*

powierzchnia zabudowanej działki - należy przez to rozumieć powierzchnię działki zabudowaną budynkiem lub budynkami;

*

przeznaczenie podstawowe – przeznaczenie, które przeważa na danym obszarze wyznaczonym liniami rozgraniczającymi;

*

przeznaczenie uzupełniające – rodzaje przeznaczenia, nie kolidujące z przeznaczeniem podstawowym obowiązującym na danym terenie lub działce, które uzupełniają lub wzbogacają podstawowe funkcje terenu a suma powierzchni stanowi nie więcej niż 40 % powierzchni użytkowej budynków znajdujących się na działce;

*

obowiązująca kolorystyka - kolorystykę budynków należy przyjąć w odcieniach pastelowych w tonacji koloru nawiązującej do zabudowy na działkach przyległych;

*

z treści uchwały:

§1 ust.1 (...) przedmiotem jest zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy (...)

§ 1 ust. 2. Zmiana, o której mowa w §1 ust.1 nie zmienia ustaleń tego planu.

*

w ramach ustalonego przeznaczenia rolniczego, dopuszcza się alternatywny przebieg drogi ekspresowej

*

na całym terenie objętym planem miejscowym dopuszcza się realizację wszelkich zadań służących realizacji celów publicznych;

*

teren – należy przez to rozumieć teren o określonym rodzaju przeznaczenia podstawowego wyznaczony na rysunku planu liniami rozgraniczającymi;

*

wysokość zabudowy - należy przez to rozumieć maksymalną lub minimalną odległość w rzucie prostopadłym pomiędzy najwyższym punktem dachu budynku, a gruntem rodzimym;

*

Nie ustala się z powodu braku ich występowania:

1) zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;

2) wymagań wynikających z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych.

*

zabudowa usługowa – należy przez to rozumieć obiekty służące zaspokajaniu potrzeb ludności w szczególności z zakresu użyteczności publicznej, o których mowa w warunkach technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie;

*

ustawienie budynków w stosunku do ulicy – usytuowanie budynku na działce od strony ulicy publicznej lub drogi wewnętrznej określone przez położenie głównej kalenicy budynku w stosunku do ulicy np. prostopadłe lub równoległe; jeżeli ustalenia szczegółowe nie stanowią inaczej, dla budynków na działkach narożnych położenie kalenicy głównej należy dostosować do jednej z ulic, przy których zlokalizowana jest działka; z uwagi na uwarunkowania terenowe dopuszcza się odchylenie o kąt max. 30° w stosunku do ulicy;

*

elewacja uprzywilejowana – należy przez to rozumieć główną, najbardziej reprezentacyjną elewację budynku, podkreślającą jego funkcję i identyfikującą w przestrzeni;

*

§1 Przystępuje się do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (...).

§2 Warunkiem sporządzenia planu miejscowego, o którym mowa w §1 jest wyprzedzająca jednostkowa zmiana studium gminy.

*

obszary planistyczne MW (tereny zabudowy wielorodzinnej) - dopuszcza się zmianę użytkowania wszystkich lokali mieszkalnych na usługowe;

* * *

Okazuje się jednak, że jest to przypadłość, która potrafi „trafić” nie tylko urbanistów, ale także innych ekspertów od planistyki – poniżej przykład z projektu *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* opublikowanego właśnie na stronie internetowej Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju:

Art. 121

§ 1. Jeżeli rada gminy, wbrew obowiązkowi uchwalenia planu miejscowego, nie uchwali planu w terminie dwóch lat od dnia powstania obowiązku, albo w terminie 3 miesięcy nie podejmie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, wojewoda wzywa radę do jego uchwalenia nie później niż w terminie roku od dnia wezwania do dokonania tej czynności.

„Korporacyjna recydywa” urbanistów?

Powołana w 2002 r. Izba Urbanistów Polskich rozumiana jako korporacja zawodu zaufania publicznego praktycznie nigdy nie zaistniała w „realu” - uległa całkowitemu samounicestwieniu wkrótce po powstaniu. Jej miejsce zajęła kadłubowa struktura nieudolnie imitująca tę korporację. Znakiem firmowym tej „imitacji” był „przymus składkowy”, egzekwowany bezwzględnie pod rygorem utraty prawa do bycia urbanistą (sic!). Zgodnie z zasadą, że nieszczęścia chodzą parami, przymusowi składkowemu towarzyszył „przymus zbierania punktów szkoleniowych”, którego naruszenie było również zagrożone „zawodową dekapitacją”. Zwrotu „zbieranie punktów szkoleniowych” używam tu nie bez przyczyny – do takiej karykaturalnej praktyki sprowadzono niezwykle ważny korporacyjny obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych urbanistów. Tak więc bycie by urbanistą uprawnionym sprowadzało się do: regularnego opłacania składek członkowskich oraz systematycznego zbierania wspomnianych punktów szkoleniowych metodą uczestnictwa w „szkoleniowych eventach” organizowanych przez Izbę na zasadzie: „wystarczy opłacić i być”. Trzecim wyznacznikiem statusu urbanisty uprawnionego było „sporządzanie” – jednak w przeciwieństwie do obowiązku regularnego uiszczania składek członkowskich i zgromadzenia zadanej ilości punktów szkoleniowych „sporządzanie” obowiązkowe nigdy nie było, z prozaicznego zresztą powodu: roboty planistycznej od wielu lat jest tyle „co kot napłakał”. I właśnie na tym tle (deficytu zleceń) doszło wkrótce do wewnętrznych modyfikacji pierwotnych zasad wykonywania zawodu urbanisty – i tak urbanisci należący do Izby zostali podzieleni na „zwyczajnie” uprawnionych, uprawnionych „dodatkowo” do prowadzenia praktyk zawodowych dla adeptów, uprawnionych „dodatkowo” do uczestnictwa w gminnych komisjach urbanistyczno-architektonicznych, uprawnionych „dodatkowo” do bycia rzeczoznawcami urbanistycznymi). Trudno nie zadać sobie pytania, czy uprawniony urbanista jest na tyle niekompetentny, że trzeba go było jeszcze w powyższy, kuriozalny sposób „douprawniać”? Z dniem 10 sierpnia Polska Izba Urbanistów przestała istnieć – teoretycznie odeszły do lamusa opisane wyżej patologie. Czy aby na pewno?

Oto na jeszcze istniejącym portalu nie istniejącej już Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Warszawie pojawiła się informacja - poniżej kluczowy fragment:

„Koleżanki i Koledzy, w dniu 21 lipca 2014 r. odbyło się w budynku przy ul. Mokotowskiej 4/6 w Warszawie specjalne zebranie zwołane z inicjatywy Okręgowej Rady Izby Urbanistów z siedzibą w Warszawie. Uczestnicy zebrania z różnych części Polski podjęli uchwałę o powołaniu Stowarzyszenia Polska Izba Urbanistów oraz przyjęli Statut Stowarzyszenia. Jak nazwa Stowarzyszenia wskazuje, ma to być organizacja o charakterze ogólnopolskim, zrzeszająca tych uprawnionych urbanistów, którzy wierzą, że szansą na przetrwanie zawodu urbanisty jest działanie w większej grupie, czego nie zadeklarował jednoznacznie Krajowy Zjazd Izby Urbanistów w czerwcu b.r. Głównymi naszymi celami jest: zachowanie możliwie dużej grupy urbanistów w jednej ogólnopolskiej organizacji i wykorzystanie przynajmniej części dorobku i potencjału organizacyjnego obecnej Izby.(...)”

Nowe dobro narodowe

Na stronie internetowej nie istniejącej już Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą w Katowicach można było swego czasu przeczytać relację ze szkoleniowo-studialnego wyjazdu urbanistów tej Izby Okręgowej do krajów Beneluksu. A oto fragment:

„Był to już kolejny (ósmo?) nasz wyjazd. Jak zwykle było w nim sporo zwiedzania, jak zwykle było sporo wykładów merytorycznych, spotkań z urbanistami, planistami. (...) Odwiedziliśmy Trewir i Schengen w Niemczech, Luksemburg, ale przede wszystkim Brukselę, Brugię i Antwerpię w Belgii oraz Rotterdam, Gandawę, Amsterdam i Almere w Holandii. (...) Mogliśmy zobaczyć na własne oczy jak wyglądają tamtejsze miasta, poznać ich problemy, a wreszcie zapytać naszych gospodarzy o sprawy, które wydały nam się ciekawe, czasem kuriozalne, a czasem bardzo podobne do naszych. Byliśmy witani w Urzędzie Miasta Brukseli, Agencji Rozwoju Regionu Brukseli, Urzędzie Miasta Rotterdam. Często szukaliśmy jakiś podobieństw do sytuacji w naszym kraju. Było to trudne. (...)”

Prawdopodobnie przed traumą dalszych poszukiwań „*jakiś podobieństw do sytuacji w naszym kraju*” uchronił całą grupę szybki powrót do Polski.

A propos „*sytuacji w naszym kraju*” – od dwudziestu lat podejmowane są nieustające wysiłki reformatorskie na rzecz uzdrowienia polskiej przestrzeni. Przez te dwie dekady okazję do takich „sanacyjnych” działań miały wszystkie opcje polityczne. Niestety wszystkie dotychczas podejmowane próby zakończyły się dokładnie tak samo - z problemem nie poradziły sobie: kolejne parlamenty, kolejne ekipy rządowe, środowiska naukowe i korporacje związane z problematyką przestrzenną.

Trochę to wszystko zastanawia (ta ponadczasowa, narodowa niemoc) ale najwidoczniej w Polsce ład przestrzenny jest, obiektywnie rzecz ujmując, niemożliwy. Beład przestrzenny okazuje się być bytem „ponadpartyjnym” – można by rzec „ogólnonarodowym”.

Co więc można w tej niewątpliwie dramatycznej sytuacji zrobić? Czy już wszystko stracone?

Zamiast z chaosem przestrzennym walczyć (dalej i bezskutecznie), może go po prostu... polubić?

Być może nawet już go trochę (podświadomie) lubimy – jak inaczej wytłumaczyć sytuację, że bałagan w polskiej przestrzeni jest tak powszechny? Czy to na pewno tylko przyzwyczajenie?

Wprawdzie opisywany na wstępie wyjazd urbanistów do krajów Beneluksu miał charakter szkoleniowo-studialny ale myślę, że nie będzie błędem uzupełnienie tej relacji o konstatację, że jednym z istotniejszych powodów wybrania tego regionu Europy za cel podróży był ład przestrzenny, powszechny w każdym z odwiedzanych krajów. Za granicą zawsze szukamy tego, czego nam najbardziej brakuje w kraju.

Ale są też „plusy dodatnie” naszej obecnej sytuacji - to uniwersalność ludzkiej natury. Jestem przekonany, że u mieszkańców Beneluxu (i nie tylko) wcześniej czy później nastąpi totalny przesył ładu i porządku w przestrzeni. A wtedy... możemy spokojnie patrzeć w przyszłość – skołatani wszechobecną „estetyką ładu przestrzennego” tylko u nas znajdując skuteczne antidotum.

Może więc już teraz warto pomyśleć o objęciu ochroną prawną naszej polskiej przestrzeni pod hasłem: *Chaos przestrzenny dobrem narodowym!*

„Plamienie” przestrzenne – spécialité de la maison

W ostatnich latach, na „okołoplanistycznym podwórku”, dość zaskakującą, wręcz zawrotną karierę zrobił zwrot „*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*” – w skrócie *mpzp* – odmieniany z upodobaniem przez wszystkich i przez wszystkie przypadki.

Mamy więc mnogość wprowadzanych do przestrzeni publicznej i w niej z powodzeniem funkcjonujących: rozpraw, analiz, diagnoz, prognoz, strategii, koncepcji, etc, których istotnym elementem a bardzo często podstawowym „budulcem” jest *mpzp*. A co dla opisanych wyżej sytuacji charakterystyczne - „*miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*” występuje tu każdorazowo w roli niekwestionowanego bohatera pozytywnego, niejako *ex definitione*.

Jeśli już roztrząsany jest jakikolwiek problem w odniesieniu do tematu *mpzp* toś to kwestie typu: *dłaczego planów jest tak dramatycznie mało* oraz (ewentualnie) *co zrobić aby znacząco zwiększyć ich ilość* tj. poprawić wskaźnik pokrycia *mpzp gminy/województwa /kraju*. Płynie stąd do odbiorcy niczym nie zmałowany a przy tym jakże krzepiący przekaz: jeśli *mpzp* jest - jest bardzo dobrze, optymalnie. Koniec. Kropka. Wprawdzie brak w tym przekazie szczegółów, takich jak np.: jakość ustaleń planu miejscowego (prawna i merytoryczna), ich realność, skuteczność i przydatność dla realizacji polityki przestrzennej gminy – ale przecież to szczegóły („ponadto mało znaczące”). Tylko czy na pewno?

Niestety, plany zagospodarowania przestrzennego będące w obiegu prawnym w dużej części są pozbawione owych „mało znaczących” szczegółów przez co są to raczej „miejscowe atrapy zagospodarowania przestrzennego”. Ich główną, a często jedyną funkcją (zaletą) jest udział w tworzeniu *zw. wskaźnika pokrycia mpzp gminy/województwa /kraju*.

Nie jest tajemnicą, że problem jakości opracowań planistycznych nigdy, w przeciągu całego dziesięcioletniego istnienia Polskiej Izby Urbanistów, nie był przedmiotem szczególnego zainteresowania tej korporacji. Być może po prostu uznano, że nie warto tracić czasu na zgłębianie tak „prozaicznej” wiedzy jak profesjonalne sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego.

Z tego względu nie powinniśmy popadać w „święte oburzenie”, widząc jak na terenach objętych opisanymi wyżej „atrapowymi” planami zagospodarowania przestrzennego oraz nafaszerowanymi „rodzynekami” decyzji o warunkach zabudowy (wzwt) powstają „**plamy zagospodarowania przestrzennego**”.

"Absolucja generalna" urbanistów

Z dniem 10 sierpnia 2014 roku w życie wchodzi przepisy „deregulujące” zawód urbanisty w Polsce (ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych) - zgodnie z jej postanowieniami w dniu dzisiejszym znosi się dotychczasowy samorząd zawodowy urbanistów (IUP).

Jednocześnie od 10.08.2014 r. dostęp do wykonywania tego zawodu uzyskują, poza dotychczasowymi członkami Izby Urbanistów, także osoby, które spełniają jeden z warunków:

- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie architektury, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej;
- posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż wyżej wymienione oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej.

Tak więc poza likwidacją Izby Urbanistów (z obowiązkiem przynależności do niej chętnych do działalności projektowej w planowaniu przestrzennym), deregulacja oznacza także zniesienie wymogu legitymowania się doświadczeniem zawodowym przez nowych urbanistów (czyt. wymienionych wyżej absolwentów wyższych uczelni). „Koniec zawodu urbanisty” to najczęściej spotykana opinia na temat deregulacji tego zawodu.

Przekonanie o definitywnej „śmierci”, niezaskarżeniu zadanej zawodowi urbanisty ustawą deregulacyjną dominuje przede wszystkim w środowisku samych urbanistów skupionych dotychczas w Polskiej Izbie Urbanistów.

Czy rzeczywiście cała dotychczasowa działalność urbanistów była „bezzgrzeszna”? Jak to naprawdę wyglądało w „realu”?

Oto siedem zaobserwowanych "grzeszków" statystycznego polskiego, „korporacyjnego” urbanisty:

I
Nie zna obowiązującego prawa, kontestuje potrzebę jego obowiązkowej znajomości i stosowania, toleruje naruszanie przepisów prawa oraz działania inspirowane to naruszanie.

II
Nie uznaje prawa własności jako fundamentalnego prawa człowieka (prawa stanowiącego podstawę funkcjonowania tego człowieka w państwie) – i pogląd ten realizuje konsekwentnie w prowadzonej działalności zawodowej.

III

W procedurach planistycznych przyjmuje świadomie rolę adwokata wyłącznie zleceniodawcy – udział strony społecznej uznaje i traktuje jako zło konieczne.

IV

Wykonywany zawód, związane z nim przepisy prawa, normy, kodeksy, zasady, procedury itp. traktuje w praktyce całkowicie instrumentalnie – wyłącznie jako sposób uzyskiwania dochodów.

V

Wiedzę, umiejętności zawodowe oraz autorytet urbanisty angażuje koniunkturalnie w przedsięwzięcia szkodliwe dla planowania przestrzennego.

VI

Adeptów zawodu traktuje wyłącznie w kategoriach przyszłych rywali w walce o zlecenia – akceptuje, wspiera, inspiruje wszelkie działania blokujące dostęp młodych urbanistów do wykonywania zawodu.

VII

Zachowuje całkowicie bierną (obojętną) postawę wobec postępującego gwałtownie procesu likwidacji planowania przestrzennego w Polsce i narastającego chaosu przestrzennego.

Czy na pewno „koniec zawodu urbanisty” to wina ustawy deregulacyjnej?

Kodeks urbanistyczno-budowlany skazany na sukces?

Z treści Art. 55 § 1 projektu *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* opublikowanego przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego wynika, że:

„W celu racjonalnego gospodarowania przestrzenią obszar gminy dzieli się w studium na obszary: zabudowane i o ograniczonej zabudowie, a w miarę potrzeb obszary rozwoju zabudowy.”

Z powyższego zapisu wynika wprost, że niezbędnym warunkiem skuteczności przygotowywanej reformy „kodyfikacyjnej” w części urbanistyczno-planistycznej będzie wyprzedzające, niezwykle kosztowne, długotrwałe proceduralnie, sporządzenie nowych studiów gminnych przez wszystkie gminy w Polsce.

Warto przy tej okazji zauważyć, że takie „wyprzedzające sporządzenie nowych studiów gminnych przez wszystkie gminy w Polsce” może okazać się procesem równie długotrwałym, jak przy „pierwszym” sporządzeniu tego dokumentu (na podstawie art. 67 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzającej po raz pierwszy do polskiej planistyki pojęcie „studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”), a co równie prawdopodobne: zadaniem niewykonalnym w przypadku gmin stojących już teraz na krawędzi budżetowego bankructwa.

Podobny niepokój wzbudzać mogą zapisy projektu *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego* określające sposób egzekwowania od gminy nakładanego na nią obowiązku sporządzania planów miejscowych:

Art. 55

§ 1. W celu racjonalnego gospodarowania przestrzenią obszar gminy dzieli się w studium na obszary: zabudowane i o ograniczonej zabudowie, a w miarę potrzeb **obszary rozwoju zabudowy**.

Art. 60

§ 2. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo dla:

1) **obszarów rozwoju zabudowy**;

Art. 121

§ 1. **Jeżeli rada gminy, wbrew obowiązkowi uchwalenia planu miejscowego**, nie uchwali planu w terminie dwóch lat od dnia powstania obowiązku, albo w terminie 3 miesięcy nie podejmie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego, wojewoda wzywa radę do jego uchwalenia nie później niż w terminie roku od dnia wezwania do dokonania tej czynności.

§ 2. W przypadku bezskutecznego wezwania, **wojewoda, po zawiadomieniu ministra właściwego do spraw administracji publicznej, sporządza plan miejscowy** w sposób określony w rozdziale 5 i wprowadza go w życie w drodze zarządzenia zastępczego.

§ 3. Koszty sporządzenia planu miejscowego przez wojewodę ponosi gmina.

W Polsce mamy 2479 gmin – 1571 gmin wiejskich, 602 gminy miejsko-wiejskie oraz 306 gmin miejskich (w tym 66 gmin będących jednocześnie miastami na prawach powiatu). Może się więc okazać, że wojewodowie (16) zamiast zajmować się nadzorowaniem zgodności z prawem sporządzanych przez gminy planów miejscowych (tak jak ma to miejsce obecnie) będą zmuszeni do „obsługi planistycznej” tych 2479 gmin tj. "zastępczego" sporządzania planów miejscowych.

Wbrew pozorom taki scenariusz jest dla gmin wyjątkowo atrakcyjny - koszty sporządzenia "zastępczego" planu miejscowego wojewoda będzie musiał "wyegzekwować" a to może trwać całymi latami (jeśli gmina zacznie kwestionować np. wycenę tych kosztów, prawidłowość formalno-prawną planu miejscowego, zgodność planu "zastępczego" ze studium gminy itp.). Takie procesy mogą okazać się "ponadkadencyjne". Póki co, wszystkie koszty poniesie wojewoda. Przy okazji plany "zastępcze" podlegać będą jedynie kontroli sądowno-administracyjnej (WSA, NSA) - wojewoda nie będzie przecież siebie "nadzorował" a minister też chyba nie będzie skłonny do podjęcia roli organu nadzoru?

Oczywiście taki „czarny scenariusz” nie musi się spełnić (nie jest jedyny) – możliwy jest jeszcze inny, „łaskawszy” dla wojewodów wariant, mianowicie kiedy gminy nauczone dotychczasowym doświadczeniem (widmo bankructwa budżetów gminnych) „profilaktycznie”, w ramach posiadanego przez siebie władztwa planistycznego, odstąpią w ogóle od wyznaczania w studium gminy kodeksowych "obszarów rozwoju zabudowy".

Tylko jak będzie wyglądało w praktyce „kodyfikacyjne zarządzanie przestrzenią gminy” i czy w takiej sytuacji będzie można mówić o ładzie przestrzennym a zarządzanie taką przestrzenią będzie można nazwać planowaniem przestrzennym?

I co w takim przypadku z realnością (skutecznością) części „budowlanej” kodeksowych regulacji?

Quo vadis polska planistyko?

Jak wynika z oficjalnych informacji Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego intensywnie pracuje nad podstawową wersją *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*.

Zgodnie z przyjętym harmonogramem prace te powinny potrwać do stycznia 2015 r.

Nie należy się jednak spodziewać szybkiego wejścia w życie całego Kodeksu, ponieważ *vacatio legis* niektórych rozwiązań kodeksowych może wynosić nawet kilka lat.

Dlatego też w ramach działań doraźnych resort infrastruktury przygotowuje projekt noweli ustawy o planowaniu przestrzennym.

Problem w tym, że obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym była już wielokrotnie nowelizowana i w wyniku tych działań została doprowadzona do stanu, w którym kolejna nowelizacja niczego już nie zdoła naprawić.

Trochę to wszystko zastanawiające, ponieważ od czterech lat istnieje projekt „pozarządowy”, kompleksowo odnoszący się do wszystkich dotychczasowych problemów polskiej planistyki.

Projekt ten, tworzący *Kodeks rozwoju przestrzennego*, składa się z projektów dwóch odrębnych ustaw:

- projektu ustawy: *O kształtowaniu polityki rozwoju przestrzennego*,
- projektu ustawy: [Prawo rozwoju przestrzennego](#).

I. Kształtowanie polityki rozwoju przestrzennego (gminy, województwa, kraju)

Ustawa obejmująca problematykę polityk (tj. dotychczasowego studium gminy, planu zagospodarowania przestrzennego województwa i koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju):

- 1) zachowanie dotychczasowego, rzeczywistego dorobku planistycznego na poziomie kraju, województwa i gminy,
- 2) ustalenia koncepcji polityki rozwoju przestrzennego gminy ściśle wiążące przy sporządzaniu planów miejscowych w zakresie wskazanym w tej koncepcji (ustalenia „twarde”),
- 3) dostosowanie dotychczasowych studiów gminy do proponowanych nowych uregulowań prawnych na poziomie planu miejscowego, poprzez obowiązek wprowadzenia do ustaleń koncepcji polityki rozwoju przestrzennego gminy (bez zmiany treści tych ustaleń – w szybkiej uproszczonej procedurze) granic czterech typów obszarów w przestrzeni gminy:
 - a) zainwestowanego z zachowanym ładem przestrzennym;
 - b) zainwestowanego bez zachowania ład przestrzennego;
 - c) wolnego od zabudowy – przeznaczonego do zainwestowania;
 - d) z zakazem zainwestowania;
- 4) jedna komisja planistyczna – neutralna, wojewódzka (działająca przy wojewodzie na potrzeby opracowań lokalnych i regionalnych);
- 5) obligatoryjna funkcja kontrurbanisty w procedurze sporządzania koncepcji polityki rozwoju przestrzennego gminy – działającego w interesie ład przestrzennego i w imieniu ogółu mieszkańców gminy;
- 6) dwie obowiązkowe dyskusje publiczne: przed sporządzeniem koncepcji polityki rozwoju przestrzennego gminy i po sporządzeniu tej koncepcji.

II. Prawo rozwoju przestrzennego

Ustawa obejmująca problematykę ustalania przeznaczenia oraz warunków zabudowy i zagospodarowania terenu (t.j. dotychczasowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu):

- 1) merytoryczne i formalnoprawne ujednoczenie reguł tworzenia prawa miejscowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego – wprowadzenie przejrzystości w obowiązujących przepisach odnoszących się do tej problematyki,
- 2) ukierunkowanie na przywrócenie i utrwalenie ład przestrzennego,
- 3) całkowite odejście od stanowienia prawa miejscowego w trybie decyzji administracyjnych (o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu),
- 4) nadanie pracom przygotowawczym poprzedzającym uchwałę intencyjną statusu prac planistycznych z obowiązkowym udziałem urbanisty (uzupełnienie tego ważnego etapu procedury planistycznej poprzez przyporządkowanie indywidualnej odpowiedzialności),
- 5) przywrócenie partycypacji społecznej – także przed uchwałą intencyjną,
- 6) uzyskiwanie wymaganych zgód na zmianę przeznaczenia – przed uchwałą intencyjną,
- 7) trzy procedury lokalizacji inwestycji:
 - a) na podstawie sporządzanych obligatoryjnie planów miejscowych – w trybie miejscowego planu lokalizacyjnego (ponadlokalne cele publiczne oraz społeczne budownictwo mieszkaniowe),
 - b) na podstawie sporządzanych obligatoryjnie planów miejscowych – w trybie miejscowego planu uproszczonego (wszystkie typy inwestycji realizowanych na obszarach, które w polityce rozwoju przestrzennego zdefiniowano jako „zainwestowane z zachowaniem ład przestrzennego”),

- c) na podstawie planów miejscowych sporządzanych nieobligatoryjnie w pełnej procedurze wg prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej (lokalne cele publiczne na obszarze całej gminy; inwestycje niepubliczne na terenach „zainwestowanych bez zachowanego ładu przestrzennego” i na terenach przeznaczonych do zainwestowania),
- 8) ustalenie procedur planistycznych ze ścisłymi regułami czasowymi i ścisłym określeniem odpowiedzialności,
- 9) kary finansowe za przedłużenie procedur planistycznych,
- 10) wprowadzenie do procedury planistycznej funkcji kontrurbanisty, jako reprezentanta określonej grupy mieszkańców,
- 11) wprowadzenie szczegółowego katalogu typów ustaleń planistycznych,
- 12) wprowadzenie ujednoczonych kodów planistycznych i umieszczenie ich w ustawie,
- 13) określenie szczegółowych wymogów w zakresie ustaleń tekstowych planu miejscowego,
- 14) określenie szczegółowych wymogów w zakresie ustaleń rysunkowych planu miejscowego,
- 15) szczegółowe zdefiniowanie (słowniczek) pojęć zastosowanych w ustawie,
- 16) wprowadzenie zasady bieżącej weryfikacji zgodności z prawem koncepcji polityki przestrzennej gminy i ustalenie procedur tej weryfikacji,
- 17) sporządzanie przez samorząd gminny planów miejscowych także na terenach zamkniętych,
- 18) wprowadzenie zasady obowiązkowego udziału organów uzgadniających w procedurze planistycznej – wyrażanie stanowiska w formie pisemnej i bezwarunkowej,
- 19) umieszczenie przepisów dotychczasowych rozporządzeń wykonawczych bezpośrednio w ustawie,
- 20) ograniczenie w procedurach planistycznych „uznaniowości urzędniczej” przez usunięcie elementów o charakterze reglamentacyjnym („czy?”) i wprowadzenie elementów usprawniających („jak?”) oraz szczegółowe ich zdefiniowanie,
- 21) przesunięcie do etapu wstępnego (poprzedzającego uchwałę intencyjną i obligatoryjnie kontrolowanego przez organy nadzoru), następujących elementów dotychczasowych procedur:
 - a) składania wniosków do planu,
 - b) analizy złożonych wniosków,
 - c) opracowywania wariantów rozwiązań planistycznych,
 - d) dyskusji publicznej na temat opracowanych wariantów rozwiązań planistycznych,
 - e) zgody na zmianę przeznaczenia,
- 22) zwiększenie odpowiedzialności za jakość kreowanej przestrzeni podmiotów przygotowanych do tej kreacji ex officio (samorządów gminnych, organów zobowiązanych do współpracy i urbanistów), poprzez szczegółowe rozpisanie indywidualnej odpowiedzialności za poszczególne etapy procedury planistycznej,
- 23) przywrócenie ochrony własności i prawa właścicieli do ochrony interesu prawnego w procedurach planistycznych,
- 24) jednoznaczne i czytelne określenie relacji: interes społeczny – interes indywidualny.

Kto się obawia takich rozwiązań?

Polska przestrzeń "raportowa"

„Planowaniem przestrzennym w Polsce rządzi chaos – wynika z raportu przygotowanego przez wybitnych polskich naukowców. Dokument nie tylko stwierdza dość oczywistą patologię, ale też, jak mało które opracowanie w ostatnich latach, celnie punktuje skutki urbanistycznej nonszalancji. Cierpią na niej całe miasta, ale też zwykli ludzie. Czasem w sposób, z którego nie zdają sobie sprawy.”

W takim dramatycznym tonie Jakub Dybalski rozpoczyna swój artykuł [„Polska urbanistyczna ziemią niczyją”](#), zamieszczony na portalu [onet.biznes](#).

Całość dotyczy wspomnianego na wstępie raportu *„O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”* opracowanego przez Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej i IGI PAN a *„przedstawiającego gospodarcze, społeczne i środowiskowe szkody, będące efektem niekontrolowanej urbanizacji oraz wadliwego systemu planowania przestrzennego”*

Wszystkim zainteresowanym tą problematyką, a szczególnie osobom, które przebrną przez cały „Raport...” polecam gorąco „identyczne” opracowanie, tyle tylko, że sprzed..stu lat!

Całość [tutaj](#).

Miłej C.K. lektury!

Bezdroża planistycznych reform

I

„Trzeba bardzo wiele zmienić, by wszystko zostało po starym.”

To efektowne spostrzeżenie jest wprawdzie autorstwa księcia Fabrizio Saliny, bohatera powieści "Lampart" Giuseppe Tomasiego di Lampedusy i odnosi się do społeczno-politycznych realiów sycylijskich przełomu XIX i XX w., ale okazuje się na tyle uniwersalne, że z powodzeniem można by je zastosować do społeczno-politycznych realiów polskich przełomu XX i XXI w. - przynajmniej do niektórych.

Z całą pewnością do wspomnianych „niektórych” można zaliczyć „reformowanie planistyki polskiej” w ciągu dwóch ostatnich dekad.

W tym przypadku nawet jeśli teoretycznie założymy, że inne niż u księcia Saliny były intencje tych zmian, efekt ostateczny okazał się identyczny: wszystko zostało po starym.

Przyjrzyjmy się bliżej historii tego „reformowania”: uchwalono dwie ustawy planistyczne – pierwszą z 1994 r., zmieniano 18 razy, drugą, z 2003 r., – 30 razy.

Jak by nie patrzeć – przepisy planistyczne w ostatnim dwudziestolecu zmieniano co najmniej 48 razy – nie licząc: pojawiających się regularnie, jak grzyby po deszczu, specustaw, ograniczających znacząco „pole działania” przepisów stricte planistycznych, czy „utrwalonych linii orzecznich” sądów administracyjnych, „twórczo” modyfikujących granice tego „pola”.

Myślę, że warto na chwilę wrócić do początku tej „drogi” t.j. do etapu tworzenia ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym – w mojej ocenie to właśnie na tym etapie nastąpiło największe „reformatorskie” potknięcie, kładące się głębokim cieniem na dalszych losach planistyki polskiej.

Rozczaruję jednak wszystkich, którzy za takie potknięcie uważają ustawowe wygaszenie wszystkich dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Owszem, popełniono w tym zakresie błąd, jednak nie w kwestii: „czy” ale w kwestii „jak”.

Zasadniczy błąd dotyczył terminu wygaszenia: dyskusje na ten temat ciągnęły się przez cały okres procedowania projektu ustawy, trwały (w formie kolejnych nowelizacji) nieprzerwanie przez kilka lat także po jej uchwaleniu – praktycznie do końca 2002 r.

„Kulminacją” tych dyskusji było przetrzymanie rozstrzygnięcia o dacie wygaszenia „starych” planów zagospodarowania przestrzennego (a tym samym odpowiedzialności za realizację tego pomysłu) na barki samorządów gminnych.

Nie bez znaczenia dla samego przebiegu procesu „wygaszania” była sytuacja planistyczna większości gmin w Polsce w momencie wejścia w życie ustawy „wygaszającej”.

Otóż system planowania przestrzennego, poprzedzający tę ustawę, miał charakter zhierarchizowany – dla całych obszarów gmin sporządzane były plany ogólne w skali 1:5000, 1:10000 (poprzedzane założeniami do tych planów), natomiast lokalizacja inwestycji odbywała się wyłącznie na podstawie planów szczegółowych, sporządzanych i nowelizowanych obowiązkowo w oparciu o ustalenia planów ogólnych.

Wspominam o tym nie tylko dlatego, że to odległe czasy, nie wszystkim znane, ale także dlatego, że model ten przesądził w praktyce o nieskuteczności nowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa ta procedowana była na tyle długo (nb. samo *vacatio legis* trwało pół roku), że pozwoliła gminom na odpowiednie „przygotowanie się” do jej „patentów” (odszkodowania dla właścicieli gruntów blokowanych ustaleniami planu).

W konsekwencji „działań wyprzedzających” gmin, dzień 1 stycznia 1995 r. - tj. dzień wejścia w życie nowej ustawy – samorządy gminne powitały „wyposażone” w nowiuteńkie plany ogólne gmin, jeszcze „pachnące” publikacją w dziennikach urzędowych województw.

W tym kontekście nie powinno dziwić, że aktywność planistyczna gmin, już pod rządami restrykcyjnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, zamarła praktycznie na długie lata.

Niestety, z planistycznego letargu do „nowego planowania” tj. głównie do sporządzania studiów gminnych samorządy zostały „wyrwane”, głównie „drogą ustawową”.

W konsekwencji, podstawowym walorem większości sporządzonych w tych okolicznościach studiów gminnych było to, że zostały sporządzone.

Pisałem o tych dokumentach planistycznych dość szczegółowo w artykule: [Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian:](#)

ciąg dalszy ...

(...) Z kolei najczęściej spotykane w dotychczasowych opracowaniach słabe strony studiów gminnych to w warstwie merytorycznej:

- 1. nieaktualność studium – opracowanego na podstawie nieaktualnych danych i materiałów wejściowych;*
- 2. ogólnikowość i nieczytelność w warstwie graficznej – cechy te są wynikiem zbyt uproszczonych, schematycznych zapisów ustaleń na mapach topograficznych, natomiast w warstwie tekstowej przejawiają się w używaniu hermetycznego, specjalistycznego języka;*
- 3. dezaktualizacja rozwiązań merytorycznych (najczęściej dokumentów obowiązujących przez dekadę lub dłużej) – wynikająca ze zmiany istniejącego zagospodarowania, obowiązujących przepisów, strategii rozwoju gminy etc.;*
- 4. przyjęcie w studium koncepcji pasywnej polityki przestrzennej – polityki polegającej generalnie na adaptacji stanu istniejącego z drobnymi modyfikacjami projektowymi tego stanu;*
- 5. rozbieżność ustaleń studium z ich realizacją – decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu bywają wydawane świadomie bez zgodności ze studium (zgodnie z utrwaloną linią orzeczną sądów administracyjnych), czego rezultatem jest – nierzadko dokonywana ad hoc, z pominięciem czasochłonnej i kosztownej korekty w studium – „aktualizacja” (a w konsekwencji „autodestrukcja”) polityki przestrzennej przyjętej przez radę gminy.*

Formalnymi ułomnościami obowiązujących studiów gminnych są z kolei: niezgodność z prawem w wyniku zmiany przepisów oraz niezgodność z prawem w wyniku naruszenia przepisów. Obecnie nie ma regulacji obligującej samorządy do kompleksowej weryfikacji studiów w warstwie prawnej. Spotkać można zatem przypadki, kiedy wycinkowa aktualizacja sąsiaduje – równoprawnie – z tekstem „z innej epoki”, zarówno w warstwie prawnej, jak i stanu faktycznego. (...)

Powyższe słabe strony, charakterystyczne dla licznych studiów gminnych, są rezultatem:

- 1. ustawowego obowiązku sporządzenia studium w określonym czasie (art. 67 ust. 3 u.z.p.),*
- 2. zderzenia obowiązku stworzenia dokumentu, którego istotą jest zdefiniowanie głównych kierunków rozwoju gminy, z jednoczesnym brakiem realnych przesłanek dla określenia tych kierunków (w rezultacie stagnacji gospodarczej w gminie, nikłego zainteresowania inwestorów itp.),*
- 3. braku w gminie zdefiniowanej, realnej i spójnej strategii rozwoju, a w konsekwencji posiłkowania się „strategią” tymczasową – ogólnikową i krótkookresową,*

4. braku przekonania samorządów gminnych do tego typu opracowania – pośrednio wskutek braku możliwości późniejszej weryfikacji rzeczywistej przydatności studium,
5. powiązania niechęci do tworzenia dokumentów ograniczających władzę wykonawczą gminy z zakładanym horyzontem czasowym realizacji ustaleń studium (rzędu 15 lat) i jednoczesną kadencyjnością tych władz,
6. „inercyjności” studium – jako dokumentu tworzonego i zmienianego w takiej samej, długotrwałej i kosztownej procedurze,
7. rzeczywistego poziomu kompetencji administracji gminnej w zakresie planowania przestrzennego (braku odpowiednich zasobów kadrowych).(...)

Dzisiaj, kiedy podejmowane są kolejne próby stworzenia nowego prawa regulującego problematykę planowania przestrzennego bezskutecznie próbuję odnaleźć w tych poczynaniach choćby najmniejszy ślad wniosków wyciągniętych z opisywanych wyżej błędów i ich skutków.

Może dlatego bezskutecznych, że jak pisałem swego [czasu](#):

ciąg dalszy ...

(...) prawdziwych dyskusji nad zmianami w prawie regulującym problematykę planowania przestrzennego nie było w Polsce nigdy.

Dotychczas „roztrząsano”, owszem, bardzo często, ale jedynie gotowe „patenty” a nie problemy, które istnieją w praktyce planowania przestrzennego – w Polsce nigdy nie prowadzono kompleksowych badań nad praktycznym funkcjonowaniem planowania przestrzennego.

Sięganie do praktyki (diagnoza) jest przede wszystkim czasochłonne. Ponadto wprowadzenie jest jedynym sposobem uzyskania wiedzy na temat rzeczywistych problemów, które istnieją w praktyce planowania przestrzennego, ale zawsze istnieje niebezpieczeństwo, że zdiagnozowane problemy będą inne niż rozwiązywane w „patentach”.

W ostatecznym rozrachunku nie liczą się intencje ale uzyskane efekty - a do tych, volens nolens, pasują jak ulał cytowane na wstępie słowa sycylijskiego księcia.

II

O kolejnym problemie, który „kładzie się cieniem” na losach reformowania polskiej planistyki, pisałem wprowadzie już w 2009 r., w ramach analizy obowiązującej ustawy planistycznej ([Ustawa pizp do kosza – dlaczego?](#)) ale jestem zmuszony ponownie sięgnąć do tego tematu ponieważ w ciągu ostatnich czterech lat, w planistycznej praktyce ujawnił się z dużym natężeniem jeszcze inny aspekt tego problemu, w mojej ocenie przesądzający o nieskuteczności podejmowanych dotychczas prób reformowania. Pisałem wtedy:

Ustawodawca już na wstępie ustawy (art.6) uroczyście informuje, że: ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. Zwięźle i treściwie. Niestety zwięźłość zbyt daleko posunięta gdyż gubi znakomicie właściwy sens regulacji konstytucyjnej.

Nie sposób przyjąć „do akceptującej wiadomości” przepisu, w którym kluczowe pojęcie pozostaje niedookreślone. Co w tym przepisie oznacza sformułowanie „ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Czy chodzi o wszystkie zapisy planu opublikowane w dzienniku urzędowym województwa?

Oznaczałoby to, że wojewoda jest nieomylny i będzie publikował wyłącznie ustalenia zgodne z prawem. No ale wiemy wszyscy (?), że nieomylny jest tylko Pan Bóg - co więc w przypadku gdy opublikowane będą także ustalenia planu, które naruszają obowiązujące przepisy prawa - czy te ustalenia też kształtują?

Na czym polega ów kolejny problem?

Dla ułatwienia zaczniemy od „oczywistych oczywistości”:

- sporządzanie planu zagospodarowania przestrzennego to zespalanie dwóch rozłącznych pojęciowo bytów: merytorycznego i prawnego w jeden byt merytoryczno-prawny;
- istotą powyższego procesu jest odwzorowanie (opisanie) części merytorycznej (czyt.: koncepcji urbanistycznej) w wymiarze prawnym (językiem obowiązującego prawa);
- efektem finalnym odwzorowania (a następnie jego uchwalenia) jest prawo miejscowe;
- tworzenie warstwy merytorycznej i jej odwzorowywanie w wymiarze prawnym należy do wyłącznej właściwości urbanisty - odczytywanie (interpretowanie) sporządzonego i uchwalonego odwzorowania (prawa miejscowego) należy do wyłącznej właściwości prawników (m.in. nadzoru i kontroli prawno-administracyjnej).

W opisywanym modelu ustawodawca przyjął domyślnie, jako kryterium poprawności sporządzonego planu miejscowego (obok zgodności z prawem), stopień prawnego „odwzorowania” jego zawartości merytorycznej zbliżony do 100%.

Oczywiście powyższe „założenie ustawodawcy” to tylko moje domniemanie – sądzę jednak, że gdyby ustawodawca widział kwestię odwzorowania inaczej, najprawdopodobniej w ustawie adekwatnie by to zasygnalizował.

Tyle w teorii – a jak to wygląda w praktyce?

Patrząc na ilość planów miejscowych wprowadzonych do obiegu prawnego należałoby domniemywać, że są to plany miejscowe, w których poza zgodnością z prawem uzyskano pełne lub przynajmniej zbliżone do 100%, prawne odwzorowanie zawartości merytorycznej (koncepcji urbanistycznej).

Niestety, rzeczywistość w tym zakresie znacząco odbiega od ideału – szczególnie duża w tym „zasługa” urbanistów ostentacyjnie kontestujących aspekt prawny planowaniu przestrzennym.

„Plusem dodatnim” tego stanu rzeczy jest (przynajmniej teoretycznie) np. możliwość ograniczenia przez korporację urbanistów udziału w praktyce planistycznej „urbanistów - kontestatorów”.

O wiele istotniejszym „legislacyjnym potknięciem”, każdorazowo powielanym przez reformatorów, jednak bez możliwości zastosowania jakichkolwiek działań naprawczo-ratunkowych, a jednocześnie praktycznie niweczącym istotę planowania przestrzennego jest oddanie uprawnień do odczytywania (interpretowania) ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego do wyłącznej kompetencji prawników.

W konsekwencji, pomimo, że plan zagospodarowania przestrzennego nie jest bytem prawnym ale merytoryczno-prawnym, jego interpretacja jest dokonywana wyłącznie w wymiarze prawnym - aspekt merytoryczny jest w tej interpretacji pomijany.

Spektakularnym przykładem skutków tego typu „interpretacji” są dokonywane w trybie nadzoru prawno-administracyjnego „chirurgiczne operacje” eliminacji niezgodnych z prawem fragmentów ustaleń planów miejscowych, niestety z ich częścią merytoryczną, którą te ustalenia odwzorowują.

Oczywiście, plan zagospodarowania przestrzennego to prawo (choć tylko miejscowe) – nie jest moją intencją kwestionowanie tego faktu.

Jeśli jednak ustawodawca proponuje formułę planu miejscowego, w której jest on wyłącznie odwzorowaniem prawnym warstwy urbanistycznej a nie bytem stricte prawnym, musi to wyraźnie i jednoznacznie w rozwiązaniach ustawowych wyartykułować.

Warto przy tym pamiętać, że to warstwa merytoryczna planu decyduje o jakości przestrzeni - nawet najlepsza, najbardziej profesjonalnie "wyinterpretowana" warstwa prawna planu oparta na kiepskiej koncepcji urbanistycznej, ładu przestrzennego nie zapewni.

III

*„(...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej
jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz,
dialogu społecznym
oraz na zasadzie pomocniczości
umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.(...)
(...)”*

Artykuł 21 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.

W ten sposób w ustawie zasadniczej ustanowiono zasadę jednolitego traktowania wszystkich form własności (wyróżniając jedynie własność osobistą): wszelka własność podlega ochronie państwa, bez rozróżniania, kto jest jej podmiotem - a więc także własność prywatna.

Rozwinięciem cytowanej na wstępie konstytucyjnej zasady ochrony własności są regulacje Kodeksu cywilnego (art. 140) - zawierające definicję prawa własności.

Zgodnie z kodeksową definicją tego prawa, jego treścią jest uprawnienie do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób oraz do rozporządzania rzeczą.

Poprzez korzystanie z rzeczy definiowane jest prawo pobierania pożytków i innych dochodów z rzeczy, uprawnienie do posiadania rzeczy, czyli faktyczne władztwo nad nią oraz uprawnienie do używania rzeczy, rozumianego jako wszelkie inne formy korzystania z niej.

Kluczowe znaczenie dla całej regulacji kodeksowej ma sformułowanie “z wyłączeniem innych osób”. Określenie to oznacza, że inne podmioty nie mają prawa ingerowania w sferę uprawnień właściciela i naruszania jego prawa do własności.

Realizacja dyspozycji zawartych w art. 21 Konstytucji RP, w sferze uregulowań prawnych dotyczących planowania przestrzennego, została przeprowadzona w formule polegającej na „przesunięciu akcentów”: z poziomu ustawowego na poziom procedur sporządzania dokumentów planistycznych:

Na poziomie ustawowym (ustawy planistycznej) ochrona własności została skwitowana jednozdaniowym enigmatycznym zapisem: *W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności (art.1 ust.2).*

Natomiast, jak czytamy dalej: *ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości.(art.6 ust.1).*

Tak więc, wszelkie konstytucyjnie uwarunkowane kwestie ochrony własności odesłano de facto na poziom procedur sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego.

O skuteczności takiej „procedurowej” wersji prawa własności pisałem m.in. w opracowaniu [Autorski projekt ustawy w skrócie](#):

Ideą przewodnią zagwarantowanej ustawowo, obowiązującej obecnie partycypacji jest zapewnienie właścicielom możliwości zabrania głosu przy sporządzaniu planu miejscowego. Co warte podkreślenia, możliwość taka istnieje trzykrotnie: poprzez wnioski do planu, udział w dyskusji publicznej i poprzez uwagi do projektu planu.

Właściciel trzy razy może swobodnie i obszernie wyrazić swoje poglądy i opinie w kwestii danego planu. Natomiast gmina musi udokumentować te wystąpienia.

Gmina ma też obowiązek odniesienia się do uwag właściciela - ale już nie jest istotne czy odniesie się negatywnie czy pozytywnie. Sam fakt rozpatrzenia czyni zadość wszelkim przepisom.

Po dokonaniu przez gminę tak sformalizowanej czynności partycypacja społeczna zostaje natychmiast i nieodwołalnie zakończona. Oznacza to, że jeśli gmina nie uchybi wymogom proceduralnym może skutecznie uchwalić dla danej nieruchomości przeznaczenie wedle własnego autonomicznego uznania.

Reasumując: jeśli gmina nie uchybi wymogom proceduralnym (ustawowym) może w trybie sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego, wyłączenie wedle własnego autonomicznego uznania, skutecznie rozstrzygnąć wszystkie kwestie właścicielskie w odniesieniu do nieruchomości objętych procedurą planistyczną, bez obawy naruszenia obowiązującego prawa – czytaj: ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

I właścicielowi nic do tego.

Odrębnym problemem jest konstytucyjna instytucja przeznaczania własności prywatnej na cele publiczne – dopuszczalnego tylko po uprzednim przeprowadzeniu postępowania wywłaszczeniowego, w wyniku którego następuje (za całkowitym odszkodowaniem) całkowite odjęcie prawa własności.

Spośród wszystkich dotychczasowych, powojennych regulacji prawnych dotyczących planowania przestrzennego, tylko jedna (dekret z 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju) określała wprost, że tereny stanowiące własność prywatną mogą być użyte na cele publiczne tylko po uprzednim przeprowadzeniu postępowania wywłaszczeniowego.

Wszystkie następne ustawy, łącznie z obowiązującą, „abstrahowały” od tej reguły wprowadzając „planistyczny substytut” postępowania wywłaszczeniowego tj. pozbawianie właściciela możliwości władania i korzystania ze swej własności bezpośrednio na mocy miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego tj. zastąpienia „konstytucyjnej” decyzji wywłaszczeniowej prawem miejscowym.

Opisany wyżej, wybitnie „atrapowy” charakter „uwzględniania prawa własności”, zadekretowany w ustawie planistycznej, jest bez wątpienia wynikiem odstąpienia ustawodawcy od wypełnienia konstytucyjnego obowiązku państwa zapewnienia ochrony własności.

Trudno się zatem dziwić, że w aktualnych uwarunkowaniach prawnych i urbanistycznych i samorządy gminne powszechnie „kontestują” prawo własności w planowaniu przestrzennym – robią to, niestety, „w majestacie prawa”, w przeciwieństwie do państwa, dla którego obowiązek wynikający z art.21 ust.1 Konstytucji RP zapewnienia rzeczywistej, ustawowej ochrony własności, jest w dalszym ciągu wiążący.

IV

Pośród wszystkich dotychczasowych legislacyjnych potknięć reformatorów polskiej planistyki, w mojej ocenie bezdyskusyjny prym wie dzie błąd o charakterze „systemowym” – o którym pisałem w artykule [Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian](#):

W dotychczasowych opracowaniach dotyczących praktyki stosowania ustawy z 2003 r. zwraca uwagę brak analiz, które byłyby oparte na treści poszczególnych przepisów, formułowałyby normy prawne ze wskazaniem ich adresatów, hipotez i dyspozycji, wskazywałyby podmioty odpowiedzialne za egzekwowanie danej normy, wymieniałyby najczęstsze błędy i patologie związane ze stosowaniem poszczególnych rozwiązań (także z oceną ich skuteczności), przedstawiałyby możliwości i uzasadniałyby celowość zmian, z uwzględnieniem kontekstu historycznego (rozwiązań obowiązujących wcześniej) i międzynarodowego (standardów europejskich, modeli stosowanych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej itp.). Tego rodzaju analiza, chociażby fragmentaryczna, ale oparta na reprezentatywnej próbie, byłaby niewątpliwie użytecznym narzędziem oceny obowiązujących regulacji i dobrym punktem wyjścia do prac nad nowymi rozwiązaniami prawnymi.

Jak się wydaje, konsekwencją tak przeprowadzonej analizy stanu istniejącego powinno być przyjęcie konstrukcji nowej ustawy, gwarantującej skuteczne i jednoznaczne egzekwowanie zawartych w niej wymogów, według schematu uwzględniającego: kompletny słownik użytych pojęć, zasady ogólne, regulacje szczegółowe – nakazy i zakazy, tryb wykonywania dyspozycji poszczególnych norm, podmioty właściwe do wykonania tych dyspozycji, podmioty właściwe do egzekwowania działalności ww. adresatów i nadzoru nad nimi, tryb egzekwowania powyższych regulacji, skutki naruszeń prawa.

Wskazania praktyki planowania przestrzennego dowodzą, że tylko część przepisów ustawy z 2003 r. da się zakwalifikować jako wyznaczające jednoznaczne normy prawne. Ustawa zawiera sformułowania nieprecyzyjne, dominuje brak lub niezbyt precyzyjne określenie adresatów i trybu egzekwowania dyspozycji norm, skutków prawnych ich nieprzestrzegania oraz sposobów eliminowania z obiegu prawnego skutków naruszeń prawa. Ułomność regulacji powoduje także, że ratio legis poszczególnych przepisów prawa jest trudne do odczytania, niezrozumiałe bądź go w ogóle brak. W konsekwencji w orzecznictwie sądów administracyjnych i rozstrzygnięciach organów nadzoru prawnego występują przypadki ograniczania się do wykładni językowej – z naruszeniem reguły benignius leges interpretandae sunt, quo voluntas earum conservetur (ustawy są właściwiej interpretowane, gdy zachowuje się ich ducha).

Zwraca uwagę, że dotychczasowe przepisy planistyczne były konstruowane przy założeniu, że podmioty stosujące prawo będą działały: w dobrej wierze, w interesie publicznym, rzetelnie, uczciwie, profesjonalnie, w oparciu o znajomość systemu prawa i zasad sztuki planistycznej. Założeniem tym objęto głównych instytucjonalnych i profesjonalnych adresatów tych przepisów (samorządy gminne, urbanistów, instytucje uzgadniające i opiniujące) oraz organy nadzoru i kontroli ustaleń planu (wojewodów, sądy administracyjne). W praktyce supozycja powyższa z wielu różnorodnych przyczyn okazała się założeniem idealizującym. Istotnym wymogiem skuteczności nowych przepisów jest zastąpienie woli działania obowiązkiem – jednoznacznie i czytelnie wyartykułowanym w ustawie.

Niestety, mimo wieloletnich reform do dnia dzisiejszego nie doczekaliśmy się ustawy planistycznej zawierającej:

- kompletny słownik użytych pojęć,
- zasady ogólne,
- regulacje szczegółowe – nakazy i zakazy,
- tryb wykonywania dyspozycji poszczególnych norm,
- podmioty właściwe do wykonania tych dyspozycji,
- podmioty właściwe do egzekwowania działalności ww. adresatów i nadzoru nad nimi,
- tryb egzekwowania powyższych regulacji,
- skutki naruszeń prawa.

Nie potrafimy, czy nie chcemy?

V

Jedno z czołowych miejsc w katalogu przyczyn nieskuteczności dotychczasowych prób uzdrawiania polskiej planistyki zajmuje „legislacyjne etapowanie”.

Filozofia „legislacyjnego etapowania” sprowadza się generalnie do rozkładania w czasie legislacyjnych działań naprawczych wedle schematu: na początku „niezbędne” prace usprawniająco-udrażniające dotychczasowe regulacje prawne – traktowane jako „okres przejściowy” do późniejszych nowych opracowań systemowych.

Co ciekawe, taka a nie inna kolejność „reformowania” uzasadniana jest za każdym razem w ten sam sposób: nie stać nas w tej chwili na robienie z marszu reformy systemowej; rozwiązania takie są niezwykle skomplikowane, wymagają czasu a tego dzisiaj nie mamy – póki co, musimy pilnie stawić czoła najważniejszym cywilizacyjnym wyzwaniom, przed którymi stoi obecnie nasz kraj (czytaj: gonić znikającą za cywilizacyjnym zakrętem Europę).

Pytanie tylko, czy można skutecznie „stawić czoła” (dogonić Europę) jeśli realizację deklarowanych szumnie rozwiązań systemowych notorycznie odsuwamy w przyszłość, w której, jak z dotychczasowej praktyki wynika, „systemowe” działania „reformatorów” zawsze niweczy koniec ich kadencji?

Może trzeba zaryzykować i odwrócić dotychczasową, negatywnie zweryfikowaną „hierarchię celów” - zaniechać całkowicie nieskutecznych powierzchownych „reform usprawniająco-udrażniających” i niezwłocznie, bezwarunkowo przystąpić do ponadpartyjnej i ponadkadencyjnej, systemowej przebudowy całego segmentu planistyczno-budowlanego polskiego prawa?

Osobiście uważam, że warto – pamiętajmy że jedyną alternatywą jest, niestety, dotychczasowa gonitwa, znikającego w dali, „cywilizacyjnego króliczka”.



The image shows a screenshot of the Salon24 website. The top navigation bar includes the logo 'salon24' and the text 'Niezależne forum publicystów'. There are social media links for Facebook and Twitter, a search bar, and user options like 'Mój blog', 'Zarządzaj', and 'Wyloguj'. Below the navigation bar is a row of user avatars. A secondary navigation bar contains links for 'Salon24 TV', 'Katalog blogów', 'Dyskusje', 'Kategorie', and 'Lubczasopisma'. The main content area features a blue header for the user 'kontrurbanista', showing 26 posts and 20 comments, and identifying the user as an 'Architekt, urbanista'. At the bottom of this header, there are links for 'Moje nośki', 'Moje kategorie', 'Moje komentarze', 'Dodaj do ulubionych', and 'RSS: blog, komentarze'.