

GŁÓWNE PROBLEMY ERYTORYCZNE PLANOWANIA WIELKOPRZESTRZENNEGO (PONADLOKALNEGO), WYMAGAJĄCE NOWYCH ROZWIĄZAŃ W SFERZE PRAWA

1. Przedmiot Ekspertyzy

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

Brak właściwych uregulowań prawnych w sferze planowania wielko-przestrzennego sprawia, iż planowanie wielkoprzestrzenne nie może stanowić podstawy integrującej różne programy specjalistyczne (system transportowy, elektroenergetyka, system obszarów chronionych ze względów przyrodniczych itp.) i w rezultacie, działania prowadzone w oparciu o te programy są wzajemnie wysoce kolizyjne i dezintegrują funkcjonowanie całej gospodarki przestrzennej.

Ekspertyza jest wstępnym etapem prac nad nowymi inicjatywami legislacyjnymi w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, które winny uwzględnić aktualne zadania i uwarunkowania planowania przestrzennego ponadlokalnego, w tym m.in. "różnice, jakie występują pomiędzy funkcjami planowania przestrzennego ponad lokalnego i planowaniem zagospodarowania przestrzennego. Zagadnienia te obecnie są regulowane jedną ustawą – o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym."¹

Ze względu na krótki termin wykonania, ekspertyza ma zakres ograniczony do problemów, które były przedmiotem wcześniejszych analiz, co pozwala na sformułowanie wstępnych opinii i wniosków w przedmiocie ekspertyzy. Nie było jednak możliwe przygotowanie, w zadanym terminie, jasnych i co ważniejsze kompletnych wytycznych do prac legislacyjnych w zakresie ponadlokalnego planowania przestrzennego. Wykonanie opracowania spełniającego ten cel wymaga dłuższego okresu czasu oraz sformułowania, w początkowej fazie prac, spójnego, racjonalnego, odpowiadającego polskim warunkom zintegrowanego modelu planowania rozwoju kraju w wraz z wydobyciem podsystemu planowania przestrzennego.

¹ Definicja zamawiającego.

2. Wybrane założenia wyjściowe i elementy diagnozy

2.1 Dla potrzeb niniejszej ekspertyzy przyjęto, że:

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

Podmiotem planowania rozwoju jest władza publiczna różnych poziomów. Od ustawowo określonego podziału kompetencji i zadań między różne poziomy władzy publicznej zależą przedmiot i zakres planowania rozwoju prowadzonego na każdym z poziomów układu terytorialnego kraju.

Od ustawowo określonych relacji między różnymi poziomami władzy publicznej i od charakteru tych relacji (relacje władcze lub negocjacyjne) zależą formalne relacje między planami/programami rozwoju oraz decyzjami podejmowanymi na ich podstawie przez władze publiczne poszczególnych poziomów.

2.2 Planowanie przestrzenne²,

Planowanie przestrzenne służy formułowaniu polityki przestrzennej i jej realizacji. Jak każde planowanie, jest narzędziem zarządzania i prowadzone jest przez upoważnione ustawowo podmioty władzy publicznej w granicach ich jurysdykcji.

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

Planowanie przestrzenne jest integralnym składnikiem planowania rozwoju w ujęciach terytorialnych. Jego głównymi zadaniami są: wskazywanie optymalnego wykorzystania dla osiągnięcia celów rozwojowych przestrzennie zróżnicowanych cech obszaru objętego planowaniem, oraz ustalanie rozmieszczenia i koordynacji w czasie i przestrzeni działań rozwojowych (głównie działań materialnych) na objętym planowaniem terytorium, pozwalającego na uzyskanie efektu synergii tych działań i zachowanie wymagających ochrony istniejących cech tego terytorium.

Planowanie przestrzenne może spełnić te swoje zadania pod warunkiem integralnego ujmowania społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych, ekologicznych i funkcjonalno-przestrzennych aspektów rozwoju. Na obecnym etapie prac, bez określenia całego modelu planowania rozwoju nie jest możliwe

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

określenie rozgraniczeń i współzależności planowania rozwoju w tych różnych aspektach i jednoznaczne zdefiniowanie zasad i sposobu prowadzenia planowania przestrzennego.

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

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

Natomiast na poziomie lokalnym planowanie przestrzenne - prowadzone przez ustawowo upoważnione podmioty władzy publicznej - obejmuje nie tylko planowanie przekształcenia zagospodarowania przestrzeni, ale także planowanie użytkowania terenów, w którym określone jest przeznaczenie, warunki i sposoby zagospodarowywania poszczególnych terenów, które materializuje się w formie aktu prawa miejscowego.

- Na obecnym etapie prac, bez określenia całego modelu planowania rozwoju oraz zasad planowania przestrzennego (patrz 2.1), nie jest możliwe określenie granic i współzależności pomiędzy tymi rodzajami działalności planistycznej ani też precyzyjne i jednoznaczne zdefiniowanie istoty planowania przestrzennego.

Planowanie przestrzenne spełni swoje zadania pod warunkiem kompleksowego traktowania zagospodarowania przestrzeni we wszystkich jego aspektach, a więc społecznych, ekonomicznych, przyrodniczych i ekologicznych.

2.3 Planowanie przestrzenne winno być logicznym elementem systemu zarządzania przestrzenią.

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

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

2.4 Gospodarke przestrzenną należy rozpatrywać w dwu aspektach, jako działalność tj. gospodarowanie przestrzenią oraz jako wynik działalności w przestrzeni przejawiający się w formie określonego zagospodarowania. Z uwagi na publiczne skutki każdej prowadzonej działalności w przestrzeni ta sfera aktywności człowieka podlega bardzo szerokiemu spektrum prawnych

uregulowań. Polski system prawny gospodarki przestrzennej³ jest w powszechnej ocenie wysoce niedoskonały. Jego problemy wynikają, w dużym stopniu, z wad całego systemu prawnego. Prawo dotyczące gospodarki przestrzennej jest regulowane przez kilkadziesiąt ustaw i niespójność systemu prawnego ma tu szczególnie dotkliwe konsekwencje. Trzeba brać przy tym pod uwagę, że większość aktów prawnych objętych tym zbiorem ma za zadanie rozwiązywanie innych problemów niż związanych z zagospodarowaniem przestrzennym i w związku z tym, mogą one (z zasady w sposób niezamierzony) problemy te mnożyć lub potęgować.

2.5. Wady prawne legislacji regulującej sferę gospodarki przestrzennej stanowią obecnie istotne źródło kłopotów, w procesie prowadzenia gospodarki przestrzennej, nie tylko na poziomie gminy (gdzie są odczuwane najsilniej), lecz również na styku gmina - organy administracji rządowej.

- Niektóre (często istotne) sformułowania aktów prawnych pozostawiają dużą możliwość swobodnej, uznaniowej interpretacji, a podstawową tego przyczyną jest brak definicji albo wadliwie zbudowane definicje niektórych, z używanych w ustawach pojęć.
- Brak w niektórych ustawach czytelnego związku między podejmowaniem przez organa administracji rządowej decyzji ograniczającej możliwości zagospodarowania i zabudowy, a odpowiedzialnością finansową za skutki takiej decyzji. O ile sprawa ta została poprawnie uregulowana w ustawie o ochronie przyrody, to nie doczekała się unormowania w ustawie o ochronie dóbr kultury⁴.
- Wadą systemową jest analogiczne traktowanie bardzo różnych rodzajowo terenów oraz nie zauważanie istnienia różnorodnych obszarów 'funkcjonalnych', przede wszystkim obszarów metropolitalnych.
- W niektórych ustawach (zwłaszcza dotyczy to ustawy o ochronie środowiska) mamy do czynienia z nierealnymi wymogami, jak przykładowo - pozbawionymi realizmu wymaganiami, co do zakresu, ilości i form dokumentów, studiów i opracowań specjalistycznych, które winny być sporządzane, zgodnie z treścią ustaw.
- Ustawy nie stwarzają podstaw do prowadzenia działań modernizacyjnych i rehabilitacyjnych zabudowy miejskiej, przede wszystkim w centrach dużych miast i na terenach dzielnic przemysłowych zdominowanych przez tzw. 'przemysły schodzące'. A w sytuacji Polski, winny to być priorytety polityki przestrzennej Rządu.
- Niezwykle szkodliwa jest duża częstotliwość zmian przepisów i nieuzasadnione zmiany nazewnictwa, w efekcie mamy do czynienia z nietrwałością ładu prawnego całej sfery

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

⁴ Problem komplikuje tu odmiennosc stanowisk w orzecznictwie NSA i SN. NSA stoi na stanowisku ograniczonego "zasięgu uprawnień" Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków przy uzgadnianiu planów zagospodarowania przestrzennego. Może on działać władczo w zakresie określania warunków zagospodarowania i zabudowy w stosunku do terenów i obiektów poddanych formalnie jego ochronie. Są to (po nowelizacji ustawy o ochronie dóbr kultury dokonanej w 1992 r.): obiekty i tereny wpisane do rejestru zabytków oraz różne strefy ochrony konserwatorskiej wyznaczone decyzją Wojewody. Sąd Najwyższy w kilku już uzasadnieniach do swoich wyroków (głównie w rewizjach nadzwyczajnych dotyczących zaskarżonych wyroków NSA) znacznie rozszerza te uprawnienia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków powołując się na tzw. zasady generalne ochrony dziedzictwa kulturowego i ochrony dóbr kultury. Nie ma w tych orzeczeniach SN oczywiście mowy o odpowiedzialności za skutki finansowe decyzji, co ważniejsze, nie ma też sugestii, jak daleko może sięgać ingerencja WKZ poza obszary formalnie poddane jego ochronie.

gospodarki przestrzennej⁵ z jej wszystkimi negatywnymi konsekwencjami.

- Znaczenie formalne dokumentów planistycznych i relacje między nimi nie są dokładnie określone. Trudny jest wobec tego do określenia rzeczywisty zakres oddziaływania na gospodarkę przestrzenną uchwał Sejmu i dokumentów rządowych wprost do niej się odnoszących (np. Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego, czy też Koncepcji Polityki PP ZK), pomimo że zawierają one szereg wytycznych, które powinny być uwzględniane w planach i programach poziomu wojewódzkiego oraz w programach realizacji zadań publicznych rządowych. Wytyczne, o których mowa, powyżej, jeśli formułowanie polityki przestrzennej Państwa ma zachować elementarny chociażby sens, winny być również respektowane na poziomie lokalnym, gdyż decyzje podejmowane na tym poziomie przesądzają w największym stopniu o realnych procesach przestrzennych, zwłaszcza urbanizacyjnych.
- Błędne rozumienie zasady subsydiarności, spowodowało w teorii i częściowo w praktyce „planistyczna wszechwładzę gmin” i ograniczyło negocjacje planistyczne między różnymi podmiotami władzy samorządowej oraz między podmiotami władzy samorządowej a podmiotami rządowymi.
- Dodatkowym utrudnieniem są liczne ograniczenia wynikające z przepisów powszechnie obowiązujących i z decyzji podejmowanych na poziomie ponadlokalnym. W aktualnej sytuacji możliwości negocjacji są bardzo ograniczone a droga porozumienia „do góry” jest zamknięta dla pojedynczych gmin, co jest przyczyną wielu konfliktów między gminami a podmiotami władzy publicznej ponadlokalnej.
- Legislacja nie zobowiązuje organów władzy publicznej do formułowania polityki przestrzennej, ujmowanej w dokumenty planistyczne zarządzania wewnętrznego, w efekcie szereg przepisów ustawowych, zwłaszcza dotyczących kształtowania i realizacji polityki przestrzennej państwa, pozostało martwych.
- Obecna legislacja nie bierze pod uwagę faktu, że przy aktualnych zasadach i praktyce planowania budżetowego nie mogą powstawać wieloletnie programy realizacji zadań publicznych, pomimo że są ustawowo dopuszczalne. Również system podatkowy w dziedzinie nieruchomości jest niespójny z prawami ekonomicznymi rządzącymi rozwojem przestrzennym.
- Szereg ustaw regulujących działania w sferze gospodarki przestrzennej, lecz nieodnoszących się do materii zagospodarowania przestrzennego, oddziałuje w sposób bardzo istotny na przekształcenia przestrzeni. Najważniejsze z tych ustaw to regulacje prawne dotyczące ochrony środowiska, ochrony przyrody, lasów, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony dóbr kultury oraz prawo wodne, prawo górnicze i ustawa budżetowa. Szczególne znaczenie mają w tej grupie legislacyjnej ustawy regulujące zasady prowadzenia polityki regionalnej, przy czym podstawowym brakiem tej grupy ustaw jest niski poziom ich koordynacji.
- Wobec zaniechania kompleksowej i rzetelnej oceny działania prawa w sferze przestrzennej, zapisanej w ustawach z lat dziewięćdziesiątych, rewizja i aktualizacja treści ustaw nie przyniosła

⁵ Co gorsze, nowelizacje i zmiany te, nie zawsze są uzasadnione i poprawnie przeprowadzone (zwłaszcza w zakresie koordynacji z obowiązującym systemem prawnym) i z zasady nie są one poprzedzane, z wielu powodów, analizą ich celowości i oceną funkcjonowania zmienianego prawa.

korzystnych zmian. Podejmowane sporadycznie próby poprawiania ustaw nie powiodły się także dlatego, że brak było woli politycznej, gdyż większość polityków nie rozumie sensu planowania przestrzennego i świadomie prowadzonej polityki przestrzennej, niekiedy odrzuca je z powodów ideologicznych, a z zasady nie traktuje tych problemów poważnie.

- Nieprawidłowo są uregulowane relacje rząd-województwo samorządowe-gmina w gospodarce przestrzennej. Niehierarchiczność, rozumiana jako brak kompetencji nadzorczych jednych nad drugimi i brak podporządkowania jednych szczebli drugim, jest gwarantowana konstytucyjnie. Jednak sposób rozumienia tej niehierarchiczności, zarówno przez zainteresowane strony (tj. głównie gminy) jak i przez oceniających i rozstrzygających sprawy sporne (głównie NSA), jest powodem wielu konfliktów w sferze gospodarki przestrzennej, między organami administracji publicznej samorządowej oraz organami rządowymi. W efekcie, niehierarchiczny system samorządu terytorialnego zderza się, w sferze gospodarki przestrzennej, z hierarchicznym sposobem podejmowania decyzji, jako że hierarchiczność wielu decyzji w gospodarce przestrzennej jest oczywista i nieunikniona⁶. Gminy powinny mieć prawnie gwarantowany wpływ na decyzje dotyczące ich terytorium, rozstrzyganie musi jednak należeć do podmiotu odpowiedzialnego prawnie za problem, który wymaga rozwiązania⁷.
- Uznając, że konieczne są gwarancje dla rzeczywistego udziału gmin w decyzjach przestrzennych wymaga prawnego rozwiązania, kto ma być ostatecznym arbitrem w sporach między gminami a organami rządowymi i województwami samorządowymi⁸. Przy jego braku, programy rządowe w rozumieniu przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym stają się instytucją martwą. Konieczna jest zasadnicza zmiana obecnych regulacji ustawowych tak, aby decyzje (z gwarantowanym udziałem gmin) mogły być podejmowane szybciej i powodowały mniej konfliktów. Wymaga tego realizacja rosnących zadań publicznych o znaczeniu krajowym i regionalnym, dla których konieczne jest znalezienie najbardziej właściwego miejsca w przestrzeni. Przestrzeń należy formalnie do gmin - podział kraju na gminy jest podziałem "bez reszty", nie ma więc terytoriów tylko krajowych, czy tylko wojewódzkich. Chodzi więc o to, by przepisy regulujące "wprowadzanie zadań rządowych i wojewódzkich samorządowych", do planów miejscowych uchwalanych przez rady gmin, nie hamowały realizacji tych zadań w imię

⁶ Decyzje o przebiegu i parametrach drogi krajowej czy nawet tylko wojewódzkiej nie mogą być korygowane przez władze każdej, zainteresowanej gminy zgodnie tylko z jej lokalnym interesem.

Uznanie konieczności wprowadzenia ochronnego reżimu na jakimś szczególnie cennym przyrodniczo obszarze w formie ustanowienia parku narodowego lub rezerwatu i lokalizacja krajowych i regionalnych obiektów służących składowaniu odpadów o wysokiej toksyczności, nie mogą być przedmiotem suwerennych decyzji gminy.

Sprawa odnosi się do obiektów i urządzeń publicznych, służących interesom regionalnym lub krajowym, tj. takich obiektów i urządzeń, za realizację, których odpowiada krajowy lub regionalny, rządowy lub samorządowy podmiot publiczny.

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

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

obrony, ważnych nieraz interesów lokalnych. Obowiązujące przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym są w tym względzie wadliwe.

2.6 Szczegółnej uwagi wymaga przy tworzeniu nowej legislacji **usunięcie wad, jaki cechuje obecny system prawny w dziedzinie ochrony interesu publicznego**. Ma on charakter wielowymiarowy i bardzo różne sposoby użytkowania i zagospodarowania przestrzeni mogą być uznane za zgodne z interesem publicznym. W warunkach ograniczoności przestrzeni o pożądanym walorach (sytuacja coraz częściej spotykana również w Polsce) gospodarowanie przestrzenią jest z natury obszarem konfliktów i to nie tylko różnych interesów prywatnych, lecz również różnych kategorii interesu publicznego.

- Regulacje ustawowe nie gwarantują zachowania w praktyce zasady równorzędności interesów publicznych i prywatnych, ze szkodą dla tych pierwszych, które nie są definiowane i chronione. A przecież gospodarka rynkowa dysponuje określonym instrumentem pozwalającym na ekwiwalentne rekompensowanie strat w transakcjach prywatno- publicznych. Tym instrumentem jest oczywiście pieniądź poparty określonymi przepisami prawa.
- Przed 1989 r. hierarchię wartości wyznaczała polityczne decyzje partii rządzącej, a prawo i procedury miały znaczenie drugorzędne, wobec monopolu państwa w gospodarowaniu przestrzenią. Polskie prawo nie określa kryteriów i sposobów oceny różnych rodzajów interesu publicznego w sferze gospodarki przestrzennej oraz nie zawiera procedur ustalania treści tego interesu i procedur rozstrzygnięcia konfliktów w sytuacjach szczegółowych.
- Efektem decentralizacji i daleko idącej liberalizacji gospodarowania przestrzenią, co było jednym z osiągnięć minionego piętnastolecia, były również zjawiska niekorzystne - deprecjacja interesu publicznego, gdyż decentralizacji nie towarzyszyła budowa racjonalnego i efektywnego systemu planowania przestrzennego.
- Nieustanne i zasadnicze zmiany regulacji przedmiotowych gospodarowania przestrzenią oraz zmiany instytucjonalne, nie zawsze racjonalne (co pokazywały ich skutki) dodatkowo utrudniają ochronę interesu publicznego w przestrzeni.
- Istotną przyczyną deprecjacji interesu publicznego jest brak w regulacjach prawnych planowania przestrzennego kryteriów ustalania tego interesu i sposobów wyważania, tak jego różnych aspektów jak i wyważania interesu publicznego i prywatnego. Ulepszone, bardziej demokratyczne procedury planistyczne nie na wiele się zdadzą, jeżeli nie wiadomo, do czego mają one prowadzić. Bez określonych przez prawo kryteriów ustalania interesu publicznego w gospodarowaniu przestrzenią, nie jest możliwy skuteczny nadzór sądowy nad prawidłowością aktów planowania i decyzji administracyjnych w gospodarowaniu przestrzenią, podejmowanych na różnych szczeblach zarządzania⁹. Szybkie i skuteczne rozstrzygnięcia konfliktów różnych interesów w przestrzeni uniemożliwia przede wszystkim brak ustalonych zasad hierarchizowania interesów publicznych oraz procedur rozwiązywania konfliktów w inny sposób niż przez sądy, co

⁹ Polskie ustawy o planowaniu przestrzennym są ustawami głównie proceduralnymi, ich merytoryczne treści są bardzo ograniczone a cele merytoryczne (jak, przykładowo "ład przestrzenny") są nieostro zdefiniowane i w efekcie nieosiągalne w praktyce. W rezultacie słabości prawa, albo dąży się do uzyskania pozornego, nikogo niezadawalającego konsensusu albo prowadzi się gospodarkę przestrzenną na pograniczu prawa, wychodząc często poza jego granice. Jedno i drugie prowadzi do narastania chaosu przestrzennego i do zagrożenia interesu publicznego w gospodarowaniu przestrzenią.

winno być ostatecznością a stanowi praktykę powszechną¹⁰.

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

- Istotną wadą systemu prawnego jest brak właściwego powiązania planów zagospodarowania przestrzennego województw, a także koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, z innymi dokumentami używanymi przez organy odpowiedzialne za rozwój gminy, województwa, kraju i odpowiedzialne za prowadzenie działań prorozwojowych, w innych sferach niż gospodarka przestrzenna.
- Decyzje w sferze przestrzennej podejmowane są w oderwaniu (albo bez związku) od decyzji w sferach społecznych i gospodarczych, pomimo że sfery te są współzależne i że rozwój zrównoważony wymaga by decyzje te były spójne i wzajemnie się wspomagały¹¹.
- Niedostatecznie precyzyjne jest rozgraniczenie kompetencji poszczególnych poziomów i organów władzy publicznej w przedmiocie suwerenności decyzji o zagospodarowaniu przestrzennym i decydowaniu o ich hierarchiczności. W rezultacie brak jest jednoznacznie zdefiniowanych relacji pomiędzy decyzjami dotyczącymi rozwoju przestrzennego, gospodarczego i społecznego, to zaś stanowi jedną z głównych przyczyn kryzysu gospodarki przestrzennej, niekontrolowanej urbanizacji i rozproszenia zabudowy, degradacji środowiska przyrodniczego i pogarszających się warunków życia w miastach.
- Brak koordynacji-powiązania planów miejscowych, studiów uwarunkowań a w pewnej mierze i planów zagospodarowania województw, w których realizuje się, de facto, polityka przestrzenna państwa i w których lokalizuje się i określa zadania publiczne, z budżetowymi i pozabudżetowymi możliwościami ich finansowania¹².

3. Zakres rozwiązań ustawowych w dziedzinie planowania wielkoprzestrzennego

¹⁰ W wielu krajach problem ten skutecznie rozwiązują instytucje arbitrażowe.

¹¹ Formalnie jest wymagana zależność tylko na poziomie województwa samorządowego, gdzie istnieje ustawy obowiązek uchwalenia strategii przez sejmik wojewódzki i ustawy obowiązek sporządzenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, dla którego jedną z podstaw ma być ta strategia. Z tym zastrzeżeniem, że obowiązek formalny nie oznacza jeszcze możliwości w sferze realnych działań - te zaś są bardzo ograniczone przez nikłe materialne i finansowe możliwości województwa samorządowego - do realizacji programów i projektów o znaczeniu "strategicznym" dla regionu. Zmieniło tę sytuację wejście do Unii Europejskiej, tym pilniejsze więc staje się zmodernizowanie systemu planowania przestrzennego.

¹² Informacji o możliwościach (źródłach) finansowania zadań publicznych brak niekiedy nawet w strategiach rozwoju danego obszaru, które to strategie winny stanowić merytoryczną podstawę dla planów zagospodarowania. Poprawnie zbudowana strategia powinna mieć w części ostatniej "projekty" – określone orientacyjnie koszty i źródła finansowania tzw. strategicznych zamierzeń oraz orientacyjny czas ich realizacji. Środki te winny być odniesione do dających się z dużym prawdopodobieństwem przewidzieć dochodów i wydatków budżetowych, gdyż ich wielkość i struktura cechują się dużym stopniem trwałości w okresie wieloletnim. Prawo nie stawia jednak takich wymagań autorom strategii, zresztą same strategie są obligatoryjnym zadaniem tylko w województwach samorządowych.

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

3.1 Prawo winno odnosić się do:

- Zadań i długookresowych priorytetów planowania wielkoprzestrzennego jako narzędzia formułowania polityki przestrzennej kraju (także w wymaganym kontekście europejskim)¹³.
- związków pomiędzy planowaniem przestrzennym i innymi rodzajami planowania rozwoju (patrz 2.1 oraz 2.2).
- relacji między podmiotami planującymi „w poziomie” i „w pionie”, ustalonymi w oparciu o zakresy kompetencji i zadań, w jakie są wyposażone podmioty planujące (po uściśleniu kompetencji i zadań oraz wyraźnym ich rozgraniczeniu między poszczególnymi podmiotami)
- podstawowych zasad obowiązujących¹⁴ w gospodarowaniu przestrzenią.
- instytucjonalnej/podmiotowej organizacji sfery polityki przestrzennej Państwa oraz sfery planowania wielkoprzestrzennego, w tym powołania lub zreformowania instytucji publicznych odpowiedzialnych za formułowanie i realizację polityki przestrzennej kraju, regionów i województw, określając zakres ich uprawnień i obowiązków.
- zasad (tryb, zakres, ramy czasowe) tworzenia dokumentów planistycznych oraz trybu, treści i ram czasowych realizacji polityki przestrzennej kraju i regionów/województw, w tym również stopnia związania władz publicznych treścią poszczególnych dokumentów planistycznych

¹³ Główne priorytety polityki przestrzennej, takie jak polityka wobec miast, koncentracja zabudowy, przekształcenia modelu osadnictwa, mają charakter z zasady wieloletni i wymagają podstaw prawnych, jest to rozwiązanie stosowane w krajach Europejskich (patrz przypis 3). Ich ustawowe określenie jest konieczne, jeśli są to rzeczywiste priorytety i jeśli mają być wdrażane. Rozwiązanie to jest zwłaszcza logiczne, przy założeniu nowelizowania ustawy, co 9 lat.

¹⁴ Cytowana powyżej Grupa Robocza Izby Urbanistów proponuje ustanowienie dekalogu urbanistycznego, który zawierałby następujące zasady:

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

oraz relacji wzajemnych między dokumentami sporządzanymi przez władze publiczne różnych poziomów.

- koniecznych zmian innych ustaw.
- delegacji ustawowych.
- zasad monitorowania skutków nowej legislacji oraz tryb jej obligatoryjnej nowelizacji (np., co 9 lat). Ma to istotne znaczenie w przypadku ustaw zawierających zapisy celowościowe/merytoryczne.
- organizacji systemu badań dotyczących funkcjonowania gospodarki przestrzennej.
- gwarancji prawnych dla rzeczywistego udziału społeczeństwa i władz lokalnych w formułowaniu polityki przestrzennej ponadlokalnej, realizacji tej polityki oraz dla społecznej kontroli i jawności związanych z tym procedur.

3.2 Pierwszym etapem prac nad nową legislacją winno być zdefiniowanie modelu **planowania rozwoju**, gdyż planowanie wieloprzestrzenne będzie z planowaniem rozwoju ściśle powiązane i jego reformowanie winno stanowić integralny element reformy całego systemu planowania. Przy budowie tego modelu należy przyjąć następujące, generalne zasady w odniesieniu do **planowania przestrzennego**:

- Główne cele gospodarowania przestrzenią określa polityka państwa a podmiotami tej polityki są Sejm i Rząd oraz samorządy terytorialne województw i gmin.
- Planowanie rozwoju winno mieć charakter zintegrowany i obejmować wszystkie, w tym przestrzenne, aspekty procesów rozwojowych.
- Model planowania rozwoju, w tym model planowania przestrzennego ponadlokalnego, ma zapewnić nadrzędność kompleksowych, wielodyscyplinarnych i wielopodmiotowych działań w sferze gospodarki przestrzennej, zawartych w planach, nad działaniami sektorowymi.
- Model planowania przestrzennego powinien być zgodny w możliwie wysokim stopniu z systemem administracyjnym kraju i obowiązującym porządkiem prawnym, winien również stymulować jego porządkowanie. Model ten winien również uwzględniać obecne uwarunkowania, zwłaszcza ograniczoność publicznych środków finansowych i potencjał administracji publicznej, zwłaszcza jej możliwości kadrowe, organizacyjne i techniczne.
- Plany rozwoju obejmować będą, obok innych problemów, główne problemy przestrzennego rozwoju i jego podstawowe zasady. Zasady te będą formułowane w trybie iteracyjnym, na podstawie dokumentów planowania przestrzennego.
- Planowanie przestrzenne stanowić będzie segment planowania rozwoju, spełniający cztery grupy funkcji. (1) **informacyjną**, określającą przestrzenne uwarunkowania rozwoju – dla potrzeb całego systemu planowania - oceny stanu, diagnozy, określanie szans i potencjałów, definiowanie barier i zagrożeń itp. (2) **regulacyjną** – zapewniającą w trybie działań/uregulowań prawnych - właściwą koordynację działań w przestrzeni we wszystkich skalach, eliminowanie konfliktów i kolizji przestrzennych, definiowanie i ochronę interesu publicznego itp. (3) **kreacyjną** – stanowiącą zasady właściwego gospodarowania zasobami przestrzeni jak też wykorzystującą lokalne możliwości i potencjały rozwoju oraz (4) **dyrektywną** - wdrażającą obowiązujące decyzje/zasady rozwojowe w sferze polityki

przestrzennej i w sferze decyzji administracyjnych, oddziaływującą na przebieg procesów rozwoju przestrzennego.

- Ze względu na ich charakter, konsekwencje prawne planowania przestrzennego mają odniesienia **przedmiotowe**, dotyczące poszczególnych elementów przestrzeni; **strukturalne**, dotyczące gospodarowania przestrzenią określonych obszarów oraz **podmiotowe**, dotyczące podmiotów uczestniczących w obrocie prawnym w gospodarowaniu przestrzenią. Wszystkie trzy odniesienia winny mieć właściwe odbicie w regulacjach prawnych.
- Regulacje prawne winny być realistyczne i możliwe do wyegzekwowania, gdyż tylko takie będą przestrzegane. Ta ogólna zasada dobrego prawa wymaga powtórzenia, gdyż jest nagminnie łamana przez kolejne ustawy o planowaniu przestrzennym.
- Samorządy terytorialne województw i gmin, winny być współrealizatorem zasad polityki przestrzennej państwa a prawidłowość realizacji tej polityki winna podlegać kontroli. Równolegle, samorządy terytorialne województw i gmin oraz, w ograniczonym zakresie, powiatów winny mieć możliwość samodzielnego określania celów własnej polityki przestrzennej na obszarach swojego władztwa, zgodnie z zasadą subsydiarności.
- Kolizje pomiędzy polityką przestrzenną państwa a celami polityki przestrzennej województw i gmin winny być rozstrzygane w drodze negocjacji, a w przypadku braku ich skuteczności, w systemie prawa.

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

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

3.4 Prawo określi **instytucję odpowiedzialną** (właściwego ministra/urząd centralny) za formułowanie polityki przestrzennej Państwa, przy czym wymaga podkreślenia, że zdaniem autorów ekspertyzy gospodarka przestrzenna nie powinna być uznawana za dział gospodarki narodowej¹⁵. Zadania tej instytucji obejmą zwłaszcza:

¹⁵ Nie jest możliwe stworzenie instytucji zarządzającej gospodarką przestrzenną Polski, nie jest to realne z racji zasięgu ekonomicznego i społecznego, jakie obejmuje to pojęcie. Możliwe jest natomiast zdefiniowanie i prowadzenie świadomej, racjonalnej polityki przestrzennej, przykłady takiej polityki można prześledzić w dwudziestowiecznej historii krajów zachodnioeuropejskich.

- Przygotowanie dokumentów planistycznych na poziomie krajowym i nadzór nad przygotowywaniem dokumentów planowania wielkoprzestrzennego regionalnego¹⁶, i wojewódzkiego.
- Koordynację działań administracji rządowej (w tym wojewódzkiej) i nadzór nad realizacją decyzji Państwa (dokumentów planistycznych, uchwał) w sferze gospodarki przestrzennej.
- Ustalanie trybu prac, procedur i treści dokumentów w ramach delegacji ustawowych.
- Prowadzenie monitoringu przestrzennego w zakresie; zmian w przestrzeni, zmian w systemie osadniczym etc. monitoring w zakresie skutków przestrzennych aktów prawa materialnego powiązanego z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej.
- Stworzenie i współpraca w zakresie numerycznej (GISowej) bazy danych dla gospodarki przestrzennej.
- Przygotowywanie raportów, programów i informacji dla władz publicznych (Sejmu, Rządu) o aktualnych istotnych problemach rozwoju przestrzennego kraju, regionów i województw.
- Reprezentowanie Polski w UE w sprawach zagospodarowania przestrzennego a w szczególności kohezji terytorialnej planowania w obszarach granicznych i opiniowanie lub udział w negocjacjach i w zakresie europejskiej standaryzacji polityk sektorowych mających skutki dla polskiej gospodarki przestrzennej (środowisko, transport i inne jak obszary wiejskie, gospodarka morska).

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

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju KPZK jest podstawowym planistycznym dokumentem długookresowym, który musi określić korzystne i niekorzystne dla rozwoju kraju uwarunkowania przestrzenne oraz przedstawić wizję przekształceń przestrzeni, zgodną ze strategicznymi dokumentami rozwoju społeczno-gospodarczego takimi jak, przykładowo - NPR i Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego.
- KPZK, z uwagi na swą rangę jako dokumentu podstawowy do negocjacji wizji zagospodarowania przestrzennego Europy oraz jako dokument wprowadzający wynegocjowane lub akceptowane przez Polskę zalecenia i kierunki przestrzennego rozwoju Europy, konieczne jest, aby był on, w warstwie stanowiącej, przyjęty przez parlament i aby jego aktualizacja była dokonywana, nie rzadziej, niż co 9 lat.

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

¹⁶ Przyjęto założenie, że możliwe jest powstanie, do celów planistycznych, jednostek regionalnych, większych od obecnych województw (grupujących województwa).

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

- Koncepcję rozwoju przestrzennego Polski w kontekście UE i powiązań globalnych. Koncepcja ta winna być oparta o konstytucyjną zasadę zrównoważonego rozwoju (patrz cz. 1).
- KPZK musi zawierać długookresowe scenariusze rozwoju przestrzennego wraz z instrumentalizacją tych scenariuszy.
- Zapisy/definicje polityki przestrzennej państwa a zwłaszcza przyjęte zasady zrównoważonego rozwoju przestrzenno-społecznego, przestrzenno-gospodarczego i przyrodniczego oraz zasady polityki urbanistycznej państwa, w tym zasady kształtowania sieci osadniczej, politykę w stosunku do obszarów metropolitalnych, miast małych i średnich.
- Chroniony krajowy system ekologiczny (zdefiniowany kartograficznie) oraz ogólną obowiązującą lokalizację wszystkich magistralnych elementów tworzących systemy krajowej infrastruktury.
- Wskazania i ustalenia w zakresie form ograniczonego lub preferowanego użytkowania obszarów ważnych z punktu widzenia interesów europejskich i krajowych.
- Obligatoryjne wskazania lokalizacji inwestycji celu publicznego, których lokalizacje są następnie określane w planach wojewódzkich oraz wprowadzane do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego/przeznaczenia terenów¹⁷.
- Obligatoryjne lub indykatywne zalecenia i wytyczne dla planów wojewódzkich oraz lokalnej urbanistyki związane z celami polityki przestrzennej państwa.
- Strategiczne oceny oddziaływania na przestrzeń proponowanych wizji rozwojowych. Niezbędne jest także zaprezentowanie wyników analiz ocen ex-post, które są lub były podstawą do aktualizacji koncepcji. Przed aktualizacją należy dokonać takich analiz dla zrealizowanych inwestycji celu publicznego ujętych w planie krajowym lub innych dokumentach krajowych.
- Koncepcję instrumentalizacji polityki przestrzennej w sferze gospodarczej i przestrzennej oraz konieczne zmiany instytucjonalne i prawne.

3.7 **Planowanie wojewódzkie** jest planowaniem zintegrowanym. W województwie opracowuje się zintegrowany strategiczny plan rozwoju województwa. Zawiera on uwarunkowania przestrzenne i strategiczne kierunki rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego. Zintegrowany strategiczny plan rozwoju województwa jest podstawą do opracowania:

- Wojewódzkich operacyjnych planów rozwoju regionalnego.
- Programu zagospodarowania przestrzennego województwa w zakresie elementów integrujących przestrzeń wojewódzką jak: układ osadniczy; nienaruszalne elementy wojewódzkiego systemu ekologicznego; układ infrastruktury (drogowej, kolejowej, energetycznej etc.); ustalenia w zakresie elementów ważnych dla funkcjonowania wyznaczonych obszarów metropolitalnych¹⁸.

¹⁷ W zależności od przyjętego modelu planowania przestrzennego gmin.

¹⁸ Z chwilą upodmiotowienia obszarów metropolitalnych plan obszaru metropolitalnego opracowywałby taki organ. Wymaga to reformy ustrojowej, która powinna być przygotowana odrębnym aktem, np. dwustopniowy model administracji zamiast

4. Nowe problemy

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

5. Wnioski końcowe

5.1 Przygotowanie nowej legislacji, tak, aby spełniła ona oczekiwania i prawidłowo regulowała sferę planowania przestrzennego ponadlokalnego wymaga dalszych **prac analitycznych i bardzo starannego opracowania założeń**. W innym przypadku, nowa inicjatywa legislacyjna będzie obciążona bardzo wysokim ryzykiem błędu, gdyż materia ustawy jest zagadnieniem trudnym, kompleksowym i w wielu obszarach kontrowersyjnym. Doświadczenia ostatnich lat dobrze pokazują negatywne skutki podejmowania nieprzemyślanych i nieprzygotowanych inicjatyw legislacyjnych.

5.2 Podjęcie inicjatyw legislacyjnych w dziedzinie planowania przestrzennego winno poprzedzić opracowanie i **akceptacja modelu planowania rozwoju** i jego istotnego elementu, jakim jest planowanie przestrzenne.

5.3 W pracach nad założeniami przyszłych ustaw należy zidentyfikować prawne i instytucjonalne źródła wad **obecnego systemu** planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego. Należy w tych analizach uwzględnić również elementy diagnozy nin. Raportu (cz.2).

5.4 Zakres rekomendowanych (cz. 3) rozwiązań określa szereg nowych i w ocenie autorów istotnych wymogów merytorycznych, jakie winny być spełnione w regulacjach prawnych przyszłego systemu planowania rozwoju, w tym planowania przestrzennego ponadlokalnego. Jednak ich lista jest w poważnym zakresie niekompletna.

Ekspertyzę opracował zespół w składzie: Jacek Bobiński, Stanisław Furman, Adam Kowalewski, Tadeusz Markowski i Andrzej Pyszkowski.

W Ekspertyzie wykorzystano materiały (analizy, oceny) oraz wnioski wybranych dokumentów poświęconych problemom planowania przestrzennego, w tym m.in. "Bariery i problemy Gospodarki Przestrzennej w Polsce" (Raport Krajowego Sekretariatu Habitat), materiały Pierwszego Kongresu Urbanistyki Polskiej "MIASTO WSPÓLNE DOBRO I ZBIOROWY OBOWIĄZEK" (Gdańsk 2003) oraz opracowania Krajowej Rady Izby Urbanistów (2005).

2.04.2005