

ROZDZIAŁ 7. PRAWNE ASPEKTY PLANOWANIA PRZSTRZENNEGO W PUBLIKACJI MICHAŁA KULESZY I WALERIANA PAŃKI

Maciej J. Nowak

Wstęp

Uczestnikami debaty o planowaniu przestrzennym przed 1989 r. byli również prawnicy. Ich poglądy także z dzisiejszej perspektywy wydają się bardzo istotne. Zdiagnozowanie roli prawa w planowaniu przestrzennym stanowi trudne zadanie. Temat ten bowiem budzi pewne rozbieżności i kontrowersje z perspektywy odmiennych dyscyplin. Z perspektywy dyscyplin pozaprawnych występuje tu często próba szerszego kontestowania roli prawa i prawników (częściowo niepozbawiona słuszności). Natomiast z perspektywy prawnej występuje tendencja do sprowadzania dyskusji o planowaniu przestrzennym przede wszystkim do aspektów technicznoprawnych, bez szerszego ich odniesienia do sfery praktyki planistycznej.

Na cele preaentowanego rozdziału odwołano się do tekstu *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny*, napisanego przez Michała Kuleszę i Waleriana Pańkę w 1986 r. [Biuletyn KPZK PAN, z. 130]. Obaj autorzy, nie tylko w przedmiotowej publikacji, w sposób pogłębiony odnosili się do wymiaru prawnego planowania przestrzennego. Michał Kulesza był jednym ze współtwórców reformy samorządu terytorialnego w Polsce. Niezależnie od istotnej roli w tym zakresie, jego głos, co najmniej od lat 80. był mocno dostrzegalny również w debacie naukowej, także po przełomie ustrojowym. Pełnił m.in. funkcję redaktora naczelnego czasopisma naukowego „Samorząd Terytorialny”. Także Walerian Pańko był silnie zaangażowany w sferę publiczną, co godził z aktywnym udziałem w debacie naukowej (m.in. w ramach wydarzeń organizowanych przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN). Jego pierwsze zainteresowania naukowe dotyczyły prawa rolnego, by z tej perspektywy

sukcesywnie przechodzić do sfery związanej z planowaniem przestrzennym (czego wyrazem była m.in. monografia habilitacyjna *Własność gruntowa w planowej gospodarce przestrzennej*).

Przytoczony poniżej artykuł stanowi ważny, wspólny głos obu autorów. Podjęto w nim próbę określenia kluczowych dylematów dotyczących sfery prawnej planowania przestrzennego i polityki przestrzennej.

7.1. Fragmenty publikacji Michała Kuleszy i Waleriana Pańki *Instrumenty polityki przestrzennej. Aspekt prawny*

[...] również i prawo pozytywne ustanawia dwie zasadnicze płaszczyzny instrumentalne w sferze gospodarki przestrzennej. Chodzi tu po pierwsze o płaszczyznę uwarunkowań prawnych polityki przestrzennej, do której należą choćby takie konstrukcje prawne, jak różnorodne standardy, ograniczenia czy zakazy w użytkowaniu terenu lub w sposobie zagospodarowania. Po drugie, chodzi tu o płaszczyznę środków oddziaływania, gdzie prawo przewiduje różne instrumenty zarówno decyzyjne, jak i stymulacyjne.

Trzeba zauważyć, że podział powyższy ma charakter relatywny, gdyż polityka przestrzenna jest działaniem po pierwsze ciągłym, po drugie wielostopniowym. Tym samym w zasadzie każdy zastosowany instrument polityki przestrzennej stanowi równocześnie uwarunkowanie dla dalszej polityki czy dla polityki prowadzonej przez inny szczebel władzy. I tak ustanowienie parku narodowego jest instrumentem działania Rady Ministrów, która (zgodnie z ustawą o ochronie przyrody) ustanawia park narodowy w drodze rozporządzenia. Jednocześnie istniejący już park narodowy stanowi uwarunkowanie w działalności naczelnika gminy (w zakresie jego polityki przestrzennej).

Z tego punktu widzenia „kształtowanie” i „realizowanie” polityki to tylko konwencjonalne ujęcie, niejako statycznie chwytające procesy zachodzące w danej sferze życia społeczno-gospodarczego, tu – w sferze gospodarki przestrzennej. Innym przykładem obrazującym tę zależność jest sam plan zagospodarowania przestrzennego, który określa politykę władzy, jest zatem aktem warunkującym późniejsze działania. Ten sam plan jest jednak równocześnie instrumentem realizacji polityki określonej planem wyższego rzędu.

W kategoriach prawnych polityka przestrzenna może się odbywać na dwu płaszczyznach: na płaszczyźnie tworzenia prawa oraz na płaszczyźnie wykonawczej.

Zgodnie z podstawowymi zasadami praworządności działalność wykonawcza (a tu również planowanie) musi mieścić się w ramach ustawowych podstaw prawnych. Z punktu widzenia tego opracowania to rozróżnienie jest bardzo ważne, i – jak sądzimy – nie do końca zrozumiane w środowisku planistycznym.

Czy należy zatem do polityki przestrzennej np. ustawianie standardów czy ograniczeń w zagospodarowaniu terenu, o jakich mówi np. ustawa o ochronie gruntów rolnych albo prawo górnicze, prawo wodne czy ustawa o ochronie środowiska? Nie chcemy dawać jednoznacznej odpowiedzi na to pytanie, wymagaloby to zbyt szerokiego uzasadnienia, na któ-

re brak tu po prostu miejsca. Zauważmy jednak: w wielkim uproszczeniu można skonstatować, że ustawowe standardy, ograniczenia i zakazy mają charakter *ius cogens*, są wartością stałą i niepodważalną dla działających na ich podstawie organów państwowych. (Inną jest rzeczą sprawa egzekucji tych norm oraz możliwości odstępstw, „wyjątków” niweczających często zasadę). W tej sytuacji działanie organu administracji państwowej może polegać wyłącznie na stymulowaniu zachowań podmiotów gospodarujących, ale w ramach „luzów” pozostawionych przez owe standardy, zakazy czy ograniczenia. Uściślając zatem sformułowania o owym „węższym zakresie” polityki przestrzennej dodajmy więc jeszcze, że przedmiot polityki przestrzennej obejmuje przede wszystkim problematykę wyboru miejsca lub sposobu działania. Cele polityki określają przede wszystkim plany zagospodarowania przestrzennego różnego rodzaju (rządu): jej istota polega na skłonieniu podmiotów gospodarujących do dokonywania takich wyborów co do miejsca czy sposobu działania, które zgodne są z ustaleniami planów.

Natomiast instrumentów dla tak rozumianej polityki przestrzennej poszukujemy w prawie: chodzi – jak wyżej podkreślamy – o skłonienie określonych podmiotów do dokonywania konkretnych wyborów przestrzennych, lub od drugiej niejako strony – o wykorzystanie określonej przestrzeni w sposób zgodny z założonym w planie. Ta symulacja odbywać się może w różny sposób, o czym za chwilę.

Tu natomiast wymaga podkreślenia, że powyższe rozumienie polityki przestrzennej odnosi jej zasadniczy ciężar do działalności – z punktu widzenia prawa – wykonawczej. Chodzi tu o wykonawstwo wszystkich szczebli, jest nim zarówno ustanowienie rozporządzeniem Rady Ministrów wspomnianego parku narodowego, jak i uchwalenie konkretnego planu zagospodarowania przestrzennego gminy czy decyzja zwolnienia od podatku inwestycji określonego typu na danym terenie. I jeszcze jedno, z polityką (ze strony władzy) mamy do czynienia tylko wówczas, gdy może ona dokonywać wyboru swojego działania, np. co do treści podejmowanego rozstrzygnięcia. W przypadku tzw. władzy związananej, a więc wówczas gdy w określonej sytuacji faktycznej organ zobowiązany jest działać w sposób, przepisami nakazany, np. wymierzyć opłatę rekultywacyjną określonej wysokości – o polityce mówić nie można. Jest to tylko związane ustawami stosowania prawa, wiążące zarówno organ, jak i drugą stronę.

Dlatego powiedzieliśmy, że polityka może być prowadzona jedynie w ramach „luzów” pozostawionych władzy przez prawo. Dlatego też zostało podkreślone, że z prawnego punktu widzenia polityka należy przede wszystkim do sfery wykonawczej.

A w sferze tworzenia prawa? Ta płaszczyzna polityki przestrzennej również została uprzednio wymieniona. Otóż trzeba stwierdzić, że na tym polu, na polu ustawodawstwa i aktów wykonawczych służących uszczegółowieniu i większej konkretyzacji treści ustaw, polityka przestrzenna oznacza stwarzanie prawnych uwarunkowań gospodarki przestrzennej (zarówno w szerokim, jak i wąskim rozumieniu), wśród których działają zarówno podmioty gospodarcze, jak i władze oraz instrumentów polityki przestrzennej, a więc tworzenie prawnych możliwości oddziaływania przez władzę na konkretne podmioty gospodarujące (lub ich kategorie) w konkretnych warunkach przestrzennych.

Ta płaszczyzna rozważań o polityce przestrzennej nie dotyczy, teoretycznie rzecz biorąc, centralnego planisty i innych centralnych organów administracji państwowej ani też terenowych organów władzy i administracji, działają one bowiem zawsze i jedynie w ramach prawa istniejącego i w jego ramach prowadzą swoją politykę. Powiadamy jednak, „teoretycznie rzecz biorąc”, rozumiemy bowiem, że w praktycznych mechanizmach sprawowania władzy w Polsce udział naczelnych organów administracji państwowej (do nich również

centralny planista – Komisja Planowania przy RM) jest niebagatelny również i w tworzeniu prawa. Ocenę tego stanu rzeczy pozostawiamy na uboczu rozważań.

Kształt instrumentów polityki przestrzennej zależy jednoznacznie od metod wykonywania zarządu państwowego w ogólności. W szczególności trzeba tu zwrócić uwagę, że zmiany zachodzące obecnie w ramach reformy gospodarczej prowadzą do usamodzielnienia prawnego podmiotów gospodarujących sektora uspołecznionego: jednostek państwowych i spółdzielczych. Oznacza to w kategoriach prawnych, że przestaje być dopuszczalne bezpośrednio (dyrektywne) oddziaływanie na te jednostki bez upoważnienia ustawowego, a więc czy to poprzez polecenia służbowe lub tzw. wewnętrzne akty zarządzania (tzw. samoistne uchwały Rady Ministrów, kompetencyjne zarządzenia ministrów, „polecenia koordynacyjne”, wytyczne itp.) czy to poprzez dyrektywy planowe. Funkcja prawna planu społeczno-gospodarczego i dyrektyw planowych zmienia się w nowych warunkach istotnie: plan, jako taki, przestaje mieć siłę bezpośredniego oddziaływania na podmioty gospodarujące, chyba że ustawa określi *expressis verbis*, iż takie czy inne postanowienia planu (o ściśle określonym zakresie i treści) wiążą uczestników obrotu prawnego – podmioty gospodarujące. Jest to oczywistą konsekwencją wspomnianej poprzednio autonomicznej pozycji podmiotów gospodarujących w obrocie prawnym, w systemie zarządzania. Można na nie oddziaływać przecież jedynie za pośrednictwem środków ściśle prawem określonych i w zakresie ustalonym tym, że prawem, a treść planu nigdy takim warunkom nie odpowiada, jego zakres zaś jest zawsze, w kolejnych generacjach czy opracowaniach zmienny. Jest to cecha planu a nie jego wada.

Czymże jest plan w takich warunkach? Komu służy? Pomijając wspomniane ustalenia planu, które na mocy szczegółowych dyspozycji ustaw, wiążą innych tak, jak wiąże prawo, plan ma dla nich (dla różnych podmiotów gospodarujących) wartość informacyjną. Natomiast dla władzy plan ma (odzyskuje wreszcie!) znaczenie podstawowe, takie, jakie każdy plan powinien posiadać: jest dla danego ogniwa zarządzania wytyczne jego własnej działalności. Plan jest więc dokumentem danego ogniwa zarządzania, wytycza jego kierunek działania, cele przed nim stojące. Te cele i zadania dane ogniwo zarządzania realizować będzie za pośrednictwem przewidzianym prawem (nie planem lecz ustawami!) środków – instrumentów prawnych. Będzie więc realizować określoną planem politykę przestrzenną (gdy mowa o zagadnieniach przestrzennych), a plan stanowić ma kryterium oceny przekształceń zachodzących w przestrzeni, kryterium skuteczności stosowanych przez to ogniwo zarządzania instrumentów realizujących.

To co powyżej powiedziano, to nie teoria wyprowadzona z niejasnych „założeń reformy”, lecz prosta interpretacja obowiązującej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym. Jest tam powiedziane *m.in.*, że „treść i zakres planu wojewódzkiego ustalają samodzielnie wojewódzkie rady narodowe” (brak miejsca nie pozwala na więcej przykładów). Cóż to oznacza? Ni mniej, ni więcej tylko to, że plan taki stanowi wytyczne dla własnej działalności wojewódzkich organów władzy i administracji państwowej w organizowaniu zaspokajania potrzeb miejscowego terenu. Bo jakże inaczej, jak plan taki (którego treść zależna jest od potrzeb miejscowych) miałyby wiązać wprost kogokolwiek innego, tzw. osobę trzecią? Natomiast mając taki plan władza wojewódzka działa (stosując prawem przewidziane instrumenty) opierając się na mocnej podstawie merytorycznej, wie wtedy, do czego zmierza.

W ostatnich latach planowanie stało się „zadaniem do wykonania”, czynnością zupełnie niezależną od potrzeb bieżącego zarządu, który prowadzony był bez merytorycznego związku z planem, według odrębnych wytycznych, zarządzeń, poleceń władz zwierzchnich. Tymczasem planowanie i plan ma sens tylko wówczas, jeżeli stanowi pomoc i wytyczną w działaniu a nie przeszkodę, jeśli stanowi kryterium oceny prawidłowości następującej w wyniku owego

„zaplanowania” działalności. Takie rozumienie planu i planowania jako wytyczne dla własnej działalności danego ogniwa zarządu państwowego stanowi istotę obowiązującej ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym.

Z planem zagospodarowania przestrzennego może być nieco inaczej. Tradycyjnie niektóre jego części wiążą przy planowaniu niższego szczebla, a także wiążą w niektórych systemach prawnych osoby trzecie.

W naszym systemie prawnym moc wiążąca planu zagospodarowania przestrzennego polega na tym, że wykorzystywanie terenów (a także większość innych zachowań przestrzennych podlega reglamentacji prawnej na gruncie ustaw szczegółowych, np. ustawy o gospodarce gruntami, o ochronie przyrody, o ochronie środowiska, o ochronie gruntów, prawa budowlanego, wodnego, górniczego itp.). Poza szczegółowymi zasadami przeznaczenia gruntów, kształtowania zabudowy, uzbrojenia terenu i jeszcze niektórymi innymi zagadnieniami w zakresie, których podstawę stanowi sama ustawa o planowaniu przestrzennym, we wszystkich innych przypadkach podstawę podejmowania działań reglamentacyjnych dają tamte, właściwe ustawy przedmiotowe. Natomiast ustawa o planowaniu przestrzennym określa tryb opracowywania, uzgadniania i zatwierdzania planów zagospodarowania przestrzennego, których treści wiążą przy podejmowaniu decyzji administracyjnych i innych działań prawnych, których stosowanie przewidują ustawy przedmiotowe. Tak więc i plan zagospodarowania przestrzennego obowiązuje przede wszystkim pośrednio, w takim zakresie, w jakim podstawę prawną dla czynności władczych stwarzają owe działowe ustawy prawa przedmiotowe w toku opracowywania planu zależy więc jego przydatność w obrocie prawnym, jego też lub inaczej rozumiana moc wiążąca.

Wprawdzie w wielu zakresach wskazane rozwiązania nie są jeszcze sprawą zamkniętą (oczekując na przepisy wykonawcze), to jednak dość wyraźnie dostrzegamy tendencje decentralizacyjne, które nie mogą pozostać bez wpływu na kształtowanie i realizowanie polityki przestrzennej. Prawne gwarancje organizacyjnej i majątkowej samodzielności przedsiębiorstw państwowych, organizacji spółdzielni, rzemiosła itp. stwarzają podstawy autonomicznego ich występowania również w sferze nas interesującej. Jest to nie tylko kwestia autonomii w ich planowaniu (a więc również programowaniu ich inwestycji), ale też np. większa swoboda w sferze zrzeszania się podmiotów gospodarczych lub tworzenia powiązań kooperacyjnych, a tym samym tworzenia przestrzennie zintegrowanych i względnie trwałych układów gospodarczych (wspólne inwestycje, trwałe więzi w obrocie towarowym, przestrzenna koncentracja zarządzania). [...]

[...] Dla polityki przestrzennej sprawą istotną jest stworzenie organizacyjno-prawnych ram koordynacji terytorialnego i gałęziowego widzenia celów i zadań „publicznej polityki przestrzennej”. Taką rolę odgrywały dotychczas na szczeblu centralnym przede wszystkim uchwały rządowe określające kierunki rozwoju danego regionu, a zwłaszcza obszarów przemysłowych (GOP, LGOM, LZ)/. Te samoistne uchwały RM wydawane w ramach generalnych kompetencji rządu przekraczały wagę ich skutków gospodarczych i społeczno-politycznych, niejedną regulację ustawową. Uchwały te z reguły nie znajdowały wsparcia w planowaniu regionalnym i w znacznej mierze pozostawały deklaracją (zwłaszcza dla władz terenowych), natomiast służyły jako narzędzie kształtowania na danym obszarze preferencyjnego statusu określonego resortu. Wydaje się, że takie centralne „programy rozwoju” regionów winny mieć

wyraźniejszy status i jasne odniesienie do systemu planowania i stanowienia prawa. Pewnym sygnałem w tym zakresie jest uchwała sejmu z kwietnia 1983 r. o NSPG na lata 1983-1985 zobowiązująca RM do określenia preferencyjnych zasad uprzemysłowienia północnej i północno-wschodniej Polski. Ale chciałoby się, by takie uchwały podejmowane były na gruncie ustawy o planowaniu przestrzennym i miały bezpośrednie odniesienie zarówno do planów społeczno-gospodarczych, jak i do budżetu państwa. Szczególnie ważna jest tu relacja między tym, co nazywamy polityką regionalną państwa (polityką wobec regionów) a własną polityką władz terenowych (polityką regionalną).

W gospodarce przestrzennej istotną rolę odgrywały dotąd także różnorakie programy i plany wyrażające interesy rolnictwa (programy scalania gruntów, zwalczania erozji, gospodarki ziemią), przemysłu (programy ochrony terenów górniczych, rekultywacji, zagospodarowania stref ochronnych zakładów przemysłowych), leśnictwa, gospodarki wodnej itd. Znaczenie tych programów zależało od politycznego znaczenia sfery życia gospodarczego, której program dotyczył. Niekiedy jednak (jak w przypadku programów ochrony powierzchni terenów górniczych) znajdowało to wyraz formalny w zdecydowanej preferencji tychże programów resortowych nad terenowymi aktami planowania przestrzennego. W przyszłości należy jednoznacznie określić prawny charakter przestrzennych programów (planów) resortowych, a zwłaszcza ich stosunku do publicznych aktów planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego. Zmusza do tego (i częściowo udziela odpowiedź) nowy ustrój przedsiębiorstw państwowych oraz nowe uregulowanie ustroju rad narodowych i administracji państwowej. Jeżeli pewne sfery życia gospodarczego (np. górnictwo) lub inne sfery życia kraju (np. ochrona przyrody, stref uzdrowiskowych itp.) usprawiedliwiają nadanie publicznego charakteru programom przestrzennym dotyczącym tych sfer, to należy to uczynić w sposób jednoznaczny i otwarty poprzez regulację ustawową. W szczególności należy zapewnić jawność ich ustaleń, a w każdym razie tych ustaleń, które mogą mieć znaczenie dla innych podmiotów korzystających z danej przestrzeni.

Tu dochodzimy bowiem do kolejnej istotnej cechy publicznej polityki przestrzennej. Jest nią integralny w sensie terytorialnym charakter publiczny aktów planowania. Oznacza to, że jedyną wartością dla obrotu prawnego i dla polityki władz mogą mieć (powinny mieć) terytorialne plany zagospodarowania przestrzennego. Chodzi o plany terytorialne różnych szczebli i rodzajów: krajowy, wojewódzkie (regionalne), miejscowe oraz o plany obszarów funkcjonalnych, ale zawsze kompleksowe, konsumujące ostatecznie różne projekty i programy (plany) resortowe, zakładowe, problemowe itp. Mówiliśmy o tym, że interesy poszczególnych podmiotów gospodarujących, działów, branż, a także mieszkańców, muszą być koordynowane, a efekt tej koordynacji, plan zagospodarowania przestrzennego powinien stanowić przesłankę polityki przestrzennej władzy.

I dlatego uważamy za niezbędne jednoznaczne wyróżnienie spośród dokumentów stanowiących materiały wyjściowe procesu planowania tych, które wiążą planistę w sposób prawny (wynikają z ustawodawstwa, jak park narodowy z panującymi tam

ograniczeniami, uzdrowisko, program ochrony terenów górniczych/oraz tych, które stanowią tylko wnioski ze strony zainteresowanego podmiotu (choćby był to podmiot najwyższej rangi, np. minister z programem rozwoju określonej branży).

W efekcie, w treści zatwierdzonego planu zagospodarowania przestrzennego znajdują odzwierciedlenie zarówno owe uwarunkowania prawne polityki przestrzennej (powszechne, jak zakaz przeznaczania gruntów rolnych określonych klas na cele nierolnicze i miejscowe, jak ograniczenia na terenie konkretnego parku narodowego), jak i przyjęte do realizacji (lub lepiej powiedzieć, do koncepcji zagospodarowania) inne idee dotyczące zagospodarowania terenu, rozmieszczenia funkcji itp. – cele polityki przestrzennej.

W jaki sposób może władza publiczna oddziaływać na zachowania uczestników gospodarki przestrzennej? Wydaje się nam, że przede wszystkim można wymienić tu działania poprzez stwarzanie różnego rodzaju preferencji o charakterze przestrzennym. Zaliczymy tu zarówno działania faktyczne, jak i prawne, tworzące korzystne warunki do podejmowania określonych działań przez użytkowników przestrzeni. Chodzi więc zarówno o wybudowanie nowej szosy czy drogi dojazdowej, komunalnej oczyszczalni ścieków, o wyznaczenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe, indywidualne czy wielorodzinne, o zamówienia rządowe (i ze strony władz lokalnych) na podjęcie konkretnych działań np. inwestycyjnych na określonym terenie. Zaliczymy tu również terytorialne zróżnicowanie systemu podatkowego (w tym miejscu nie jest istotne, kto miałby uprawnienia do dokonywania takiego zróżnicowania: władza centralna czy władze lokalne), a także cały zespół zagadnień polityki kredytowej państwa (tańsze i droższe kredyty, zależnie od obszaru i rodzaju działania, o które chodzi).

W tym miejscu – nie rozwijając dalej powyższych przykładów – chcemy zwrócić uwagę na wprowadzenie do naszego słownictwa zarówno legislacyjnego, jak i potocznego pewnego rozróżnienia, które jest nieprecyzyjne i już z tego powodu zaczyna przynosić istotne szkody w sferze obrotu prawnego. Chodzi o podział środków oddziaływania na środki prawne i ekonomiczne. Otóż jest dla nas niewątpliwe, że zarówno decyzja budowlana, jak i nakaz podatkowy, zarówno ograniczenia w zabudowie, jak i przydzielone dotacje to są środki prawne, *tylko że z punktu widzenia adresata jedne mają charakter decyzji (czy ogólnej normy prawa) wiążącej, bezpośrednio do niego skierowanej, inne zaś mają charakter stymulacyjny, „łuzniejszy” w tym sensie, że ich zastosowanie zależy niejako od polityki państwa w danej dziedzinie czy w danym okresie. Rozróżnienie środków ekonomicznych i prawnych mogłoby mieć sens, gdyby do „ekonomicznych”, (ale nie jest to w żadnym stopniu klasyfikacja jurystyczna) zaliczyć te, które w warunkach gospodarki rynkowej występują samoistnie, u nas zaś są zastępowane czynnościami władzy. Ale wtedy – paradoksalne – do środków „ekonomicznych” należałoby zaliczyć rozdzielnictwo i limity towarów i dewiz, a także siły roboczej, oparcie ceny umownej na kalkulacji a nie na prawie popytu i podaży, administracyjne określanie kursów walut w obrocie wewnętrznym i zagranicznym, ustanawianie warunków udzielania kredytów nie przez same banki, lecz przez ich ogniwa zwierzchnie itp.*

Wspomniana poprzednio, rozwijająca się tendencja do działania „środkami ekonomicznymi” (jak ładnie to brzmi w odróżnieniu od środków prawnych czy wręcz administracyjnych) prowadzi już obecnie do zagubienia siły oddziaływania poszczególnych rodzajów tych środków na jednostki gospodarujące. Kolejne „opłaty”, „wpłaty” i „składki” na różne fundusze przestają odnosić skutki zamierzone. Są przyjmowane zbiorczo, jak wszystkie ciężary publiczne, a wzmiankowane w prasie codziennej nowe stanowiska w księgowości przedsiębiorstw: do wyszukiwania luk w tym systemie, do buchalteryjnego uzyskania dodatnich wyników finansowych nie są ani kaczką dziennikarską, ani gorzkim żartem, lecz patologią życia społecznego wymuszoną przez pewien sposób rozumienia reformy gospodarczej i to w centrali. [...]

[...] Należy tu dalej cały arsenał środków prawnych związanych z tworzeniem rezerw gruntowych i wyprzedzającą budową infrastruktury technicznej na potrzeby komunalne i państwowe, a także (jakby w odwrotnym kierunku) zespół środków pozwalających następnie (zgodnie z planem zagospodarowania) na redystrybucję terenów na rzecz użytkowników. Dla pierwszej fazy istotne może być i wywłaszczenie i prawo pierwokupu i wykup. Aby jednak można było środki te stosować w ramach określonej polityki gospodarki terenami, miasta i gminy muszą mieć zawarowaną prawnie samodzielność majątkową, planistyczną i finansową. Bez tego, a także bez odpowiednich mechanizmów odpowiedzialności (organu wykonawczego przed radą a radnych przed wyborcami) o jakiegokolwiek polityce w gospodarce terenami i w ich zagospodarowaniu technicznym, o racjonalnym i wyprzedzającym planowaniu mówić nie można. Sama ustawa o radach narodowych i samorządzie terytorialnym nie daje tu wystarczających gwarancji. Niestety, nie stwarza ich w pełni ani ordynacja wyborcza do rad narodowych, ani prawo budżetowe, ani ustawa o planowaniu przestrzennym, ani nowa ustawa o gospodarce gruntami.

W „drugą stronę” mamy takie instrumenty, jak sprzedaż nieruchomości (dotyczy to Państwowego Funduszu Ziemi), dzierżawę, a w miastach użytkowanie wieczyste. Znowu chciałoby się, by przeznaczenie nieruchomości państwowych do sprzedaży czy użytkowania wieczystego było elementem polityki przestrzennej czy ściślej – polityki gospodarki terenami. To wymaga jednak innego niż obecnie planowania przestrzennego i innych (patrz wyżej) mechanizmów funkcjonowania władzy lokalnej. Na marginesie zaś można przypomnieć, że niemal do końca fazy projektowej ustawy o gospodarce terenami istniała obawa, że nastąpi całkowite zerwanie z użytkowaniem wieczystym na rzecz przeniesienia własności w formie sprzedaży. Dla projektodawców wydawały się być ważniejsze względy polityki fiskalnej państwa (możliwość wydrenowania rynku przez zmuszenie dotychczasowych i przyszłych użytkowników do nabycia gruntu). Tymczasem na całym świecie konstrukcje emfiteutyczne przeżywają renesans (wynika to wprost z literatury przedmiotu), u nas tworzy się nowe, doskonałe instrumenty wzmoczenia spirali inflacyjnej. Są na świecie różne formy udostępniania gruntów, a zależy to bardzo często do zakresu opiekuńczej funkcji państwa. Jeżeli socjalistyczna forma ustroju do czegoś zobowiązuje, to mieszkalnictwo i dystrybucja gruntów (np. stanowiących własność państwa czy miasta) na te cele w różnych formach prawnych niewątpliwie powinna być stosowana. Nie trzeba się wstydzić „budownictwa mieszkaniowego dla ubogich warstw społeczeństwa”, realizowanego w formach jednorodzinnych i wielorodzinnych. Większość rodzin pracowniczych w Polsce należy do „ubogich warstw społeczeństwa”.

Szczególną pozycję pośród indywidualnych środków polityki przestrzennej zajmują tzw. wskazania lokalizacyjne i decyzja lokalizacyjna. Brak miejsca nie pozwala szczegółowo omawiać tej problematyki. Trzeba tylko zauważyć, że zasięg związania wskazaniami lokali-

zacyjnymi powinien być ograniczony do określonych ściśle prawem najważniejszych inwestycji państwowych. W innych przypadkach władza publiczna powinna zadowolnić się udzieleniem wskazań lokalizacyjnych wyłącznie o charakterze informacyjnym. Wybór miejsca inwestowania powinien spoczywać w ręku inwestora (reforma gospodarcza), przy ścisłej kontroli przestrzegania przezeń postanowień prawa i miejscowego planu zagospodarowania (uwarunkowania, o których była mowa). Kluczowym aktem w tym zakresie powinna być decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji albo umowa o analogicznej wartości, zawierana między władzą terenową a przyszłym inwestorem, a następnie pozwolenie budowlane i dalsze akty tzw. nadzoru budowlanego i „przestrzennego”. Nie należy jednak czynić z tych decyzji aktów „samoistnych”, tzn. jakby niezależnych od obowiązującego planu zagospodarowania. A tak niezależnie od intencji wygląda rzecz na gruncie ustawy o planowaniu przestrzennym, która upoważnia co prawda radę narodowe stopnia podstawowego do uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego ich miast i gmin, ale decyzję lokalizacyjną składa w ręce wojewody i wojewódzkiej rady narodowej – w odniesieniu do wszystkich niemal inwestycji. Nie chodzi tu o kwestionowanie takiego ułożenia kompetencji lokalizacyjnych, lecz o wskazanie, że w efekcie następuje pozbawienie władz stopnia podstawowego wpływu na te rozstrzygnięcia, szczególnie w przypadku kolizji stanowisk władz stopnia podstawowego i władz wojewódzkich. Jaką politykę przestrzenną mogą prowadzić władze miast i gmin w takiej sytuacji prawnej? Nie mogą się nawet nigdzie od decyzji wojewody odwołać, bo jak na razie w naszym systemie prawnym władza nie ma prawa odwołać się w trybie prawnym od decyzji władzy wyższej. Takich „niedociągnięć” w nowej ustawie o planowaniu przestrzennym jest wiele.

Wspominaliśmy już wcześniej o bezwzględnym warunku, jaki spełnić muszą prawne środki organizacji przestrzeni, by można było o nich mówić jako o środkach polityki przestrzennej. Podsumowując tę część wyводу podkreślmy raz jeszcze, że warunkiem tym jest powiązanie wszelkich środków prawnych z zagospodarowania przestrzennego z planistycznymi podstawami tego zagospodarowania. Dotyczy to środków służącego pozyskiwaniu i dysponowaniu terenami, zmianie sposobu użytkowania terenu, jego zabudowy. Wywłaszczenie nieruchomości, skorzystanie z prawa pierwokupu, podejmowane akty nadzoru urbanistyczno-budowlanego nie mogą być działaniami doraźnymi, muszą się składać na wcześniej sformułowaną i znaną uczestnikom gospodarki przestrzennej wizję zagospodarowania danego obszaru. Już samo wyłączenie możliwości doraźnego i pospiesznego działania ogranicza niefrasobliwość w gospodarowaniu przestrzenią. Temu założeniu odpowiada np. rozwiązanie normatywne trybu przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, w którym wyłączenie tych gruntów z produkcji uwarunkowane jest upływem 3-letniego okresu od momentu wydania zgody na zmianę przeznaczenia.

Skuteczność prawnych środków realizacji polityki przestrzennej zależy w znacznej mierze od wewnętrznej harmonii systemu prawa. Np. określona polityka przestrzenna w zakresie budownictwa lotniskowego musi znaleźć stosowny wyraz w wielu regulacjach odnoszących się do planowania przestrzennego i wyznaczania terenów budowlanych na wsi do prawa lokalowego i budowlanego, czy wreszcie do zasad przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych pod budownictwo lotniskowe, do cywilno-prawnych zasad obrotu nieruchomościami, do prawa ochrony przyrody. Musi też znaleźć wsparcie w organizacyjno-prawnych ramach kredytowania budownictwa, zaopatrzenia w materiały budowlane itp. [...]

[...] Wielość polityk przestrzennych, rozumiana jak wyżej przedstawiono, stawia w nowym świetle dyskusję o instrumentach polityki przestrzennej. Nie trzeba jednak wiele dodawać do wcześniejszych rozważań, może tylko to, że jest rzeczą ustawodawcy (polityka

przestrzenna w sferze tworzenia prawa) dokonać jednoznacznego podziału okresów działania i kompetencji (owych instrumentów) między różne szczeble władzy publicznej. Jest to klucz do problemu, omawianie tego zagadnienia wykracza jednak poza ramy studium.

Przyjmując wielość podmiotów kształtujących samodzielnie politykę przestrzenną, należy z naciskiem podkreślić szczególną rolę planowania jako podstawowej i pierwotnej płaszczyzny uzgadniania częstokroć odmiennych założeń, celów i zadań formułowanych przez wspomniane podmioty. Polityka przestrzenna (we właściwym znaczeniu tego terminu) nie może być sumą przypadkowych przedsięwzięć, ani też ciągiem ad hoc uzgadnianych działań. Uzgodnienia towarzyszące każdemu działaniu w przestrzeni (służącej wielu interesom wielu podmiotów) muszą dokonywać się w fazie planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, a więc w fazie wyprzedzającej działanie. W przeciwnym razie działania te nie będą realizowały polityki, nie będą ją „tworzyły” w tym sensie, w jakim często dokonywane lokalizacje inwestycji przemysłowych stawiały się ex ante podstawą formułowania polityki przestrzennej. W tym przypadku polityka przestrzenna była formą tłumaczenia i usprawiedliwiania dokonanych działań a nie ich sygnalizowania i synchronizacji. Wydaje się, że refleksje te winny nam towarzyszyć przy ocenie prawnej organizacji planowania, a zwłaszcza planowania przestrzennego, oraz ocenie prawnych powiązań sfery planowania z ogółem środków służących gospodarce przestrzennej. [...]

[...] Można też zauważyć, że system planowania nie musi „rozwijać się” od góry do dołu. Plan centralny, jak mówiliśmy, (również krajowy plan przestrzenny) może stanowić dokument działania centrum, ze studiami szczegółowymi dotyczącymi poszczególnych regionów czy problemów (regionalna polityka państwa). Planowanie terytorialne może narastać jakby od dołu i w układach poziomych, tak jak w istocie rzeczy rozrastają się i komplikują układy funkcjonalno-przestrzenne. I wcale oba te nurty planowania (centralne i terytorialne) nie muszą wiązać się w jeden system, mogą go zastąpić instrumenty polityki przestrzennej centrum, oddziałujące pośrednio lub bezpośrednio na treści terytorialnych aktów planowania. [...]

[...] W gospodarowaniu przestrzenią nie należy żadnym interesom pozostawiać nadmiernej swobody, a tym bardziej nie należy popadać z jednej skrajności w drugą. Każda decyzja w omawianym zakresie winna być efektem wyważenia interesów różnych szczebli terytorialnego układu kraju, różnych interesów resortowych. Efekt ten muszą zapewnić skomplikowane częstokroć i przez to trudne do opracowania procedury planistyczne, lokalizacyjne, procedury obejmujące zmiany sposobu użytkowania terenów itp. Nie należy przy tym przyjmować generalnej zasady podporządkowania jednych interesów innym. Tak więc terytorialny system kształtowania polityki przestrzennej nie musi oznaczać – jak pisaliśmy – układu hierarchicznego idącego od szczebla centralnego do lokalnego. Nie przeszkadza to jednak równocześnie temu, by konkretne normy prawne dawały centralnym organom administracyjnym uprawnienia silniejsze od uprawnień terenowych organów przedstawicielskich. Również plany zagospodarowania przestrzennego wyższego rzędu powinny w pewnym, ściśle określonym zakresie oprócz treści informujących zawierać ustalenia bezwzględnie wiążące dla planów innych szczebli układu terytorialnego.

Sprawy te muszą być precyzyjnie rozstrzygane ustawami: ustawą o planowaniu przestrzennym i innymi, zarówno „funkcjonalnymi” (prawo budżetowe), jak i działowymi (ustawa o gospodarce terenami i dziesiątki innych). Każda z nich wymaga szczegółowego oglądu z punktu widzenia instrumentarium polityki przestrzennej. Każda z nich bowiem, rozstrzyga o hierarchizacji interesów różnych użytkowników przestrzeni, o sposobach rozstrzygnięcia zachodzących między tymi interesami konfliktów. [...]

7.2.Spostrzeżenia i wnioski w kontekście współczesnych problemów prawnych dotyczących regulacji gospodarowania przestrzenią

Przedmiotowy artykuł zawiera liczne spostrzeżenia i tezy, możliwe do odniesienia we współczesnej dyskusji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Oczywiście, podstawą do wskazanych, formułowanych przez autorów tez jest stan prawny z lat 80. W przypadku przedmiotowego tematu (aspekty prawne planowania przestrzennego) w pewnym zakresie komplikuje to swobodę dokonywania współczesnych odniesień. Nie dość bowiem, że w momencie przygotowania tekstu regulacje prawne były znacznie odmienne od współczesnych, to na dodatek determinowały je zupełnie odmienne uwarunkowania ustrojowe. Niemniej, zachowując to zastrzeżenie, można wyodrębnić w artykule pewne istotne płaszczyzny dla aktualnej dyskusji. Przede wszystkim dotyczy to:

- Dyskusji o celach polityki przestrzennej, ich definiowaniu (autorzy używają sformułowania „właściwe użytkowanie terenów”) oraz ich realizacji przez plany zagospodarowania przestrzennego.
- Wyodrębnienia płaszczyzn dotyczących kontekstu prawnego w planowaniu przestrzennym. Autorzy zaproponowali: (1) uwarunkowania prawne polityki przestrzennej (standardy, ograniczenia, zakazy) oraz (2) środki oddziaływania, przy okazji których prawo przewiduje konkretne instrumenty. Na podkreślenie zasługuje, że autorzy zastrzegali umowność niniejszej klasyfikacji.
- Określenie kategorii prawnych polityki przestrzennej, czyli: (1) tworzenia prawa (tworzenie podstaw na oddziaływanie przez władze publiczne na podmioty gospodarujące) oraz (2) płaszczyzny wykonawczej. To względem tej ostatniej płaszczyzny autorzy podkreślili, że polityka przestrzenna może być prowadzona w ramach luzów pozostawionych przez prawo.
- Zakresu rygoryzmu rozwiązań prawnych. Autorzy odnosząc się do rozwiązań z lat 80. za nieporozumienie uznali odchodzenie od władczych, policyjnych środków ochrony przestrzeni. Rozważali również zakres szczególowości związanych z planowaniem przestrzennym zakazów i nakazów, formułowanych na szczeblu centralnym.
- Podkreślenia konieczności tworzenia organizacyjno-prawnych ram koordynacji terytorialnego i „gałęziowego” celów i zadań polityki przestrzennej. Przekładała się to na weryfikację skuteczności prawnych środków realizacji polityk przestrzennych, zależnych od wewnętrznej harmonizacji systemów prawa.
- Postulowanego przez autorów wymogu kompleksowości i konsekwencji polityki przestrzennej. Obejmowało to również wymóg stabilności ustaleń planistycznych (jak postulowali autorzy – ich niezależności od określonych koniunktur).

Uzupełniająco zaakcentować należy zawarte w artykule postulaty, dotyczące poszerzenia wpływu analiz naukowych na ustalenia planistyczne, a także rozważania na

temat kierunku rozwoju planowania przestrzennego. W tym ostatnim przypadku autorzy podkreślili, że system planowania przestrzennego nie musi rozwijać się wyłącznie z góry na dół (od władzy centralnej do władzy lokalnej), ale że szersze rozstrzygnięcia planistyczne mogą także wynikać z pomysłów i koncepcji formułowanych oddolnie.

Wszystkie wskazane powyżej problemy są bardzo ważne i aktualne również we współczesnej dyskusji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Dotyczy to też celów polityki przestrzennej. Autorzy słusznie zauważali ich szeroki zakres oraz występujący problem z ich odniesieniem do zróżnicowanych, powiązanych ze sferą planowania przestrzennego płaszczyzn. Niewątpliwie w aktualnej literaturze cele polityki przestrzennej są znacznie szerzej doprecyzowane, zwłaszcza w dyskusji międzynarodowej [Healey 2004; Nadin 2006; Tewdwr-Jones 2006;]. W związku z powyższym, ograniczenie się do powołanego przez M. Kuleszę i W. Pańko sformułowania „właściwe użytkowanie terenów” byłoby zdecydowanie niewystarczające. Ujęcie prawnicze powinno zresztą określać jedynie pewne podstawy w analizowanym zakresie. Podstawy te powinny pozwalać w określony sposób ukierunkować wykładnię przepisów. Za lepiej ukierunkowany od: „właściwego użytkowania terenów” cel można uznać wynikające z obecnie obowiązujących przepisów „kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego” [Nowak; Lorens 2020]. Niemniej, oczywiście nie jest to wystarczające, nie gwarantuje adekwatnego do potrzeb ukierunkowania polityk przestrzennych. Ponadto trzeba podkreślić, że określone w obowiązującej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu cele są wymienione w sposób bardzo chaotyczny. Propozycja szerszego i kompleksowego ujęcia celów została zawarta w *Raporcie Przestrzenne Zagospodarowanie Kraju* [2022]. Wyodrębniono tam: (1) zapewnienie wysokiej jakości środowiska przyrodniczego i kulturowego, (2) kształtowanie struktury przestrzennej kraju odpornej na zagrożenia naturalne, (3) kształtowanie i wzmocnienie policentrycznego, konkurencyjnego, otwartego na Europę, systemu osadniczego, (4) kształtowanie i ochronę ładu przestrzennego, (5) kształtowanie rozwoju kraju na podstawie systemu miejskich obszarów funkcjonalnych, (6) przeciwdziałanie nadmiernej polaryzacji przestrzennej, (7) rozwój struktur funkcjonalno-przestrzennych oraz infrastruktury dla transformacji i bezpieczeństwa energetycznego, (8) kształtowanie systemu powiązań transportowych, (9) zrównoważone wykorzystanie przestrzeni morskiej Bałtyku oraz (10) integrację transgraniczną układów przestrzennych. Przedmiotem dyskusji może być to, czy wszystkie wskazane cele warto ująć w ustawie (generalnie nie ma przeciwwskazań). Ważniejsze jednak jest ich adekwatne zaadoptowanie przez (stanowiące akty prawne powszechnie wiążące) plany zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym. Zasadniczo należy stwierdzić możliwość uwzględnienia w planach większości ze wskazanych celów. Część z nich wymaga oczywiście adekwatnego ujęcia i doprecyzowania na wyższym szczeblu (też w ramach strategicznego planowania przestrzennego), a część jest dostosowana jedynie do określonych kategorii terenów (np. cele nr 9 i 10). Z drugiej strony trzeba wskazać, że w ramach aktualnej praktyki planistycznej cele te nie są w znacznym stopniu realizowane. Samo ich przeniesienie do sfery regulacji prawnej niewiele pod tym względem by zmieniło. Z powyższym wiąże

się inny, dostrzeżony przez autorów problem, dotyczący braku adekwatnych do potrzeb powiązań pomiędzy zróżnicowanymi sferami planowania przestrzennego. Z perspektywy lat 80. dotyczyło to koordynacji terytorialnego i „gałęziowego” ujęcia celów polityki przestrzennej. W aktualnej literaturze w zdecydowanie szerszym zakresie akcentuje się przestrzenny (terytorialny) wymiar zróżnicowanych procesów rozwojowych [Noworól 2007; Markowski 2011; Nowakowska 2017] oraz konieczność integracji polityk rozwoju [Markowski 2015; Lopez, Trigal 2015]. Znajduje to przełożenie na konieczność wypracowywania syntetycznego ujęcia zagadnień architektoniczno-urbanistycznych, środowiskowo- przyrodniczych, czy kulturowych i przełożenia ich na sferę prawną. Ten wątek, dotyczący wyzwań i barier związanych z opracowaniem syntetycznej *terminologii jest w aktualnych publikacjach zdecydowanie szerzej rozwinięty* [Giedych 2021; Tomczak, Nowak 2021; Nowak *et al.* 2022]. Zresztą zakres zagadnień, do których coraz szerzej musi odnosić się planowanie przestrzenne, wciąż staje się większy. Aktualnym wyzwaniem pozostaje dopasowanie planowania przestrzennego do popandemicznej polityki zdrowotnej [Śleszyński *et al.* 2022; Nowak, Simon 2022] oraz do wyzwań w zakresie zmian klimatu [Błaszke *et al.* 2022]. Konieczne w tym zakresie jest również dostosowanie regulacji prawnych.

Zdefiniowanie roli prawa w planowaniu przestrzennym to niezmiernie poważne wyzwanie. Również w tym ujęciu bardzo wartościowym punktem odniesienia są refleksje autorów, wyrażone w przedmiotowym artykule. Wskazali oni na (1) płaszczyzny, w których można ujmować kontekst prawny w planowaniu przestrzennym, czyli uwarunkowania prawne i środki (instrumenty) oddziaływania, (2) kategorie prawne polityk przestrzennych, czyli tworzenie prawa i wykonywanie prawa. Jednocześnie podkreślili świadomość niepełności, ograniczoności takich klasyfikacji. Sklasyfikowane grupy są bowiem silnie wzajemnie powiązane, wręcz wzajemnie się przenikając. Odnosząc się do zaproponowanych klasyfikacji trzeba wskazać, że w aktualnej dyskusji, również w ujęciu prawnym zdecydowanie szerzej można postrzegać rolę instrumentów prawnych. Nie chodzi bowiem tylko o ich oddziaływanie na podmioty gospodarujące. Instrumenty prawne w planowaniu przestrzennym mają zdecydowanie szersze zadania: zapewnienie szerszej ochrony walorów przestrzeni. Obejmuje to oczywiście powstrzymanie niepożądanych działań podmiotów gospodarujących, ale łączy się również z kształtowaniem konkretnego podejścia władz publicznych różnych szczebli, ale także podwyższania poziomu kultury planistycznej. Niewątpliwie, wciąż istotnym punktem odniesienia pozostają „standardy, ograniczenia i zakazy”. Zapewne najslabszą rolę odgrywają w prawie te pierwsze (można ich się w wymiarze formalnym doszukiwać przede wszystkim w tzw. specustawie mieszkaniowej. Jest jednak ona stosowana w bardzo ograniczonym zakresie). Ograniczenia i zakazy są zawarte zarówno na szczeblu ustawowym, jak też mogą być (w ramach delegacji ustawowej) ujmowane w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Właśnie zasadność konkretnych zakazów/ ograniczeń na tym szczeblu wywołuje najczęściej kontrowersji. Problem polega na tym, że wskazane ograniczenia/zakazy oceniane są przez sądy (po zaskarżeniu do nich planów miejscowych). Sądy muszą opierać się na przepisach

prawa, a przepisy prawa – tak jak wskazano powyżej – nie zawsze wystarczająco uwzględniają powyżej każdy kontekst związany z planowaniem przestrzennym [Nowa *et al.* 2021]. W konsekwencji dochodzi do sytuacji, w której bardzo ważne rozstrzygnięcia przestrzenne oceniane są przede wszystkim z perspektywy ewentualnego naruszenia zasady proporcjonalności ingerencji lub błędów formalnych. Ta perspektywa nie uwzględnia więc wszystkich złożoności związanych z planowaniem przestrzennym. W systemach o wyższym poziomie kultury planistycznej powyższe nie stanowi problemu. W przypadku Polski, w której diagnozuje się ogromny chaos przestrzenny [Śleszyński *et al.* 2020], tak ważna rola kryteriów prawnych prowadzi do nieadekwatnych systemowych potrzeb rozwiązań.

Za ciekawe należy uznać spostrzeżenie autorów, że polityka przestrzenna może być realizowana w ramach luzów stworzonych przez prawo. To stwierdzenie pokazuje zróżnicowany zakres podejść do planowania przestrzennego, z perspektywy różnych dyscyplin. Zapewne z perspektywy urbanistycznego/geograficznego punktu widzenia ocena taka byłaby uznana za marginalizującą rolę polityki przestrzennej. Z kolei, z perspektywy prawnej te stwierdzenie może być postrzegane jako bardziej techniczne określenie konkretnych kompetencji. Niemniej, właśnie ze względu na konieczność dokonywania syntezy między poszczególnymi punktami widzenia, powyższe sformułowanie należy uznać za nieadekwatne. Nie można bowiem np. kształtowania i ochrony ładu przestrzennego na szczeblu lokalnym, sprowadzić wyłącznie do wykorzystywania „luzów” stworzonych przez prawo (a przy prawnej niedookreśloności pojęcia *ładu przestrzennego* nie można wykluczyć, że istniałoby ryzyko rozpowszechniania takiego podejścia). Z drugiej strony, należy zachować ostrożność wobec prób uszczegóławiania regulacji planistycznych. W literaturze bardzo często wskazuje się, że zbyt szczegółowe przepisy związane z planowaniem przestrzennym mogą stanowić barierę i przyczyniać się do blokowania rozwoju [Buitelaar, Sorel 2010; Savini, Alberts 2016; Moroni *et al.* 2020]. Oczywiście, specyfika danego krajowego systemu wymaga szczegółowego wypracowania podejścia w tym zakresie. W związku z tym, że specyfiką polskiego systemu jest niski poziom kultury planistycznej i ryzyko dalszego rozszerzania się niekontrolowanej zabudowy (chaosu przestrzennego), trzeba wskazać, że ryzykowna byłaby rezygnacja z pewnych ograniczeń prawnych (i np. wdrażanie systemu podobnego do tego z Wielkiej Brytanii). Na tym tle można dodać, że osobnym ciekawym i ważnym zagadnieniem, które w coraz bardziej pogłębiony sposób należy odnieść do polskiego systemu planowania przestrzennego jest kwestia elastyczności w planowaniu [Gielen, Tasan-Kok 2010; Steele, Ruming 2012; Markowski, Nowak 2021].

Warto również zwrócić uwagę na kwestie dotyczące poszerzenia roli analiz naukowych w planowaniu przestrzennym. Z perspektywy prawnej chodzi o to, aby realne względy związane z oceną planowania przestrzennego odgrywały również pewną rolę przy wykładni przepisów. Oczywiście, autorzy powołanego tekstu wprost nie proponowali takiego rozwiązania. Niemniej dostrzegali problem braku adekwatnego przełożenia sfery naukowo-eksperckiej na praktykę. Współcześnie wątek ten rozwijają poszerzone rozważania, których przedmiotem jest sposób i zakres poszerzenia istot-

nych ram aksjologicznych przy wykładni przepisów z zakresu planowania przestrzennego. Byłaby to również forma odpowiedzi na zasygnalizowane powyżej braki (merytoryczna niepełność rozstrzygnięć sądowych z zakresu planowania przestrzennego).

Rozważenia wymaga również wzajemne na siebie oddziaływanie planowania przestrzennego na różnych szczeblach. W systemach niektórych państw praktykuje się rozwiązania, zgodnie z którymi treść planów zagospodarowania przestrzennego na szczeblu lokalnym może w jakimś zakresie determinować treść planów/strategii na poziomie regionalnym. Musi to się odbywać w ramach konkretnych kryteriów, dostosowanych do konkretnych kategorii inwestycji lub konkretnych terenów. Nie może jednocześnie doprowadzić do nieporządku i niejasności przy określaniu związków między poszczególnymi aktami. Z perspektywy polskiego systemu planowania przestrzennego akurat tego rodzaju zmiany nie wydają się aktualnie priorytetowe.

Podsumowanie

Artykuł M. Kuleszy oraz W. Pańki pozostaje istotnym punktem odniesienia także dla współczesnej dyskusji na temat roli prawa w planowaniu przestrzennym. Na szczególne podkreślenie zasługują poruszane przez autorów zagadnienia związane z:

- dostosowaniem celów planowania przestrzennego zarówno do wymiaru prawnego, jak też do kluczowych z tej perspektywy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (czyli istotnych aktów planistycznych, a jednocześnie aktów prawnie wiążących);
- koniecznością zachowania kompleksowości systemu planowania przestrzennego, również w wymiarze prawnym. Obejmuje to dostrzeżenie występujących zagrożeń i barier w tym zakresie;
- próbami ujęcia roli prawa w planowaniu przestrzennym, w tym zdefiniowania możliwych płaszczyzn postrzegania prawnych ujęć w podejściu do sfery przestrzennej. Dokonywanie klasyfikacji w tym zakresie jest bardzo problematyczne i często z góry bywa skazane na zróżnicowane ujęcie. Niemniej, w wielu wypadkach jest potrzebne.

Z jednej strony powyższe skłania do wniosku o pewnym poziomie uniwersalności wskazanych zagadnień (i związanych z nimi problemów). Prowokuje to do konieczności bardziej uniwersalnej (nie tylko doraźnej) odpowiedzi systemowej. Z drugiej strony trzeba również podkreślić, że wskazane zagadnienia w aktualnej dyskusji zostały podjęte bardziej szczegółowo. Niewątpliwie przyczyniły się do tego zmiany prawno-ustrojowe po 1989 r., a także rosnący zakres zagadnień powiązanych ze sferą planowania przestrzennego.