

*arch. Grzegorz A. BUCZEK & prof. dr hab. arch. Sławomir GZELL*  
*Zakład Projektowania Urbanistycznego i Krajobrazu Wiejskiego*  
*Wydział Architektury Politechniki Warszawskiej*

*Seminarium Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych,  
Katedry UNESCO - Trwałego Rozwoju oraz Regional Studies Association - Sekcji Polskiej*

Uniwersytet Warszawski, 12 kwietnia 2012 r.

\*\*\*\*\*

## **SAMORZĄD GMINNY A ŁAD PRZESTRZENNY**

W maju minie 22 lata od wejścia w życie ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Kolejne rocznice pierwszych wyborów do odrodzonego samorządu terytorialnego wydają się być dobrą okazją do oceny tego, czy i jak gminy samorządowe (z)realizowały ich zadania własne, a szczególnie to opisane na początku art. 7 ustawy o samorządzie gminnym [**Art.7.1.Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: 1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, (...)**] czyli sprawy „ładu przestrzennego”. A literalnie „rzecz ujmując” – czy i jak organa gmin samorządowych

zaspokajały specyficzną (niewątpliwie b. ważną, bo wskazaną przez ustawodawcę jako pierwszą w kolejności !) zbiorową potrzebę ich wspólnot na ład przestrzenny...

Transformacja w sferze gospodarowania przestrzenią opóźniła się znacznie w stosunku do transformacji ustrojowej. **Gminy samorządowe otrzymały narzędzie prawne adekwatne (?) do zmiany swojego ustroju w roku 1990 dopiero pięć lat później, bo ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie 1 stycznia 1995 r.** Wiele gmin korzystało więc w pierwszej kadencji z przepisów otrzymanych w spadku po poprzednim ustroju, czyli z ustawy z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym. I pomimo, że **termin „ład przestrzenny”** używany był przez fachowców w tej dziedzinie od wielu lat, to **we wspomnianej ustawie nie występuje**, zaś jej wnikliwy czytelnik może znaleźć jedynie – zbliżony do tego pojęcia – następujący przepis: *„Art. 3. Planowanie przestrzenne powinno uwzględniać: (...) 4) wymagania w zakresie porządku zabudowy, zapewniające właściwe warunki użytkowe i estetyczne w przestrzennym zagospodarowaniu obszarów;”*. To zapewne ten przepis, łączący wymagania „porządku zabudowy” z „właściwymi warunkami użytkowymi i estetycznymi” spowodował, że sporządzane i uchwalane do końca 1994 r. – już przez organa „odrodzonego” samorządu gminnego – plany miejscowe różniły się od siebie dość znacząco, gdyż - jak wiadomo – walory użytkowe i estetyczne to pojęcia wysoce subiektywne.

...a do tego – jak to ujął już po latach (podczas I Kongresu Urbanistyki Polskiej w Gdańsku w 2003 r.) pewien znany teoretyk architektury i urbanistyki współczesnej– *„ładna dziewczyna nie musi jednocześnie być porządna...”*.

Tak więc miejscowe plany ogólne zagospodarowania przestrzennego, które powstawały w tamtych latach dla całych miast i gmin (i na ogół świetnie się miały aż do końca 2003 roku, ponieważ nie rodziły prawie żadnych formalnych zobowiązań prawnych i finansowych), były niewątpliwie wysoce użyteczne dla ich władz i bardzo im się „podały”. Jednak nazbyt często, ze względu na swoją swoiście rozumianą „elastyczność”, nie były one efektywnym narzędziem ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, a raczej przyczyną jego (nie?)świadomej destrukcji.

Pomimo że już od marca 1990 r. gminy były zobowiązane zaspakajać zbiorowe potrzeby swych wspólnot w sferze ładu przestrzennego, to przecież ich rady, do których wyłącznej właściwości należy m. in. „uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”, nie musiały z mocy jakiegokolwiek ustawy wiedzieć co oznacza ów tajemniczy „ład przestrzenny”. W konsekwencji – mogły traktować go bardzo subiektywnie i bez głębszej refleksji w tym zakresie uchwalać plany miejscowe podsuwane im przez wójtów, burmistrzów i prezydentów oraz ich „służby planistyczne”... Być może zresztą wspólnoty samorządowe żadnych zbiorowych potrzeb co do ładu przestrzennego nie artykułowały, albo też artykułowały je w sposób niespójny, niewyrazisty, żeby nie użyć określenia „chaotyczny” ?

**Tej sytuacji nie zmieniło wejście w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., jako że i w niej nie podano definicji ładu przestrzennego !**

I pomimo że w art. 1 ust. 2 napisano m. in. że: „2. W zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: 1) wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury, (...)”, to w ustępie poprzednim napisano: „1. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym(...), określa zakres oraz sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele i ustalania zasad ich zagospodarowania, przyjmując rozwój zrównoważony jako podstawę tych działań, (...)”. Jednak wówczas to pojęcie było także wysoce nieostre... Konstytucyjny obowiązek ochrony środowiska przez władze publiczne („kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju”) wprowadzono w połowie 1997 roku, zaś sam „zrównoważony rozwój” ustawowo określono dopiero w ustawie z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Zaś **termin „ład przestrzenny” zdefiniowano dopiero w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym .**

**Art.2 Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) "ładzie przestrzennym" - należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne.**

Pomijając swoistą „ezopowość” tej definicji, trzeba przyznać że zbiór uwarunkowań i wymagań, których uwzględnienie winno składać się na „ład przestrzenny”, jest już o wiele bogatszy niż w odniesieniu do „porządku zabudowy” z 1984 r., co zresztą można zrozumieć, zważywszy jakie to były „trudne czasy” i jak wiele się zmieniło przez prawie dwie dekady...

*Charakterystyczne jest to, że wśród cech ładu przestrzennego wcale - wbrew dość powszechnej opinii oraz głosom krytyków - nie dominują kwestie „kompozycyjno-estetyczne”. Istotą ładu przestrzennego jest bowiem harmonijna całość oraz uporządkowane relacje wielu dotyczących przestrzeni uwarunkowań i wymagań, w tym społeczno-gospodarczych. Ład przestrzenny jest też nieodłącznym atrybutem konstytucyjnie gwarantowanego rozwoju zrównoważonego. Może więc dla uniknięcia nieporozumień należało zamiast terminu „ład” użyć (przez analogię do tego pojęcia w angielskim, francuskim, niemieckim i innych językach) słowa „porządek” (przestrzenny)?*

Z opisanej sytuacji wynika, że organa samorządu gminnego przez 13 lat swego funkcjonowania, obarczone ustawowym obowiązkiem zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot samorządowych w sferze ładu przestrzennego – jako składnika swego pierwszego „zadania własnego” - nie dysponowały ustawową wykładnią tego pojęcia.

Co więcej, na podstawie ówczesnych nieprecyzyjnych przepisów dot. planowania przestrzennego, mogły tę sferę traktować wysoce subiektywnie !

Należy zważyć, że – pomimo reformy ustrojowej z 1990 r. - **do końca 2003 r. większość gmin i miast była pokryta planami miejscowymi sporządzonymi przeważająco na podstawie przepisów z 1984 r., które pojęcia ładu przestrzennego nie definiowały oraz - tylko w niewielkim zakresie – na podstawie przepisów z 1994 r., które o nim zaledwie wspominały.** Trudno się więc dziwić, że owego dramatycznego zaniedbania spowodowanego bez wątpienia (bo przecież ich [chęci] działań w „dobrej wierze” dla zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnot nie sposób kwestionować !) wskazaną luką prawną nie zdołano nadrobić przez kolejne 9 lat (nawet jeśli w tej dziedzinie były bardzo „tłuste”...), czyli od wejścia w życie ustawy o pizp 11 lipca 2003 r., już z ową brakującą wcześniej definicją... Niestety, lata te były raczej chude, „urodzaj planistyczny” wystąpił w niewielu miastach i gminach, a do tego owe zróżnicowane zbiory, w swym uśrednionym statystycznym wskaźniku „pokrycia”, są mocno skażone „planami planistycznymi” ustawy z 1994 r. **Okolo połowa obowiązujących planów miejscowych pochodzi z lat 1995 -2002/3.** Co to może oznaczać w sferze ładu przestrzennego – patrz wyżej! Do tego, pomimo ustawowych wymagań - w odniesieniu do planów miejscowych sporządzonych i uchwalonych na podstawie przepisów ustawy z 1994 r., pomimo ich „enigmatyczno – elastycznych ustaleń” – jakoś nie widać wielkiej fali ich aktualizacji.

Jaki jest stan ładu przestrzennego w naszym kraju, czy też raczej stan permanentnego i pogłębiającego się nieładu, a więc chaosu przestrzennego – każdy widzi, i nie tylko – istnieją bowiem dość rzetelne i kompleksowe raporty na ten temat... Tymczasem zgodnie z

konstytucyjną zasadą subsydiarności gminy samorządowe uzyskały bardzo szerokie i chronione uprawnienia, ale także obowiązki - zadania własne. „*Działalność samorządu podlega nadzorowi z punktu widzenia legalności.*” (art. 171 ust. 1 Konstytucji RP).

## **Cel 6. Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego**

[z oficjalnego streszczenia koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r.]

Ład, zazwyczaj utożsamiany z porządkiem przestrzennym to jeden z celów zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach planowania: krajowym, regionalnym, lokalnym oraz w układzie funkcjonalnym. **W zagospodarowaniu przestrzennym ład oznacza uporządkowanie i harmonię między różnymi elementami składowymi i funkcjami struktury przestrzennej.** Stanowi więc kryterium oceny jakości zmian zagospodarowania w odniesieniu do sprawności procesów

społeczno-gospodarczych i jakości życia. **W Polsce występuje powszechne odczucie braku ładu przestrzennego.**

Czy w opisaney wyżej sytuacji prawnej dotyczącej ładu przestrzennego można gminom samorządowym zarzucić działania nielegalne – niezgodne z prawem, a także drastyczne zaniedbania co do nadzoru właściwym organom administracji publicznej ?

Czy też może założenie „subsydiarności” zostało nazbyt pochopnie zastosowane do sfery, z którą gminy samorządowe najwyraźniej nie są w stanie się uporać ?

Czy gminny trud co do zaspokajania zbiorowych potrzeb ich wspólnot dotyczących ładu przestrzennego należy oceniać w perspektywie ponad dwudziestoletniej (tj. od wejścia w życie ustawy o ustroju samorządu gminnego), ponad siedemnastoletniej (tj. od wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym) , a może zaledwie 8-9 letniej (tj. od wejścia w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z jej definicją ładu przestrzennego) ?

Czy w konsekwencji tej oceny – dla bardzo wielu miast i gmin zapewne negatywnej – lokalny samorząd powinien nadal odpowiadać za ład przestrzenny ?



To niewątpliwie dyskusja ze sfery „ustrojowej”, bo przecież treść art. 3 ust. 1 ustawy o pizp [1. *Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (...) należy do zadań własnych gminy.* ], to zaledwie odpowiednio przeredagowane i uściślone, cytowane na wstępie przepisy ustawy o samorządzie gminnym .

### **Nieco statystyki**

(na podstawie „Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku” opracowanej przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. S. Leszczyckiego)

**W końcu 2010 r. w Polsce plany miejscowe posiadały 2249 gminy, czyli ponad 90% (rok 2009 – 2227). Oznacza to jednak, że w prawie 10 % gmin nie obowiązywał w końcu 2010 r. żaden miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego...**

**W końcu roku 2010 planami pokryte było 26,4% powierzchni kraju . Oznacza to wzrost w stosunku do roku poprzedniego zaledwie o 0,9%. Zauważalny jest spadek dynamiki przyrastającej powierzchni planów miejscowych. W sumie należy sformułować negatywną ocenę postępów w pracach planistycznych.**

**W 2010 r. przekroczony został 50-procentowy udział planów miejscowych sporządzonych na podstawie ustawy o planowaniu**

**i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Oznacza to jednak, że w końcu 2010 r. prawie połowa obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie odpowiadała przepisom obowiązującym już ponad 7 lat i wymagała aktualizacji...**

**W miastach na prawach powiatu pokrycie planistyczne wzrosło średnio do 36,4% ich powierzchni .**

*w Warszawie, 12 kwietnia 2012 r.*