

Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r.

Niniejszy materiał stanowi prezentację najważniejszych - w ocenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa - problemów planowania przestrzennego w Polsce, wynikających z *ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm., dalej: upzp) oraz jej otoczenia regulacyjnego.

I. Wąskie postrzeganie planowania przestrzennego jako polityki państwa

Na poziomie aktów stanowiących ustrój Rzeczypospolitej Polskiej brak wystarczająco wyraźnego wskazania, że planowanie przestrzenne stanowi jedną z zasadniczych funkcji państwa i musi stanowić immanentną część realizacji polityk publicznych. W przypadku planowania przestrzennego działania organów władzy publicznej traktuje się jako aktywność, której zasadniczym motywem jest formułowanie ograniczeń – jako godzące w możliwość nieograniczonej zabudowy każdej nieruchomości, co miałyby wynikać (jako prawo podmiotowe) z prawa własności nieruchomości. Brak silnego osadzenia ustrojowego planowania przestrzennego sprawia, że wykonywanie *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* przez gminy napotyka na istotne trudności wynikające m. in. z niekorzystnego orzecznictwa sądowego, opisane w kolejnych uwagach.

Jednym z najpoważniejszych skutków braku dostatecznie silnego umocowania planowania przestrzennego w systemie realizacji polityk państwa jest błędne postrzeganie prawa swobodnej zabudowy jako elementu przynależnego do każdej nieruchomości - podczas, gdy możliwość zabudowania podlega reglamentacji publicznoprawnej, a prawo zabudowy przypominać powinno prawo uzyskiwane na mocy zezwolenia.

II. Złożone otoczenie prawne *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*

Liczba aktów prawnych dotyczących problematyki planowania przestrzennego wynosi co najmniej 70, uwzględniając ustawy z różnych dziedzin, a także przygotowywane doraźnie specustawy regulujące procesy inwestycyjne w kolejnych sektorach. W wielu przypadkach w procesie ich konstruowania i/lub zmian nie był brany w wystarczającym stopniu pod uwagę potencjalny aspekt przestrzenny. W efekcie liczba przepisów prawa mających wpływ na proces planowania przestrzennego, innych niż wynikające z *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, jest nadmiernie duża, a ich monitorowanie i aktualizacja jest skomplikowana i czasochłonna. Duża liczba aktów odnoszących się do materii planowania przestrzennego powstała przed wejściem w życie aktualnej ustawy planistycznej, co wywołuje nierozwiązane w przepisach przejściowych kolizje proceduralne.

W otoczeniu regulacyjnym planowania przestrzennego występują negatywne zjawiska analogiczne do innych podsystemów systemu prawnego. Planowanie przestrzenne jest dysfunkcyjne i brakuje w nim relacyjności i sprzężeń zwrotnych. Najważniejsze problemy dotyczące całości systemu to:

- a) przepisy są mało przejrzyste i umieszczone w wielu aktach prawnych – wiele z nich ma charakter przepisów szczegółowych, co dodatkowo zmniejsza czytelność systemu;
- b) przepisy ustaw stawiają często wymogi niemożliwe do pogodzenia ze sobą, lub warunki, których jednoczesna realizacja jest znacząco utrudniona;
- c) brak klarownego podziału zadań i kompetencji oraz niejasne relacje i zależności w procesach planistycznych pomiędzy różnymi organami władzy publicznej;

- d) poszczególne poziomy planowania, w tym opracowywane dokumenty planistyczne, nie uwzględniają swoich wzajemnych założeń;
- e) postrzeganie systemu planistycznego przez społeczeństwo, a i część aparatu państwowego, jako opresyjnej formy kontroli nad procesami inwestycyjnymi (ograniczanie prawa własności nie trafnie utożsamianego z prawem do zabudowy);
- f) niedostrzeganie wartości społecznej i ekonomicznej przestrzeni i prowadzi do jej przypadkowego i chaotycznego zabudowywania.

III. Szeroka i nieuzasadniona odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej

Odpowiedzialność ta dotyczy rozstrzygnięć planistycznych dokonywanych w aktach prawa miejscowego i wynika z regulacji prawnych oraz błędnej praktyki orzeczniczej sądów, które zasadę wolności budowlanej stosują – niezgodnie z założeniami jej ustanowienia – jako dyrektywę interpretacyjną na etapie planistycznym, nie zaś budowlanym. Występuje nadmierny automatyzm mechanizmów odszkodowawczych w planowaniu przestrzennym, co istotne, funkcjonujący w oderwaniu od pojęcia szkody oraz od celów i literalnego brzmienia przepisów *upzp*. Zgodnie z obecnie obowiązującym brzmieniem przepisu art. 36 *upzp*, właścicielowi przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości lub odszkodowanie za rzeczywistą poniesioną szkodę, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Istniejące problemy dotyczące odszkodowań:

- a) wysokie koszty wypłaty odszkodowań są barierą w uchwalaniu planów miejscowych;
- b) prawo do odszkodowania nawet w przypadkach braku faktycznego wystąpienia szkody;
- c) prawo do odszkodowania nawet w przypadku braku wystąpienia ograniczenia możliwości korzystania w sposób dotychczasowy - odszkodowanie jest zasadzane w związku z brakiem możliwości realizacji wydanych decyzji o warunkach zabudowy, a niekiedy wyłącznie ze względu na hipotetyczną możliwość wydania takiej decyzji;
- d) niejednolity system odszkodowań w różnych ustawach, w tym możliwość uzyskania kilku odszkodowań związanych z tym samym ograniczeniem, w oparciu o różne ustawy;
- e) brak jest przepisów kompleksowo i jednoznacznie regulujących kwestie odszkodowań;
- f) gmina ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą, mimo że ustalenia planów miejscowych nie wynikają z autonomicznej decyzji jej organów, a także w sytuacji, gdy ograniczenia istniałyby niezależnie od faktu objęcia danej nieruchomości planem miejscowym, bo wynikają np. z przepisów ustawowych;
- g) inwestor zamierzający realizować, na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, inwestycję powodującą ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiednich nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej;
- h) rozbieżności wykładni przepisów w orzecznictwie sądowym i w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej, w tym związane z wyrokiem TK z 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13 dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej w przypadku przeznaczenia terenu na cele publiczne w planach miejscowych uchwalonych przed 1995 r.

IV. Interesy prywatne, a interes publiczny - brak wyważenia

Plany miejscowe określają granice, w jakich prawo własności może być wykonywane poprzez wskazanie społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu. W przypadku braku planu miejscowego – potencjalne warunki brzegowe użytkowania określa decyzja administracyjna. Granice użytkowania terenu dodatkowo wyznaczane są przez przepisy ustaw, w szczególności dotyczących ochrony dóbr wysoko cenionych (ochrona życia, zdrowia i mienia, obronność i bezpieczeństwo, środowisko, przyroda, zabytki). Jednakże, z uwagi na częste utożsamianie prawa własności z prawem do

swobodnej zabudowy (wolność w ww. zakresie), zgodnie z dominującym w Polsce orzecznictwem dotyczącym prawa własności, interes indywidualny (dobro pojedynczego inwestora) ma pierwszeństwo w sprawach spornych z interesem społecznym, jak również z interesem właścicieli nieruchomości sąsiednich. Należy jednak podkreślić, że zarówno Konstytucja jak i Kodeks cywilny nie wskazują prawa do zabudowania nieruchomości jako immanentnego składnika (rdzenia) prawa własności. Wręcz przeciwnie - Konstytucja formułuje zasadę zrównoważonego rozwoju już w art. 5, znacznie wyżej w systematyce niż zasadę ochrony prawa własności.

V. Studium zbyt mało skutecznym instrumentem zarządzania przestrzenią

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie jest aktem prawa miejscowego lecz kierownictwa wewnętrznego i wiąże gminę w zakresie przestrzegania jego ustaleń przy uchwalaniu planów miejscowych, ale na obszarach nieobjętych planem miejscowym jego treść (jako aktu kierownictwa wewnętrznego) nie może być bezpośrednią podstawą ustalania treści indywidualnej decyzji administracyjnej o charakterze nieuznaniowym. Dolegliwą słabością studium jest także brak obligatoryjnego powiązania ustaleń studium z prognozowaniem nakładów infrastrukturalnych niezbędnych dla realizacji jego ustaleń. Prostą konsekwencją braku takiej zależności jest brak zgodności w sferze realizacji inwestycji z polityką przestrzenną gminy.

Wady studium:

- a) rzadkie traktowanie jako dokument koordynujący, „planistyczno-strategiczny”;
- b) brak wieloletniej perspektywy i uporządkowanej wizji planowania na poziomie studium, zgodnej z uwarunkowaniami terytorialnymi, demograficznymi oraz potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców;
- c) częste zmiany zgodnie z bieżącymi potrzebami, bez określenia konsekwencji tych zmian w polityce długofalowej, przy jednocześnie równie często występująca sytuacja braku zmiany studium, nawet w sytuacji zrealizowania inwestycji drogowych o znaczeniu krajowym;
- d) istotne przeszacowanie planowanych terenów inwestycyjnych związane m.in. ze sporządzaniem dokumentu częstokroć bez rzetelnie przeprowadzonej analizy oraz w oderwaniu od rzeczywistych możliwości i potrzeb w zakresie rozwoju gminy (prognozy demograficzne, bilans potrzeb terenowych, prognozy finansowe) - **w tym zakresie w 2015 r. weszły zmiany wzmacniające rolę prognoz do studium**;
- e) dopuszczanie rozproszonej zabudowy i tym samym osłabianie centrów miast i miejscowości – przeszacowanie planowanych terenów inwestycyjnych (często wynikające ze spełniania oczekiwań inwestorów indywidualnych – właścicieli działek) przyczynia się do fragmentarycznego i rozproszonego zabudowywania wyznaczonych terenów inwestycyjnych;
- f) ograniczanie przestrzeni publicznych, związane m.in. z nadmierną obawą o naruszenie prawa własności, a także przed koniecznością uchwalenia planu miejscowego dla takiego obszaru;
- g) poglądowy, a nie obowiązujący, charakter – nieprecyzyjność wyznaczanych terenów często nie pozwala na określenie ustaleń z dokładnością do granicy działki, na etapie sporządzania planu miejscowego ustalenia te podlegają więc wielu interpretacjom;
- h) częsty brak wersji elektronicznej dokumentu, co istotnie utrudnia dalsze wykorzystywanie dokumentu, zarówno przy opracowywaniu planów miejscowych, jak i do celów informacyjnych np. dla mieszkańców gminy;
- i) sporządzanie z ograniczonym faktycznym udziałem społeczności lokalnej, który traktowany jest wyłącznie w kategoriach formalnego wypełnienia obowiązku wynikającego z *upzp*.

VI. Wyhamowanie prac planistycznych

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego i realizowania celów polityki przestrzennej. Pokrycie planistyczne gmin w Polsce wynosi ok. 28%.

Plany miejscowe są wiążące w długim okresie – praktyka pokazuje, że w krótkiej perspektywie czasowej łatwiej zarządzać przestrzenią gminy w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy, ponieważ pozwala to gminom na odsunięcie w czasie potencjalnych skutków finansowych, a także przeniesienie ryzyka występowania konfliktów przestrzennych na etap realizacji inwestycji – od gminy niezależny, za to bardziej kosztowny dla inwestora.

Przeszkodą w uchwalaniu planów miejscowych jest również ogół regulacji dotyczących kwestii finansowych - zarówno w zakresie nadmiernych odszkodowań planistycznych, jak i niedostatecznego udziału inwestorów we współfinansowaniu kosztów urbanizacji. W efekcie uchwalanie planów miejscowych dla wielu gmin, w miejsce narzędzia rozwoju i kierowania procesami inwestycyjnymi, staje się źródłem pogłębiania deficytu budżetowego.

VII. Decyzja o warunkach zabudowy

Idea decyzji o warunkach zabudowy została wypaczona, praktyka i orzecznictwo uczyniły z tego instrumentu podstawę planistyczną i, w konsekwencji, około połowy pozwoleń na budowę wydawana jest na podstawie decyzji wz. Część decyzji wz jest w oczywisty sposób niezgodna z treścią studium, co znacząco tak utrudnia prowadzenie polityki przestrzennej przez gminy, jak i osłabia pewność inwestycyjną, a sytuacja ta wynika z braku odpowiednich regulacji prawnych pozwalających gminom na wydanie decyzji odmownej dotyczącej warunków zabudowy. Do najważniejszych problemów w stosowaniu decyzji wz należą:

- a) wypaczenie intencji ustawodawcy - decyzja wz miała służyć wyłącznie jako narzędzie uzupełniające i być oparta o zasadę tzw. „dobrego sąsiedztwa” oznaczającą wpasowanie się nowej inwestycji do najbliższego otoczenia i niezakłócanie jego funkcjonowania;
- b) oderwanie od dokumentów polityki przestrzennej gminy (studium);
- c) przyczyna niekontrolowanej suburbanizacji i chaosu przestrzennego, lokalizowania inwestycji na terenach do tego niedostosowanych oraz lokalizowanie inwestycji, które nie pasują do najbliższego otoczenia i powodują dysfunkcje w jego funkcjonowaniu (wysoka wielorodzinna zabudowa na osiedlu domów jednorodzinnych, zakłady przemysłowe na takim osiedlu, hodowla);
- d) przeznaczanie pod budownictwo terenów zieleni oraz atrakcyjnych terenów otwartych, teoretycznie objętych ochroną przyrody i krajobrazu;
- e) koszty infrastruktury technicznej i społecznej znacznie wyższe w przypadku rozproszonej zabudowy;
- f) ograniczenia w poborze opłaty planistycznej;
- g) ograniczenie w poborze opłaty adiacenckiej;
- h) sztuczne podnoszenie cen gruntów, zwłaszcza rolnych, co znacząco podnosi ceny realizacji inwestycji celu publicznego;
- i) brak możliwości jednoznacznego przewidzenia, jak mogą kształtować się warunki inwestycyjne dla danej nieruchomości oraz jej najbliższego sąsiedztwa, co może determinować możliwość kontynuowania zakładanej działalności;
- j) dla jednej działki może zostać wydanych kilkadziesiąt decyzji wz o różnej treści (także dotyczącej inwestycji, których jednoczesna realizacja nie jest możliwa) oraz na wnioski różnych podmiotów;
- k) dezaktualizacja uwarunkowań faktycznych i prawnych przy bezterminowym obowiązywaniu decyzji wz (co wprowadza w błąd potencjalnego inwestora i nabywcę gruntu – dopiero na

etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę może okazać się, iż realizacja inwestycji jest niemożliwa);

- l) wydłużony zostaje proces inwestycyjny, związany z długotrwałymi procedurami, w tym z kompletowaniem dokumentów i potencjalnymi konfliktami – zaskarżania decyzji wz;
- m) konflikty ujawniają się dopiero na etapie realizacji inwestycji (co jest najtrudniejszym i najgorszym momentem dla inwestora, zwłaszcza w sytuacji gdy realizacja inwestycji jest kredytowana, a wstrzymanie na skutek konfliktu następuje po uruchomieniu środków) - w tym zakresie wskazać należy również na brak powiązania regulacji planistycznych z przepisami prawa budowlanego.

VIII. Brak systemowego finansowania planowania przestrzennego

Zgodnie z art. 17 ust. 5 *upzp* obowiązkowo sporządzana jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Wskazania co do treści dokumentu zawiera art. 11 *rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, jednak zapisy ustawy w połączeniu z zapisami rozporządzenia nie do końca akcentują rolę i wagę tego dokumentu, który powinien przesądzić o ekonomicznej racjonalności ostatecznych propozycji planu. Planowanie przestrzenne jest procesem decyzyjnym, w którym plan miejscowy nie jest planem inwestycji mających zapewnione finansowanie, jednakże stanowi on swoistą deklarację zamierzeń gminy i może być traktowany jako przyrzeczenie publiczne, z którego wynikają określone konsekwencje, w tym zwłaszcza finansowe. Otwieranie nowych kierunków inwestycyjnych w nowo uchwalanych planach miejscowych – bardzo popularne w gminach – powinno być uzasadnione i realne pod względem ekonomicznym, tj. powinno brać pod uwagę skalę kosztów związanych z uchwaleniem planu, ich rozkład w czasie oraz sposoby ich pokrycia, w szczególności w kontekście wszystkich planowanych wydatków i możliwości finansowych gminy. Konieczność dokonywania rzetelnych prognoz skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, sumowania tych skutków oraz rezerwowania środków na zaspokojenie roszczeń, wynika także z ustawy o finansach publicznych, jednakże regulacje te nie w pełni są realizowane, a gminy nie dokonują rezerw finansowych nawet w zakresie niezbędnym do wykupienia nieruchomości pod drogi przewidziane w planach miejscowych, a niezrealizowane.

Poniżej ogólne wnioski dotyczące aspektu finansowego planowania:

- a) wpływy i wydatki w zakresie planowania przestrzennego są wysokie w stosunku do całkowitych dochodów i wydatków budżetów gmin;
- b) stosunkowo trwałe i charakterystyczny jest ujemny wynik skutków planów miejscowych;
- c) uwagę zwraca bardzo zróżnicowana, heterogeniczna polityka przestrzenna gmin;
- d) niemal brak jest stosowania typowych mechanizmów dochodowych przewidzianych w *ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, związanych zwłaszcza z opłatą planistyczną – władze gmin rezygnują z pobierania opłaty planistycznej, dodatkowo sformułowanie przepisów umożliwia łatwe unikanie konieczności ponoszenia opłaty planistycznej przez właścicieli nieruchomości;
- e) charakterystyczne jest na ogół powierzchowne wykonanie prognoz, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków;
- f) brak dokonywania rezerw finansowych wynikających z prognoz skutków finansowych planów miejscowych;
- g) brak sumowania kosztów realizacji inwestycji publicznych przewidzianych w planach miejscowych;
- h) brak planowania i rezerwowania środków na realizację inwestycji infrastruktury społecznej niezbędnej do obsługi i prawidłowego funkcjonowania nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych.

Problemy zarządzania przestrzenią dotyczą również braku zbilansowania wpływów uzyskiwanych w wyniku uchwalania planów miejscowych i kosztów ponoszonych przez gminy w związku ze sporządzaniem tych planów. Koszty te wynikają z jednej strony z wysokich kosztów realizacji infrastruktury technicznej na terenach rozproszonej zabudowy, co wynika także z przeznaczania zbyt dużych terenów pod zabudowę, a z drugiej strony z wysokich kosztów odszkodowań i prognozowanych kosztów planowanej infrastruktury, wynikających z uchwalenia bądź zmiany planu miejscowego.

Przykładem utraconych korzyści są potencjalne wpływy z opłat planistycznych (tzw. renta planistyczna, opłata pobierana w wyniku sprzedaży w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego), podatków oraz opłat adiacenckich. Opłata planistyczna nie przyczynia się do pokrycia kosztów będących konsekwencją uchwalania planów miejscowych, ponieważ:

- a) gminy decydują się na ustalenie stawki procentowej opłaty planistycznej na bardzo niskim poziomie (przy maksymalnej dopuszczalnej stawce w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości);
- b) gminy nie naliczają tej opłaty, gdy koszt jej pobrania przekroczy przewidywane wpływy z jej tytułu, mimo że nie mogą formalnie od tego odstąpić;
- c) 5-letni okres obowiązywania opłaty planistycznej (liczony od dnia wejścia w życie planu miejscowego) jest na tyle krótki, że możliwe jest proste uniknięcie jej ponoszenia, np. poprzez zawarcie przedwstępnej umowy sprzedaży;
- d) spekulacyjne podnoszenie wartości nieruchomości poprzez decyzje wz powoduje, że błędnie i wyłącznie pozornie zrównana zostaje wartość nieruchomości przed i po uchwaleniu planu miejscowego, co uniemożliwia naliczenie opłaty planistycznej – status decyzji wz (bezterminowej i niejako „wymuszającej” na gminie ustalenie w planie miejscowym treści zgodnych z wcześniej wydaną decyzją) przyczynia się także do destrukcji mechanizmu finansowania urbanizacji.

Dysfunkcje systemu planistycznego powodują, że dominująca część środków związanych ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego zamiast trafiać do budżetu gmin, stanowi dochód właścicieli gruntów, często w wyniku działań spekulacyjnych.

Wobec powyższego bilans kosztów i dochodów związanych z procesem urbanizacji pozostaje ujemny. Realną konsekwencją jest zniechęcenie gmin do koordynacji przedsięwzięć w przestrzeni w oparciu o plany miejscowe. Problem ten rośnie ze względu na bardzo poważne obciążenie gmin wynikające z odszkodowań: ponad 1,2 mld zł – wysokość roszczeń zgłoszonych w latach 2004-2013 tylko w jednym z miast wojewódzkich.

IX. Scalenia i podziały

Bardzo istotnym elementem uniemożliwiającym racjonalne zagospodarowanie terenów i zachowanie ładu przestrzennego jest istniejąca rozdrobniona „porolna” struktura własności gruntów.

Plan miejscowy przybiera najprostszą możliwą formę – pozbawiony jest instrumentu podziałów i scaleń, gdyż zastosowanie ich tworzy zobowiązania i potencjalnie narusza interesy wielu osób. W związku z tym pojawiają się problemy związane m.in z kształtowaniem estetyki i jakości wizualnej przestrzeni na obszarach wyznaczonych w planie jako wymagających scalenia i podziału (np. specyfika struktury własnościowej gruntów rolnych uniemożliwia zabudowę mieszkaniową).

Słabo działające regulacje w zakresie scaleń i podziałów ujawniają również szerszy problem słabego powiązania *upzp* z *ustawą o gospodarce nieruchomościami*. Deficyty te widzieli już w 2003 r. autorzy projektu obowiązującej ustawy, wskazując ich niwelację jako jeden z celów regulacji. Obecnie można stwierdzić, że cel ten nie został osiągnięty.

X. Brak instytucji odstępstwa w ramach procedury planistycznej

Liczne decyzje w sprawie odstępstw od warunków technicznych poszczególnych rodzajów obiektów, czy też od ustawowych zakazów wydawane są poza procedurą planistyczną (na etapie budowlanym). Brak jest proceduralnej możliwości rozstrzygnięcia o niezbędnym odstępstwie już na etapie planistycznym – tak, aby zapewnić należyłą pewność inwestycyjną dla inwestora, a także, co należy podkreślić, dla późniejszych nabywców nieruchomości lokalowych, tj. nowych mieszkańców (już w odległości kilku metrów od granicy bloku może powstać kolejny równie wysoki lub wyższy budynek mieszkalny).

XI. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym jest warunkiem wypracowania kompromisów w zarządzaniu przestrzenią – wyważeniu interesów indywidualnych i interesu publicznego (przy czym podkreślić należy, iż ścieraniu i wążeniu ulegają też interesy indywidualne, dotyczące choćby przeznaczenia części nieruchomości pod drogę je obsługującą). Niewystarczający poziom partycypacji oraz sposób prowadzenia działań przez gminy utrudnia zrozumienie i zaakceptowanie decyzji planistycznych, powoduje konflikty społeczne. Przykładem regulacji osłabiającej partycypacyjny charakter procedur planistycznych jest brak w uzasadnieniu uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzania studium/planu zapisów dotyczących celu i głównych kierunków planowanych regulacji, co utrudnia racjonalne włączenie się zainteresowanych stron w proces planowania, jak również brak wizualizacji propozycji dyspozycji przestrzennych i bazowanie jedynie na mapach, które dla znacznej części społeczeństwa są mało czytelne. Obowiązkowe konsultacje publiczne odbywają się, gdy gotowe są już konkretne projekty studiów i planów zagospodarowania (etap ten najczęściej sprowadza się do mocno sformalizowanej procedury i polega wyłącznie na udostępnieniu do wglądu projektów aktów planistycznych), brakuje jednak wyprzedzającej dyskusji z mieszkańcami i innymi użytkownikami przestrzeni na temat ich potrzeb i pomysłów, jak również informacji o wymogach prawa, warunkach fizjograficznych). Ustawa planistyczna nie ogranicza samorządów w działaniach konsultacyjnych czy partycypacyjnych, jednak rzadko wykraczają one poza minimum wynikające wprost z tej ustawy a konsultacje społeczne sprowadzają do formalnego udostępnienia dokumentów.

XII. Inwestycje celu publicznego

Ogólny system planistyczny nie radzi sobie z realizacją inwestycji celu publicznego ze względu na ich skomplikowanie, zaangażowanie wielu podmiotów, często również przebieg przez obszar kilku jst. Stąd zaczęto uchylać tzw. specustawy inwestycyjne, dedykowane jednemu rodzajowi inwestycji. Specustawy sprawdziły się jako czynnik usprawniający przygotowanie i realizację inwestycji, skracając cały proces nawet o kilka lat – w związku z tym, niezależnie od ich krytyki są wciąż uchwalane (w sierpniu 2015 r. weszła w życie najnowsza specustawa, poświęcona strategicznym inwestycjom przesyłowym w elektroenergetyce).

Skuteczne działanie specustaw inwestycyjnych wprowadziło dychotomię systemu prawnego realizacji inwestycji celu publicznego, w ramach której inwestorzy objęci specustawami korzystają ze specjalnego trybu ich realizacji podczas gdy inwestorzy „pozostali” mają do dyspozycji ogólny system prawny, w ramach którego funkcjonują przepisy nieuwzględniające specyfiki tych inwestycji (zwłaszcza o charakterze liniowym). Oparcie większości istotnych inwestycji o specustawy powoduje ich oderwanie od systemu planistycznego na wszystkich szczeblach.

Kolejne specustawy wyłączyły wymóg planowania i uzgadniania przebiegu inwestycji o charakterze krajowym i regionalnym w dokumentach strategicznych i planowania. Co więcej, dopuściły możliwość realizacji inwestycji wbrew ustaleniom planów miejscowych, zawierając normy wyłączające w sposób generalny przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W tej sytuacji etapem, na którym rozstrzyga się lokalizacja inwestycji, jest faza uzyskiwania decyzji o środowiskowych

uwarunkowaniach, której ustalenia wiążą na kolejnych etapach przygotowania i realizacji inwestycji. Postępowanie to stało się jedyną fazą, w której następuje analiza wariantów przebiegu inwestycji, również w kontekście zachowania ładu przestrzennego i wartości ekonomicznej przestrzeni. Etap środowiskowy jako jedyny zawiera fazę partycypacyjną w przygotowaniu inwestycji, przy czym występuje ona wyłącznie w przypadkach stwierdzenia przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wymagalności raportu oddziaływania na środowisko, co skutkuje powstaniem wymogu udziału społeczeństwa.

XIII. Wymogi obronności i bezpieczeństwa państwa są w niewystarczający sposób uwzględniane w systemie planowania przestrzennego.

Praktyka stosowania przepisów *upzp* ujawnia coraz liczniejsze deficyty regulacyjne dotyczące terenów zamkniętych i ich stref ochronnych. Dotyczy to m. in. ustanawiania nowych stref ochronnych, odralniania i wylesiania terenów zamkniętych pod nowe inwestycje oraz trybu i zakresu udziału organów wojskowych w opiniowaniu i uzgadnianiu aktów planistycznych, jak również „otwierania” terenów zamkniętych i sprzedaży nieruchomości znajdujących się na tym obszarze.

XIV. Słabe powiązania między dokumentami różnych poziomów zarządzania przestrzenią

Zależność aktów planowania przestrzennego nie przekłada się bezpośrednio na działania realizacyjne, a planowanie ponadlokalne nie formułuje żadnych wiążących ustaleń dla planowania na poziomie gminy – a gdyby formułowało – potrzebne byłyby dodatkowe środki finansowe oraz odebranie gminie części władztwa planistycznego. Planowanie na poziomie województwa nie jest spójne z lokalnym. Brak jest również mechanizmów zapewniających sprzężenie zwrotne między poszczególnymi aktami planistycznymi, skutkiem czego jest nie tylko ww. brak spójności, ale także brak zgodności między nowouchwalonym lub zmienionym studium, a planami miejscowymi obowiązującymi w gminie (uchwalonymi przed tym studium), i brak konieczności ich nowelizacji i aktualizacji.

XV. Planowanie na szczeblu krajowym

W KPZK 2030 brakuje odniesienia do średniookresowej strategii rozwoju kraju i jednoznacznego sprecyzowania siły oddziaływania KPZK na inne strategie (odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych), jak również wpływu KPZK 2030 na plany wojewódzkie i miejscowe.

KPZK 2030 nie koordynuje aspektów przestrzennych polityk publicznych prowadzonych przez administrację rządową, ma niewielki wpływ na inne dziedziny funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, które co do zasady „nie widzą” aspektów przestrzennych swoich działań. Zauważalne luki to przede wszystkim brak przepisów ustanawiających systematyczną koordynację – wpisaną w zadania, procesy i procedury oraz brak spójności pomiędzy polityką rządu i samorządów terytorialnych.

Brakuje mechanizmu realizacji interesu państwa postrzeganego przez pryzmat innych polityk w przestrzeni. Przykładem braku koordynacji planowania i realizacji polityk publicznych – w tym przestrzennej i regionalnej, jest poziom województwa, gdzie dokumenty dedykowane polityce przestrzennej i regionalnej, odpowiednio: pzp w i strategia rozwoju, dotyczące tego samego obszaru, przygotowywane są przez odrębne zespoły.

XVI. Planowanie na szczeblu wojewódzkim

Ze względu na zbyt szeroko (i optymistycznie) rozumianą zasadę subsydiarności większość zadań planistycznych zostało przekazanych na poziom gminny. Najważniejsze problemy dotyczące planowania na poziomie wojewódzkim to:

- a) niejasny zakres merytoryczny planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ograniczone możliwości realizacji postanowień tego planu;
- b) niezachowanie spójności planów wojewódzkich ze studiami i planami miejscowymi;
- c) brak regulacji, które zapewniałyby aktualizowanie studiów gminnych w chwili uchwalenia planu wojewódzkiego i dostosowania ich do pzpw (zapewnienia spójności);
- d) brak korelacji planów zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów planistycznych ze strategiami i programami rozwojowymi
- e) rola planowania wojewódzkiego zdefiniowana w sposób niejednoznaczny;
- f) dwoistość planowania: plan wojewódzki łączy funkcje strategiczną i operacyjną, jednak nie jest w stanie ich prawidłowo realizować;
- g) wydania brak rozporządzenia w sprawie zakresu treści pzpw;
- h) słabe narzędzia koordynacji planowania specjalistycznego w ujęciu terytorialnym;
- i) niewielka rola pzpw w przenoszeniu ustaleń dokumentów strategicznych poziomu rządowego na rozwiązania przestrzenne.

Zakres dialogu między województwem a gminami cechuje brak koordynacji pionowej; system wzajemnych ustaleń nie funkcjonuje, gdyż tworzenie planów miejscowych nie jest obligatoryjne, więc ustalenia aktów wyższego rzędu nie przekładają się na lokalne akty planowania i na stan zagospodarowania.

XVII. Planowanie funkcjonalne

Ustawa o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, wtórnie w stosunku do KPZK 2030, wyróżniła trzy grupy obszarów funkcjonalnych: ponadregionalne, regionalne i lokalne, przy czym podział ten jest inny, niż typologia określona w KPZK 2030. W obecnym systemie prawnym w ciągu zaledwie kilku ostatnich lat powstały regulacje dotyczące obszarów funkcjonalnych (KPZK 2030, *ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*) oraz związków metropolitalnych (*ustawa o związkach metropolitalnych* weszła w życie w dn. 1 stycznia 2016 r.).

Kluczowym zagadnieniem jest w tym kontekście rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących sposobu określania obszarów funkcjonalnych i relacji podmiotów zainteresowanych obszarami funkcjonalnymi jako elementu niezbędnego dla realizacji działań z zakresu polityki przestrzennej.

Zgodnie z *upzp* w ramach planu zagospodarowania przestrzennego województwa samorząd wojewódzki zobowiązany jest do określenia zasięgu obszaru oraz sporządzenia planu zagospodarowania miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego. Wyznaczenie obszaru nie ma jednak jakichkolwiek skutków normatywnych. Również plan zagospodarowania obszaru nie stanowi narzędzia regulacji normatywnej, będąc jedynie dodatkowym opracowaniem studialnym do pzpw.

Zatem wnioski z procesu opracowania projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic oraz z pogłębionej dyskusji z samorządami wszystkich szczebli prowadzą do konstatacji, że niezbędna jest korekta założeń, które legło u podstaw delegacji ustawowej w zakresie określenia obszarów.

Dodatkowym bardzo ważnym, nowym uwarunkowaniem powodującym konieczność uspołnienia wszystkich regulacji dotyczących obszarów i planowania na tych obszarach jest *ustawa o związkach metropolitalnych*, która wprowadza ważne mechanizmy planistyczne związane z planowaniem ponadlokalnym. Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego dla całego obszaru metropolitalnego (studium metropolitalne).

XVIII. Dane o przestrzeni

Słabością systemu planowania przestrzennego jest również fragmentaryzacja wiedzy, brak spójnego systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego umożliwiającego dokonywanie porównań na różnych poziomach zarządzania rozwojem przestrzennym oraz analizowanie wpływu polityk publicznych na zmiany struktur przestrzennych.

Pozornej obfitości informacji o przestrzeni towarzyszy jej niedosyt, jeśli chodzi o jakość, kompletność i wiarygodność. Techniczna łatwość dostępu do informacji powoduje paradoksalnie wysoki koszt jej pozyskania ze względu na konieczność selekcji.

Rozwijający się bogaty zasób informacji w tym o przeznaczeniu terenu powstaje w sposób nie zawsze ustandaryzowany, co podważa jego użyteczność w prowadzeniu analiz przestrzennych. Ciągle brakuje podstawowych informacji z poziomu lokalnego. Na szczeblu centralnym brakuje ponadto danych zbieranych w jednolity sposób dla całego obszaru Polski, które dopiero gdy będą prezentowane w sposób zbiorczy na tle różnych, odrębnych tematycznie danych, będą mogły być podstawą do programowania odpowiednich działań i środków.

Rozwój infrastruktury informacji przestrzennej jest niewystarczający, mimo działań wspieranych przez Unię Europejską (INSPIRE). Do wypracowania pozostają jednolite dla kraju, standardy techniczne sporządzania zbiorów danych przestrzennych dokumentów planistycznych. Jeszcze większym wyzwaniem będzie opracowanie krajowej klasyfikacji przeznaczenia terenu, co wymusiłoby ujednoczenie dokumentów planistycznych, w zakresie oznaczeń terenów.