

P O L S K A A K A D E M I A N A U K
I N S T Y T U T G E O G R A F I I
I P R Z E S T R Z E N N E G O Z A G O S P O D A R O W A N I A

ZESPÓŁ KOORDYNACYJNY PROBLEMU MIĘDZYRESORTOWEGO
„PODSTAWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU”

Do użytku służbowego

BIULETYN INFORMACYJNY

ZESZYT 32

PODSTAWY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE SYSTEMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

WARSZAWA 1980

P O L S K A A K A D E M I A N A U K
I N S T Y T U T G E O G R A F I I
I P R Z E S T R Z E N N E G O Z A G O S P O D A R O W A N I A

ZESPÓŁ KOORDYNACYJNY PROBLEMU MIĘDZYRESORTOWEGO
„PODSTAWY PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU”

Do użytku służbowego

BIULETYN INFORMACYJNY

ZESZYT 32

PODSTAWY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE SYSTEMU GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Zbiór opracowań pod redakcją
Stanisława Piątka

WARSZAWA 1980

Opracowanie redakcyjne: Irena Stańczak

WDM zam. 716/o/80 n.200+23

<http://rcin.org.pl>

SPIS TREŚCI

	Strona
Wstęp	5
KAROL SOBCZAK - Podstawy prawne i instytucjonalne gospodarki przestrzennej. Synteza badań zespołowych	7
WACŁAW BRZEZIŃSKI - Plan zagospodarowania przestrzennego i planowanie przestrzenne. Zagadnienia administracyjno-prawne	29
IRENA BIEGAŃSKA - Zagadnienia udziału ludności w procesie sporządzania i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego. Analiza form proceduralnych	45
JOLANTA WIENCH - Zagadnienie udziału ludności w procesie sporządzania i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego	57
EUGENIUSZ SMOKTUNOWICZ - Analiza działania norm prawnych regulujących system gospodarki przestrzennej na szczeblu terenowych organów państwowych w zakresie budownictwa, górnictwa i przemysłu wydobywczego	71
LUDWIK JASTRZĘBSKI - Rola planu zagospodarowania przestrzennego w gospodarce wodnej, leśnej i ochronie przyrody	91
EDWARD RADZISZEWSKI - Plan realizacyjny w systemie planowania społeczno-gospodarczego	109
ZOFIA BUKOWSKA-MANKIEWICZ - Rola planu zagospodarowania przestrzennego w lokalizacji inwestycji budowlanych	125

WSTĘP

Opracowania zamieszczone w tym zbiorze przygotowane zostały w ramach prac grupy tematycznej O4, temat 9 "Podstawy prawne i instytucjonalne systemu gospodarki przestrzennej" problemu międzyresortowego I/28.

Prace te są wynikiem badań przeprowadzonych w latach 1976-1979 przez zespół pod kierunkiem prof. dr Wacława Brzezińskiego. Zespół działał w ramach Instytutu Prawnych Problemów Zarządzania Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego.

W zbiorze zostały zamieszczone skrócone wersje opracowań przygotowanych przez poszczególnych autorów. Konieczność dokonania znacznych skrótów wynikała głównie z ograniczonej objętości Biuletynu. Skrócono przede wszystkim te części opracowań, w których prezentowano w rozwinięty sposób obowiązującą regulację prawną lub praktykę działania organów do spraw gospodarki przestrzennej, części przedstawiające rozwój historyczny niektórych instytucji prawnych oraz wyjaśnienia wstępne, wspólne dla wszystkich opracowań.

Przedstawione opracowania nie stanowią pełnej realizacji pierwotnego planu badań zespołu. Niemożliwe okazało się przeprowadzenie badań empirycznych do poszczególnych tematów. Autorzy wykorzystali więc przede wszystkim materiały już zgromadzone przez szereg naczelnych i terenowych organów administracji państwowej, materiały pozostające w dyspozycji instytutów naukowo-badawczych i szkół wyższych oraz bogatą literaturę i obowiązującą regulację prawną. W opracowaniu syntetyzującym wyniki prac zespołu, pióra prof. dr K. Sobczaka, wykorzystane zostały ponadto materiały i opracowania zgromadzone w latach 1971-1975 przez zespół pracujący nad zagadnieniami gospodarki przestrzennej w ramach Wydziału Zarządzania UW.

Prof. dr hab. Karol Sobczak

PODSTAWY PRAWNE I INSTYTUCJONALNE
GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ
/SYNTEZA BADAŃ ZESPOŁOWYCH/

I. Ogólne problemy dotyczące podstaw prawnych gospodarki
przestrzennej

Badania nad problematyką gospodarki przestrzennej prowadzą do wniosku, że aktualnie obowiązujące przepisy są rezultatem rozwoju o charakterze dość żywiołowym, na co wpłynęło szereg przyczyn wiążących się z koniecznością rozwiązywania powstających gwałtownie ważnych kwestii rozwoju gospodarczego kraju. Jakkolwiek przepisy te podejmowały istotne zadania wynikające z bieżących potrzeb, normy nie zawsze mogły zachować wewnętrzną spójność. Brak jest zatem konsekwencji w zachowaniu kryteriów dotyczących repartycji zadań adresowanych do różnych kategorii podmiotów, a zawartych w ustawach, w przepisach wykonawczych oraz w tzw. aktach samostnych. Ewidentne są poważne luki w obrębie regulacji prawnej. Niektóre przepisy nie wykazują zdolności realizacyjnej, a ich mechanizm doprowadzania zadań do skutku jest bliski zeru. Tak np. kształtuje się zespół postanowień mających na celu zachowanie aktualności bieżącej planów zagospodarowania przestrzennego.

Jakkolwiek siła prawa jest ograniczona, pozostaje ogólny postulat tworzenia norm o charakterze instrumentalnym, które byłyby w stanie doprowadzić dyrektywy materialno-prawne do realizacji. W dużym stopniu wiązałyby się to z potrzebą szczegółowego rozdziału, ogólnych dziś obowiązków, na konkretne podmioty administracyjne. W innych sytuacjach występuje potrzeba tworzenia nowych podmiotów administrujących, jak też wzmocnienia środków przymusu.

Brak spójności wewnętrznej w obrębie przepisów prawnych analizowanych tutaj polega na niedostatecznej łączności pomiędzy całymi grupami przedmiotowymi tych przepisów. Powstaje np. pytanie dlaczego postanowienia o koordynacji inwestycji nie zostały wkomponowane w zespół ogólniejszych, pokrewnych norm, regulujących zagadnienia koordynacji terenowej oraz uchwały R.N. nr 121/76 dotyczącej koordynacji gospodarczej¹.

Występowanie szeregu usterek systemowych w obowiązującym prawie o gospodarce przestrzennej rodzi postulat generalnej modyfikacji istniejącego stanu prawnego w tej dziedzinie. Odczuwa się też potrzebę opracowania nowej ustawy o planowaniu przestrzennym oraz jednocześnie z nią zespołu przepisów wykonawczych. Nie jest to oczywiście zadanie proste i samoistne. Powyższe zagadnienia prawne składają się na podsystem większego systemu prawnego zarządzania gospodarką narodową i muszą być z nim zgodne.

II. Uwagi na temat podstaw instytucjonalnych gospodarki przestrzennej

Jako punkt wyjścia przyjęć należy stwierdzenie, że plany zagospodarowania przestrzenne mają, w zasadzie, charakter norm prawnych. Są te, jak określa prof. dr hab. Wacław Brzeziński, normy prawne nowego typu, a także normy prawne klasyczne. Te ostatnie spełniają bądź te znaczenie pomocnicze i mają charakter norm prawa formalnego, bądź też zawierają określenie ogólnych kierunków rozwoju. Dopiero decyzje administracyjne, dotyczące np. ustalenia miejsca i warunków realizacji projektowanej inwestycji wprowadzają zmiany do indywidualnego układu stosunków prawnych².

W myśl art. 24 ustawy o planowaniu przestrzennym, plany miejscowe uzyskują moc powszechnie obowiązującą z dniem ogłoszenia

¹ Por. K. Sobczak: Organizacyjno-prawne zagadnienia rozmieszczenia sił wytwórczych. W pracy wyd. z Z. Rybickim: Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski, Warszawa 1977 s. 114.

² Por. W. Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzenne i planowanie przestrzenne. Zagadnienia administracyjno-prawne, s. 6, 10 i 22.

szenia o zatwierdzeniu lub uchwaleniu planu. Trudno jest w obecnej rzeczywistości podzielać te ograniczenia i wydaje się celowe postulowanie rozciągnięcia tej zasady na inne rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego³.

Planowanie przestrzenne wprowadzone ustawą z 1961 r. jest trójszczeblowe. Plany makroregionów tylko częściowo przejęły funkcję dotychczasowych planów regionalnych. Uwzględnienie nowej sytuacji w planowaniu przestrzennym oraz w organizacji aparatu terenowego może prowadzić do wniosku, że system planowania przestrzennego nie mieści się już w formule trójszczeblowości. Może w ogóle należałoby wprowadzić dwuszczeblowość, stosownie do funkcji, jaką spełniają rozmaite plany. Mielibyśmy zatem plany centralne i terenowe. Pierwsze z nich to plan krajowy oraz plany makroregionów.

Plan krajowy powinien pozostać planem otwartym. Praca nad jego kształtem powinna być ciągła. W tym sensie plan ten wykracza poza wszelkie, stosowane do tej pory, akty działania administracji. Nie zakłada się nawet doprowadzenia do końca prac nad tym planem przez nadanie mu rangi uchwalonego aktu prawnego. Stan taki należy pozostawić w dalszym ciągu.

Pismo okólnie nr 1, wydane przez Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 11 III 1976 r., ustaliło zasady opracowania przez zespoły planowania Komisji planów rozwoju makroregionów do 1990 r. Zgodnie z tymi wytycznymi, plany makroregionalne stanowią część perspektywicznego planu rozwoju kraju, natomiast nie są agregacjami planów wojewódzkich.

Wojewódzkie plany to plany zagospodarowania przestrzennego województw, plany aglomeracji, plany miast i gmin. Wydaje się, że przyszła ustawa nie musi wymieniać wszystkich rodzajów planów szczebla terenowego. Ustawa ta nie powinna ich również hierarchizować. Nie oznacza to oczywiście, że można uważać jakikol-

³ Por. W. Brzeziński, j.w., s.12.

Powoływane w przypisach numery stron poszczególnych opracowań cząstkowych odnoszą się do pełnych, a nie skróconych wersji tych opracowań. Całe opracowania znajdują się w archiwum problemu międzyresortowego I/28, Grupa tem. 04, temat 9.

wiek element systemu planów terenowych za niezależny od innych.

Założenie powyższe wymaga utwierdzenia w innych próbach integracji systemu planowania przestrzennego oraz gospodarki przestrzennej. Wskazywano niejednokrotnie na dychotomiczność planowania oraz usterki wynikające ze zbyt dużego rozdziału planowania społeczno-gospodarczego oraz planowania przestrzennego. Wydaje się, że istnieć powinien jeden system, którego istotnym elementem powinno być uwzględnianie punktu widzenia przestrzennego. Ten punkt widzenia powinien być traktowany równorzędnie wobec innych aspektów planowania, np. ekonomicznych oraz społecznych. Nie istnieje żadne domniemanie hierarchii wartości tych punktów widzenia.

Postulat integracji planowania przestrzennego oraz społeczno-gospodarczego rozwoju nie oznacza dążności do integracji rozwoju instytucjonalnego obu tych form planowania⁴. Jest szeregiem odrębności planowania przestrzennego, jak stosunkowo większa stabilizacja stworzonych struktur, możliwość operowania dłuższymi horyzontami czasowymi, wreszcie inny zestaw informacji i inna technika pracy w ich zbieraniu i przetwarzaniu. Wszystko to powoduje konieczność zachowania odrębności instytucjonalno-organizacyjnej, a także prawnej.

Ramy proceduralne działalności alokacyjnej muszą również uwzględniać istnienie oraz potrzebę rozwiązywania konfliktów występujących między różnymi podmiotami. Są bowiem na tym gruncie reprezentowane następujące interesy: ogólnopństwowe, terenowe, inwestorów i ich jednostek nadrzędnych oraz ludności. Organy centralne administracji wyrażają interesy państwa jako całości i mają często charakter perspektywiczny. Terenowe organy administracji nie mogą jednak w oderwaniu od innych ogniw i podmiotów wyrazić całego, złożonego systemu interesów ogólnych. Interes ten jest wyśrodkowany przy udziale wielu organów i innych podmiotów. Reprezentują one głównie interesy cząstkowe. Ich zasięg odpowiada zakresowi działania danego podmiotu administracji państwowej. Podmioty te stanowią ośrodki podejmowania decyzji. Każdy z nich prowadzi swoją działalność na podstawie kryteriów ocenianych ze swego punktu widzenia.

⁴ Por. W.Brzeziński, j.w., s.18-19.

Stąd też wywodzą się sprzeczności interesów bliższych i dalszych, ogólnych oraz cząstkowych. Sprzeczności te stanowią jednem z głównych motywów w określaniu zakresu kompetencji oraz ich repartycji.

Wydaje się, że obowiązujący system prawny nie zapewnia w pełni ani możliwości ujawniania się konfliktów, ani też sposobów ich rozstrzygnięcia. Na szczególną uwagę zasługuje zwłaszcza to pierwsze zjawisko, które w dodatku jest nawet groźniejsze niż drugie. Istnieją ewidentne braki dotyczące udziału terenowych organów przedstawicielskich oraz mieszkańców w procesie rozmieszczenia instytucji. Krytyka istniejącego stanu prawnego dotyczącego problemów alokacji sił wytwórczych może być dokonywana również z całkiem odmiennych pozycji. Dają się mianowicie odczuć niedomagania w sferze wpływu ze strony środowisk naukowych oraz ekspertów na zespół analizowanych rozstrzygnięć, do czego wrócimy niżej.

Środki przeciwdziałające przedstawionym tu zjawiskom mogą mieć mniej lub bardziej radykalny charakter. Wydaje się jednak, że w formułowaniu wniosków w tym zakresie należy zachować umiar. Istnieje bowiem potrzeba wyraźnego umiejscowienia odpowiedzialności za podejmowane rozstrzygnięcia alokacyjne. Szczególne predystynacje w tej mierze mają ogniwa aparatu administracyjnego. Trzeba też wspomnieć o faktycznej zdolności organów administracji do wyboru różnych alternatyw, operatywności w stosowaniu preferencji wynikających np. z istotnych kierunków polityki państwa itp.

Rozstrzygnięcie konfliktów w procesie rozmieszczenia inwestycji związana jest z zagadnieniem mocno rozbudowanych działań wstępnych, podejmowanych przez organy aparatu centralnego. Umożliwia to eliminację spraw konfliktowych *ex ante*. Chodzi jednak o to, że powyższa działalność wstępna niezbyt mocno opiera się na przepisach prawnych. Ubocznym, negatywnym skutkiem tej działalności jest zawężenie inicjatywy organów resortowo-branżowych oraz terenowych. Ogranicza to odpowiedzialność tych ogniw, które podejmują określone rozstrzygnięcia. Wydaje się więc niezbędne ujęcie powyższych działań w określone ramy prawne.

System rozstrzygania konfliktów w dużym stopniu zależy od systemu ujawniania się sytuacji kolizyjnych. Pod tym ostatnim względem nasz stam prawny, jak też istniejąca praktyka administracyjna budzą refleksje krytyczne. Wydaje się, iż nadmierną uwagę przywiązuje się do wczesnego "wyciszania" sytuacji konfliktowych. Pewne znamiona wskazują, że ten kierunek działania oddala jedynie w czasie ujawnianie się istotnych i uzasadnionych konfliktów. Powoduje to powstawanie trudnych dla praktyki problemów wówczas, gdy podejmowanie środków zaradczych jest już mocno spóźnione lub wręcz niemożliwe.

Niesłychanie trudno jest ocenić jedną z podstawowych płaszczyzn konfliktów, to znaczy między podmiotami reprezentującymi resortowo-branżowy punkt widzenia oraz tymi, które wyrażają interes terenowy. Jest to problematyka ce do której istnieje wiele trudności w uzyskiwaniu informacji o stosowanej praktyce. Niejednoznaczne są ponadto oceny stanu faktycznego i prawnego. Wydaje się jednak, iż można znaleźć sytuację, gdy przypisuje się pewną przewagę w postępowaniu organom terenowym /por. uwagi dotyczące postępowania lokalizacyjnego toczącego się na szczeblu centralnym/. Daje się jednakże zauważyć wiodąca rola organów resortowo-branżowych w postępowaniu lokalizacyjnym prowadzonym przed organami terenowymi. Źródłami tego zjawiska są zdezaktualizowane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, atrakcyjność inwestycji dla gospodarzy terenu, wreszcie zaś różne, formalne wpływy ze strony inwestorów. Uchwycenie podobnych wpływów na szczeblu aparatu centralnego jest znacznie trudniejsze. W sumie jednak badania diagnostyczne pozwalają stwierdzić, iż przewagę w zakresie możliwości realizacji własnych koncepcji i ochrony własnych interesów mają czynniki resortowo-branżowe, nie zaś terenowe. Sytuacja taka powoduje konieczność wzmocnienia pozycji czynników lokalnych w całej gospodarce przestrzennej. Nie oznacza to oczywiście, iż organy terenowe mają mieć w każdym przypadku prawo definitywnego wypowiedzenia się. Co więcej istnieje również potrzeba zrewidowania podziału niektórych kompetencji ulokowanych na zbyt niskim szczeblu aparatu administracyjnego /np. w kwestii ustalania granic obszarów intensywnego rozwoju rolnictwa i leś-

nictwa⁵. Nie proponuje tu zatem skupienia wszelkich spraw dotyczących rozmieszczenia sił wytwórczych wyłącznie w aparacie terenowym. Chodzi jednakże o prawne gwarancje, aby organy terenowe nie były wyłączane z udziału w każdym postępowaniu dotyczącym alokacji. Istotne jest również zapewnienie, a nawet zmuszenie organów terenowych do prezentowania obiektywnego stanowiska w sposób nieskrępowany.

Funkcje w zakresie gospodarki przestrzennej będą, jak się wydaje, lokalizowane na szczeblu centralnym, wojewódzkim oraz miast. Brak jest natomiast koncepcji szerokiego lokowania na szczeblu administracji gminnej poważniejszych uprawnień z zakresu analizowanych tu spraw. W planowaniu i kierowaniu sprawami alokacyjnymi konieczna jest zapewnienie stosunkowo dużego zasięgu rozpiętości. Skutki działań podejmowanych w procesie polityki przestrzennej, zwłaszcza przemysłu, mają obecnie najczęściej wymiar na tyle ogólny, że wskazana jest koncentracja uprawnień oraz odpowiedzialności. Ogromne znaczenie ma także kwestia kwalifikacji zawodowych kadr decydujących i współdziałających w procesie planowania przestrzennego. Skupienie takich kadr oraz ich skuteczne wykorzystanie jest możliwe na stosunkowo wysokim szczeblu planowania i kierowania.

Także efektywność planowania przestrzennego wiąże się z kwalifikacjami kadr administracyjnych, uczestniczących w tym całym procesie. Szczególna potrzeby pod tym względem rysują się przed aparatem terenowym. Doświadczenie wskazuje, że jednostki gospodarki społecznej zainteresowane w planowaniu oraz w postępowaniu lokalizacyjnym nie znajdują po stronie czynników decydujących w terenie partnerów o zadowalających kwalifikacjach. Jest to jedna z przyczyn powodujących niekiedy przenoszenie się sporów na wyższe szczeble administracji.

⁵ Istniejące ustalenia prawne powodują, że wojewodowie mają swobodę w kształtowaniu tych obszarów w sposób budzący zastrzeżenia. Ulegając naciskom prawodawczym do stworzenia warunków lokalizacyjnych przemysłu kreują obszary pełne enklaw, powodując tym samym zagrożenia o charakterze ekologicznym i przeciwdziałające intensyfikacji produkcji rolnej. Por. K. Sobczak, op.cit., s.71 i nast.

Z punktu widzenia całokształtu polityki przestrzennej powstała jednakże sytuacja, w której znów daje znać o sobie potrzeba rozstrzygnięcia o zagadnieniach ponadgminnych czy międzygminnych. Jest to przede wszystkim sprawa odpowiednich porozumień, a nawet związków zawieranych przez organy gmin. Alternatywą takiego układu organizacyjnego może być tworzenie przez organy wojewódzkie pewnych rozwiązań obejmujących niektóre wyodrębniające się terytoria wchodzące w skład województwa. Podobnie zresztą problemy o skali ponadwojewódzkiej muszą być rozwiązywane na szczeblu makroregionów, poprzez związki celowe, wspólne organy, zawieranie odpowiednich porozumień, wreszcie przez opracowywanie wspólnych planów.

Gospodarka przestrzenna prowadzi obecnie do pewnej specjalizacji ekonomicznej /rejonu rolnictwa, obszary urbanistyczne, rejonu uprzemysławiane/. Wymaga to uwzględniania również w podziale terytorialnym znaczniejszej niż poprzednio liczby elementów specjalizacyjnych. Koncentracja produkcji oraz powiększanie się rozmiarów przedsiębiorstw nie prowadzą automatycznie do zjawiska, ani też potrzeby, powiększania rozmiarów jednostek podziału terytorialnego. Mapy administracyjne różnych państw, obejmujące okręgi o silnej koncentracji dużych przedsiębiorstw, wskazują raczej na odwrotne sytuacje. Ścisła siatka podziału terytorialnego jest w tych przypadkach funkcją "zgęszczenia" problemów, które organy terenowe muszą rozwiązać.

Elastyczność organizacyjna winna iść w parze z elastycznością funkcjonalną gospodarki przestrzennej. Dotyczy to w szczególności problematyki obowiązywania planów zagospodarowania przestrzennego. W związku z tym uwagę zwrócić należy na istnienie dwóch instytucji proceduralnych jakimi jest zmiana planu oraz odstępstwo od planu. Zwłaszcza ta druga sytuacja jest interesująca.

Stosownie do art.24 ust.2 ustawy o planowaniu przestrzennym odstępstwa od planów mogą być dokonywane jedynie za zgodą organu, który zatwierdził lub uchwalił dany plan. Odstępstwa nie mogą obejmować podstawowych elementów planów.

W świetle uchwały nr 148 R.M. z 9.7.1976 r., w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejsc-

wych planów zagospodarowania przestrzennego⁶, rada narodowa w uchwale o zatwierdzeniu planu może upoważnić terenowy organ administracji państwowej do dokonywania odstępstw od planu. Jednocześnie rada ustala dopuszczalny zakres tych odstępstw.

Akceptując w pełni dążenie do działań uwzględniających w planie przestrzennym nowych sytuacji, należy zgodzić się z sugestiami mającymi na celu ukształtowanie praktyki umożliwiającej panowanie rady narodowej nad realizacją planów. Chodzi w szczególności o to, aby poprzez dopuszczenie odstępstw od planów zagospodarowania przestrzennego nie nastąpiła dominacja czynnika administracyjnego nad reprezentacją mieszkańców. Stąd też konieczne jest w tej sferze posługiwanie się aktywną kontrolą przez komisje rad narodowych, między innymi w formie uprzedniej /odstępstwo winno być zaopiniowane na posiedzeniu komisji/. Rada powinna także rozpatrywać okresowe sprawozdania ze stosowania odstępstw od planów zagospodarowania przestrzennego⁷.

III. Problematyka udziału czynnika obywatelskiego oraz ekspertów

Obserwacja rzeczywistości prowadzi do wniosku, że rozwój gospodarki przestrzennej przebija się m.in. poprzez wzmocnienie udziału czynnika obywatelskiego /niezawodowego/ i jednocześnie ekspertów. Jest to pozorny paradoks, jednakże fakty potwierdzają znaczenie obydwu tych czynników w racjonalnej polityce przestrzennej.

Doświadczenie różnych krajów wskazuje, że udział społeczeństwa w planowaniu powinien zakładać równość pozycji ludności wobec władzy decydującej o planach i lokalizacji⁸. Dotyczy to oczywiście możliwości w sensie prawnym, jak też faktycznym /czas, poczucie skuteczności działań itp./

⁶ M.P. nr 31, poz.135.

⁷ Por. W.Brzeziński, op.cit., s.33.

⁸ Por. J.Wiench: Zagadnienie udziału ludności w procesie sporządzania i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego. Warszawa 1978, s.24. Praca w archiwum problemu międzyresortowego.

Literatura naukowa i publicystyka dostarczają szeregu przykładów szczególnego zainteresowania sprawami przestrzennymi ze strony czynnika obywatelskiego. Tak więc skupia się ono wokół problematyki ekologicznej oraz zachowania skupisk budownictwa historycznego. Wiele postaw negatywnych ludności budzi zamiar lokalizacji uciążliwych, wielkich zakładów przemysłowych oraz arterii komunikacyjnych. Ogólnie rzecz biorąc w postawach obywatelskich przeważają elementy defensywne nad organizatorskimi⁹. Mają one jednakże ogromne walory praktyczne i ujawnienie postaw przed wydaniem rozstrzygnięcia daje czynnikom administracyjnym ważny materiał, z którego powinno się wyciągać wnioski praktyczne. Niezależnie od tego powstaje potrzeba takiego wychowania społeczeństwa, aby myślało ono w większym stopniu kategoriami ogólnymi i organizatorskimi. Chodzi o rozszerzenie sfer zainteresowania sprawami gospodarki przestrzennej przeciętne człowieka. Wówczas dialog pomiędzy nim a administracją stanie się bardziej efektywny.

Zmiany przeprowadzone w latach 1972-1975 w aparacie terenowym niewątpliwie wzmocniły pod względem prawnym pozycję czynnika zawodowego - głównie w imię polepszenia stanu w zakresie ponoszenia odpowiedzialności. Z drugiej strony nietrudno zauważyć, że sterowanie przez normy prawne funkcjonowaniem organów o składowym obywatelskim jest o tyle utrudnione, czy raczej częste iluzoryczne, iż faktyczne możliwości działania są rezultatem czynników nie podlegających w sposób bezpośredni nakazom normatywnym. Chodzi przede wszystkim o aktywność obywatelską. Dokonane reformy, łącznie z nowelą konstytucyjną, nie mogą być interpretowane jako ograniczenie działania czynnika obywatelskiego w administracji. Celem tych przekształceń było natomiast przesunięcie pewnych akcentów oraz koncentracja aktywności czynnika obywatelskiego na odcinkach, gdzie spodziewana jest jego największa aktywność. Rozwój przepisów o gospodarce przestrzennej stanowi pod tym względem dowód braku konsekwencji oraz dysharmonii.

Od dawna sygnalizowano niedostatki udziału czynnika obywatelskiego w gospodarce przestrzennej. Działło się to zarówno ze

⁹ Por. J. Wiench, op.cit., s.27.

szkodą dla politycznego oblicza rad, jak też powodowało szkody natury informacyjnej, które w końcu obracały się przeciwko efektywności niektórych rozwiązań przestrzennych.

Zgodnie z uchwałą nr 148 R.M. od połowy 1976 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przestały być domeną wyłącznie terenowych organów administracji. Nadawanie mocy obowiązującej przeszło do rad narodowych. Jedynie plany szczególnie miast zatwierdza organ administracji. Nadal jest jednak brak rozwoju udziału czynnika obywatelskiego w odniesieniu do innych planów przestrzennych. Przepisy prawne również nie zabezpieczyły temu czynnikowi, przynajmniej w sposób dostateczny, udziału w planowaniu makroregionalnym.

Również w zakresie opracowywania planów miejscowych istnieją pewne możliwości oraz potrzeby rozszerzenia udziału ludności w każdej fazie postępowania. Powstają wątpliwości co do przydatności obecnych przepisów do rzeczywistego zorganizowania ludności i organizacji społecznych do współudziału w tej fazie prac planistycznych. Proponuje się wprowadzenie instytucji procesowej ogłoszenia o przystąpieniu do sporządzania planu, co dałoby możliwość wykazania inicjatywy przez zainteresowanych i mogłoby rozszerzyć zakres informacji uzyskiwanych przez autora projektu ¹⁰.

W fazie przedstawienia projektu planu pod dyskusję zwraca uwagę we wspomnianej uchwale nr 148 R.M. brak wyraźnego stworzenia przedstawicielom ludności podstawy do dyskusji nad zasadami planu. Jednocześnie przepisy tej uchwały stanowią o konieczności zaproszenia do dyskusji prowadzonej przez terenowy organ administracji jednostek gospodarki uspołecznionej, organów administracji oraz organizacji społecznych i zawodowych.

Zadowalające natomiast przepisy ukształtowały obowiązek wykładania do publicznej wiadomości projektów planów gmin oraz planów szczegółowych miast i wsi ¹¹. Istnieją także liczne niedostatki w unormowaniach prawnych i w rzeczywistej aktywności

¹⁰ Por. I. Biegańska: Zagadnienie udziału ludności w procesie sporządzania planu i realizacji zagospodarowania przestrzennego /analiza form proceduralnych/, Warszawa 1979, s.6.

¹¹ Tak się wydaje wynikać również z pracy I. Biegańskiej, op.cit., s.9.

regionu Południowego Polski. Kompetencje tego zespołu były jednak określone szerszej niż kompetencje komisji.

Przepisy ustawy dotyczące tych zagadnień są lakoniczne i raczej ogólnikowe. Podstawą jednak część przepisów regulujących omawianą problematykę znajduje się w aktach niższej rangi. Zakres i formy współdziałania z instytucjami naukowymi przy opracowywaniu planu Makroregionu Południowego Polski uregulowano uchwałą nr 89 byłego Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej w Katowicach z 13 VII 1972 r. - w sprawie opracowania planu makroregionu województw katowickiego, krakowskiego, miasta Krakowa i województwa opolskiego. Akt ten ustanawia skład, kompetencje oraz zasady funkcjonowania Komisji Planu Makroregionalnego oraz określa rolę i zadania Zespołu Generalnego Projektanta dla Planu Makroregionu Południowego. Podobne, jednobrzmiące uchwały podjęte zostały w tym samym czasie przez krakowskie i opolskie byłe PWRN.

Innym przykładem działalności naukowe-badawczej w sferze rozmieszczenia sił wytwórczych jest np. istnienie zespołów doradczych przy jednostkach organizacyjnych do spraw planowania przestrzennego. Można wskazać na funkcjonowanie zespołów doradczych przy wojewódzkich komisjach planowania.

Ważnym zagadnieniem jest zapewnienie warunków do obiektywizmu ekspertów. Pewne niebezpieczeństwo wiąże się z istnieniem obecnie małych województw, w których są niekiedy trudności w znalezieniu odpowiednich ekspertów i instytucji naukowych¹⁵. Dobór ekspertów może być dokonywany przy zastosowaniu list osób posiadających odpowiednie kwalifikacje. Przykładem może być rozwiązanie zastosowane w uchwale nr 196 R.M. z 29.12.1979 r. w sprawie lokalizacji inwestycji¹⁶.

IV. Koncepcja jednostek podziału terytorialnego ukształtowanych w wyniku reformy z lat 1972-1975, a gospodarka przestrzenna

Reformy aparatu terenowego dowiodły, że również na odcinku gospodarki przestrzennej ogniwo pośrednie /powiat/ nie jest ke-

¹⁵ Por. W.Brzeziński, op.cit., s.30.

¹⁶ M.P. nr 1 poz.6.

czynnika obywatelskiego w fazie kontroli realizacji planów zagospodarowania przestrzennego.

Reasumując, istnieje pewna powściągliwość w unormowaniach prawnych oraz w praktyce w zakresie przyciągania czynnika obywatelskiego do udziału w sporządzaniu i realizacji planów zagospodarowania.

Nieporozumienie w tej przesadnej powściągliwości polega na tym, że czynnik ten wcale nie powinien zabierać głosu z punktu widzenia fachowego /jakkolwiek nie można tego wykluczać/. Chodzi przede wszystkim o zdolność organów o składzie obywatelskim oraz organów niezawodowych do formułowania ocen z punktu widzenia skutków ogólnospołecznych. Takie możliwości istnieją i są niezbędnym warunkiem kompleksowego podejścia do zagadnień przestrzennych.

Jeżeli chodzi o ekspertyzy, to ich rola nieustannie wzrasta. Jest to rezultatem konieczności dokonywania ocen dotyczących zwiększającej się nieustannie liczby informacji, jakie są niezbędne w procesie gospodarki przestrzennej.

Optymalizacja rozstrzygnięć alokacyjnych nie jest możliwa bez współudziału instytucji naukowych w modelowaniu ich treści. Podstawy prawne do tego rodzaju działalności są bardzo rozproszone. Przepisy ustawowe określają jedynie, że ustalenia planów zagospodarowania przestrzennego powinny być oparte m.in. na wynikach badań warunków przyrodniczych, gospodarczych i społecznych danego obszaru¹². Ponadto ustawa zobowiązuje instytucje naukowe, prowadzące badania niezbędne dla planowania przestrzennego do uzgadniania programów badawczych z organami administracji do spraw planowania przestrzennego¹³. Ustawa przewiduje istnienie wspomnianych wyżej komisji do opracowania planów regionalnych. W skład tych organów wchodzi m.in. przedstawiciele organów administracji instytucji naukowych¹⁴. Do podobnych komisji można zaliczyć zespół opracowujący projekt planu Makro-

¹² Art.4 ust.4 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹³ Art.7 ust.2 ustawy o planowaniu przestrzennym.

¹⁴ Por. J. Gosiewski, Z. Knosala, Faktyczny udział instytucji naukowych w kształtowaniu treści rozstrzygnięć dotyczących przestrzennego rozmieszczenia sił wytwórczych. Praca w archiwum problemu węzłowego.

niecznym elementem organizacyjnym. Nie wynika z tego jednak, iż wszystkie cele przeprowadzonych zmian zostały osiągnięte, jak też, że w zakresie funkcjonowania jednostek ponadgminnych reforma przyniosła same pozytywne skutki. Z jednej strony znajdujemy dziś liczne usterki instrumentalne, z drugiej zaś reforma, obok rezultatów dodatnich, wywołała także pewne skutki komplikujące proces prowadzenia gospodarki przestrzennej. Do pierwszych zaliczyć można braki w doprowadzeniu do pełnego zakończenia stabilizacji prawnej w działaniu organów szczebla wojewódzkiego. Żywiołowe do tej pory rozwijane przepisy o gospodarce przestrzennej nie zostały jeszcze w pełni uporządkowane pod kątem doprowadzenia do końca reforma z lat 1972-1975. Dotąd niejasne są pewne sprawy kompetencyjne, jeszcze mniej klarownie kształtuje się problematyka uprawnień organów szczebla wojewódzkiego wobec zadań innych organów aparatu państwowego, zwłaszcza centralnego. Do drugich zakwalifikować można zjawisko szczupłości województw dla rozwiązywania niektórych problemów gospodarki przestrzennej w terenie. Nie chodzi tu o kwestionowanie zasadności podziału terytorialnego, lecz o poszukiwanie instrumentów zaradczych na analizowanym w tej chwili odcinku.

Instrumenty te to przede wszystkim powoływanie wspólnych organów dla spraw gospodarki przestrzennej oraz tworzenie form kooperacji. Obydwie drogi mają swoje zalety i usterki. Obydwie jednak mają tę wspólną cechę, że powodują znaczne komplikacje w udziale czynnika obywatelskiego w podejmowaniu rozstrzygnięć oraz kontroli w zakresie gospodarki przestrzennej. Istnieją bariery o różnym charakterze, w tym również bariery prawne, w rozwiązywaniu przez organy wojewódzkie zagadnień "ponadwojewódzkich".

Podstawy prawne funkcjonowania gospodarki przestrzennej w jednostkach szczebla podstawowego znajdują się w fazie tworzenia. Plany uproszczone gmin ocenić trzeba jako rozwiązanie przejściowe. Brak zdecydowanej koncepcji planowania przestrzennego na szczeblu gminnym jest dysonansem w dość przecież konsekwentnej oraz wyraźnej koncepcji gminy, jako jednostki podziału terytorialnego.

Krytyczna ocena tego stanu powinna jednakże zdecydowanie uwzględniać szczególne trudności w sferze planowania na szczeblu gminnym w ogóle. Wskazują na te nasze dotychczasowe doświadczenia. Wydaje się, że punktem wyjścia do planowania przestrzennego oraz gospodarki przestrzennej na szczeblu gminnym powinny być nie tyle rozwiązania prowizoryczne, co eksperymenty. Rozwiązania eksperymentalne powinny obejmować zakres gospodarki przestrzennej, tryb opracowywania koncepcji zagospodarowania przestrzennego, udział czynnika obywatelskiego w zakresie sporządzania tych koncepcji, funkcjonowanie czynnika zawodowego w tym zakresie oraz współdziałanie z różnymi ogniwami gminnym. Eksperymenty te powinny być, jak się wydaje zróżnicowane /różne warianty przyjętych rozwiązań/.

W wyniku reformy zasięg działania terenowych organów władzy i administracji państwowej uległ zmianie. Ulega on zresztą przekształceniom w dalszym ciągu w kierunku zarysowanym przez wspomniane reformy. Istota sprawy polega na ograniczaniu agend podporządkowanych bezpośrednio organom terenowym. Bardzo pojemna koncepcja kierownictwa terenowego okazała się nie do utrzymania ze względów ekonomicznych i technicznych. Miała ona również zasadnicze usterki z punktu widzenia faktycznych możliwości organów terenowych w koncentrowaniu się na sprawach komunalnych, mieszkaniowych i innych ważnych dziedzinach, do których rady i ich organy są predysponowane najbardziej.

Wspomniane przesunięcia nie oznaczają wyłączenia rad narodowych i ich organów administracyjnych od prawa i konieczności oddziaływania na kompleks spraw danego terenu. Istnieją ku temu odpowiednie prawne przesłanki o ogólnym charakterze. Jedną z bliźszym tego oddziaływania jest gospodarka przestrzenna.

Wśród rozmaitych, ewentualnych koncepcji prawnych gospodarki przestrzennej jedna wydaje się godna podkreślenia. Jest to koncepcja minimalnych praw organów terenowych w zakresie gospodarki przestrzennej. Koncepcja ta oznaczałaby trzymanie się zasady, że organ terenowy nie może być wyłączony od uczestnictwa w rozwiązywaniu spraw gospodarki przestrzennej na terenie jego działania. Uczestnictwo to nie musi, rzecz jasna, oznaczać w każdym wypadku prawa do decydowania, tym bardziej do decydowania definitywnego.

V. Rola organów centralnych

Znaczenie oraz trwałość skutków w zakresie gospodarki przestrzennej wymaga skoncentrowania w Radzie Ministrów pewnej liczby kompetencji w tym zakresie. Celowe wydaje się ugrupowanie ich w 3 kategorie: a/ kompetencje w zakresie stanowienia przepisów prawnych, b/ kompetencje w zakresie planowania przestrzennego ograniczone do decydowania w węzłowych sprawach, c/ kompetencje w wyborze zadań inwestycyjnych szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej.

Charakter funkcji Prezesa Rady Ministrów oraz potrzeby w dziedzinie gospodarki przestrzennej wymagają natomiast realizacji przez ten organ funkcji koordynacyjnych oraz nadzorczych wobec jednostek uczestniczących w opracowywaniu krajowego planu zagospodarowania przestrzennego. Obok tego celowe jest sprawowanie przez Prezesa Rady Ministrów ogólnych zadań zmierzających do harmonizacji trybu planowania przestrzennego w całym aparacie państwowym.

Zakres przedmiotowy działania Państwowej Rady do Spraw Gospodarki Przestrzennej nie może być ustalony w ścisły sposób. Istota działania tego organu sprowadza się do możliwości koncentrowania się na kierunkach rzeczywiście istotnych dla gospodarki przestrzennej. Jednym z nich powinno być kojarzenie wyników badań naukowych w dziedzinie gospodarki przestrzennej z praktycznymi możliwościami oraz potrzebami w tym zakresie.

Funkcje Prezydium Rządu dotyczą m.in. uprawnień do decydowania w sprawach konfliktowych. Przykładem może być sfera sporów lokalizacyjnych powstających pomiędzy zainteresowanymi organami centralnymi oraz Komisją Planowania przy Radzie Ministrów. Jeżeli przyjmuje się, że decyzje te powinny być wydawane na szczeblu centralnym /a założenie takie jest konieczne/, to niezbędne jest zapewnienie drogi prawnej w rozstrzygnięciu spraw kontrowersyjnych.

Inna sprawa dotyczy wydawania przez Prezydium Rządu decyzji lokalizacyjnych. Wydaje się, że sytuacje takie należy traktować jako wyjątek od zasady, że decyzje lokalizacyjne na szczeblu centralnym są wydawane przez Komisję Planowania przy R.M. Funkcje Prezydium Rządu powinny dotyczyć jedynie inwestycji o najważniej-

szym znaczeniu. Uzasadnieniem tej kompetencji jest konieczność kompleksowego podejścia do sprawy, razem z problematyką kosztów inwestycji oraz wszelkich środków zabezpieczających wykonanie. Wyraz prawny znajduje te m.in. w szczególnej kategorii przepisów prawnych regulujących wykonanie danej inwestycji. Przepisy te, wydawane przez Prezydium Rządu, zabezpieczają koncentrację środków oraz harmonizację poczynić.

Komisja Planowania przy Radzie Ministrów posiada kompetencje do wydawania decyzji lokalizacyjnych w sprawach ważniejszych inwestycji, do występowania z wnioskami lokalizacyjnymi do Prezydium Rządu oraz do rozstrzygania w charakterze drugiej instancji. Do zadań wykształconych w toku pracy Komisji należy sprawowanie czynności mediacyjnych /doprowadzanie do uzgodnienia stanowisk w wypadku rozbieżności pomiędzy komisjami planowania oraz ministrami resortowymi inwestorów/, jak również organizowanie wykorzystania rezultatów działalności naukowej w procesie gospodarki przestrzennej.

Druga grupa zadań wymaga ściślejszej, aniżeli obecnie, regulacji prawnej. Obecna regulacja powoduje trudności w zakresie lokalizacji odpowiedzialności za powyższe funkcje.

Do zadań Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska należeć powinien cały kompleks spraw związanych z gospodarką terenami. Z tym wiąże się zespół zadań dotyczących planowania miejscowego. Możliwość rozszerzenia zadań tego organu wiązałyby się z koniecznością wzmocnienia pozycji tego resortu, ce mogłoby nastąpić m.in. przez rozszerzenie jego funkcji międzyresortowych.

W toku działania centralnych organów do spraw gospodarki przestrzennej wykształciło się szereg rozwiązań, które nie zostały przewidziane w dotychczasowych przepisach. Powstał system powiązań o charakterze wewnętrznym. Intensywność ich powoduje potrzebę uregulowania prawnego w imię wzmocnienia odpowiedzialności decydentów oraz innych ogniw uczestniczących w procesie decydowania.

Proces rozstrzygania nie jest również skonstruowany w sposób konsekwentny. Widoczne jest to przede wszystkim na odcinku planowania przestrzennego, gdzie wyraźnie występuje dualizm. W pro-

cesie rozstrzygania przez organy centralne konieczne jest, jak się wydaje, wzmocnienie pozycji ośrodka wiodącego. Celem tego była integracja w procesie podejmowania decyzji.

W szczególności wydaje się celowe uregulowanie w sposób wyraźny następujących spraw dotyczących podejmowania rozstrzygnięć w zakresie gospodarki przestrzennej: znaczenia prawnego działań opiniujących, zakresu i znaczenia uprzednich wytycznych ze strony organów wyższego stopnia, zasięgu decyzji indywidualnych w procesie gospodarki przestrzennej, podejmowanych przez aparat centralny /sama zasada podejmowania takich decyzji nie budzi wątpliwości/, trybu postępowania mediacyjnego oraz zasad weryfikacji decyzji.

Zasadniczo funkcje kontrolne w zakresie gospodarki przestrzennej, sprawowane w obrębie organów centralnych, są realizowane na podstawie przepisów prawnych regulujących pozycję tych organów. Powstaje jednak pewna potrzeba uwzględnienia w przepisach specyfiki rozważanej tu dziedziny. Kontrola jest w tej sferze działalności bardzo silnie zespolona z procesami decydowania. W dużym stopniu dotyczy te również działań uprzednich, szeroko na tym odcinku rozbudowanych. Z tego też powodu wskazane byłoby wyraźne sprecyzowanie przedmiotowego i podmiotowego zakresu kontroli oraz form stosowanych w tym względzie. Wydaje się również celowe zintegrowanie kontroli w przedmiocie całokształtu gospodarki przestrzennej. Rozproszeniu działalności w obrębie gospodarki przestrzennej na szczeblu centralnym towarzyszy rozproszenie kontroli.

VI. Koordynacja przestrzenna

Przez koordynację przestrzenną należy rozumieć działalność w zakresie planowania i rozmieszczania inwestycji, jak też w sferze rozwiązywania konfliktów powstających w związku z przestrzennym rozmieszczeniem określonych obiektów. Z punktu widzenia istotnych założeń ogólnych sytuacja prawna przedstawia się nader korzystnie - zmierza ona do kompleksowości koordynacji przestrzennej. Stan prawny zakłada w szeregu regulacji generalnych brak pewnych ograniczeń przedmiotowych w zainteresowaniach oraz w możliwościach reagowania w sprawach harmonijnego działa-

nia. Możliwość kompleksowego działania pod względem przedmiotowym w sprawach koordynacji przestrzennej dotyczy zarówno organów centralnych, zwłaszcza Rady Ministrów, Prezydium Rządu oraz Komisji Planowania przy Radzie Ministrów, jak też rad narodowych oraz ich organów administracyjnych. Prawno-ustrojowa koncepcja rad narodowych zakłada możliwość zajmowania się wszelkimi sprawami danego terenu. Kompleksowości koordynacji przestrzennej nie zapewniają natomiast liczne i rozbudowane przepisy regulujące różne sprawy składające się na tę problematykę.

Rozmieszczenie inwestycji jest dziedziną, w zakresie której problematyka prawna koordynacji przestrzennej stanowi podstawowy czynnik udoskonalenia. Istotnym elementem w tym zakresie stały się prace dotyczące Planu Krajowego.

Przepisy prawne podjęły w ostatnich latach szereg istotnych problemów, zmierzając do skoordynowania procesów inwestycyjnych w różnych dziedzinach. Przykładem mogą być przepisy wydane w celach harmonijnego rozwoju przemysłu oraz rolnictwa. Koncepcja specjalizacji /przemysłowej lub rolno-leśnej/ niektórych terenów wymaga jednak znacznego ulepszenia, również w obrębie przepisów prawnych. Dążność do uzyskania kompleksowości przez równomierny rozwój przemysłu oraz infrastruktury uzyskała dotąd najlepsze rezultaty w inwestycjach o szczególnym znaczeniu dla rozwoju gospodarki narodowej. Jest to rezultatem stosowanych w tej mierze indywidualnych /dla danej inwestycji/ uchwał Prezydium Rządu. W pozostałych inwestycjach sprawa przedstawia się znacznie gorzej. Jedną z alternatyw poprawy sytuacji może być wyposażenie terenowych organów administracji /województw/ w uprawnienia dotyczące harmonijnego rozmieszczania inwestycji przemysłowych oraz infrastruktury.

Z tym ostatnim zagadnieniem wiąże się problematyka kojarzenia inwestycji oraz inwestycji wspólnych. Przepisy w tym zakresie wymagają modyfikacji, przede wszystkim z punktu widzenia sprecyzowania sytuacji prawnej uczestników postępowania oraz zabezpieczenia zasad utrzymywania i eksploatacji inwestycji po jej oddaniu do użytku. Ukazanie się przepisów o łączeniu inwestycji oraz o inwestycjach wspólnych można traktować jako pewien wstępny krok zmierzający do wyposażenia organów tereno-

wych szczebla wojewódzkiego w odpowiedzialność za całokształt procesów związanych z rozmieszczeniem inwestycji. Warunkiem tego jest jednak spowodowanie, aby organy te nie były wyłączane z żadnej sprawy dotyczącej rozmieszczenia inwestycji.

Problematyka koordynacji przestrzennej wiąże się w istotnym zakresie z istnieniem tzw. planów realizacyjnych, których rola jest określona w prawie budowlanym. Plany te stanowią narzędzie kształtowania przestrzeni w toku działalności inwestycyjnej. Zaletą ich jest elastyczność umożliwiająca terenowemu organowi administracji łączne rozpatrywanie miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych. Zastrzeżenia budzi natomiast możliwość oparcia planu realizacyjnego w sensie materialnoprawnym o ogólne plany miejscowe, których treść nie wystarcza do sporządzenia skoordynowanych zamierzeń przestrzennych¹⁷. Postuluje się zatem oparcie tych planów realizacyjnych bądź te o plany szczegółowe miejscowe, bądź też w razie ich braku należałoby zastosować odpowiednią procedurę w postępowaniu przed kompetentnym organem kolegiальnym, który miałby możliwość rozpatrzenia istotnych aspektów zamierzenia przestrzennego, zapewniając właściwą koordynację¹⁸.

Istniejący stan prawny nie zabezpiecza ani w stopniu potrzebnym, ani nawet możliwym, koordynacji działalności dotyczącej ochrony środowiska. Dotyczy to w równej mierze administracji centralnej, jak też terenowej. Jakkolwiek w tym ostatnim wypadku koncepcja terenowych organów administracji przyczynić się mogła do poprawy sytuacji, jednakże w praktyce nadal wyraźne jest "rozparcelowanie" problematyki ochrony środowiska naturalnego pomiędzy różne komórki organizacyjne aparatu urzędów podległych terenowym organom administracji. Należy dodać, że istnieje nadal spora liczba zadań w zakresie ochrony środowiska, które należą do organów radom nie podporządkowanym.

Na szczeblu administracji centralnej widoczne jest również znaczne rozproszenie zadań dotyczących analizowanej dziedziny.

¹⁷ Por. T.Radziszewski: Plan realizacyjny w systemie planowania społeczno-gospodarczego. Praca w archiwum problemu międzyresortowego, s.19.

¹⁸ Por. T.Radziszewski: op.cit., s.20.

Jakkolwiek utworzenie osobnego resortu było z pewnością osiągnięciem, jednakże konieczne są dalsze kroki zmierzające do uzyskania koordynacji.

Należy zdawać sobie sprawę, że koordynacji tej nie można uzyskać drogą koncentracji wszystkich zadań dotyczących ochrony środowiska naturalnego w obrębie wyspecjalizowanych do tych celów organach. Funkcja ochrony środowiska nie da się "przyporządkować" jakiemuś określonemu organowi administracyjnemu. Powinna ona przenikać działalność całej administracji. Z drugiej jednak strony warunkiem koordynacji jest uzyskanie przez pewną grupę organów funkcji wiodącej.

Brak jest również pewnych warunków, aby system prawny planowania zapewniał koordynację poczynając w sferze ochrony środowiska. Tak więc istnieje rodzaj antynomii pomiędzy stanem prawnym zawartym w ustawie z 24.10.1974 r., prawo wodne, a faktyczną działalnością administracji, polegającą na opracowaniu odrębnego planu perspektywicznego gospodarki wodnej oraz planów regionalnych tej gospodarki. Przemawiałoby to za nowelizacją wspomnianej ustawy ¹⁹.

Kierunki doskonalenia koordynacji przestrzennej powinny, jak się wydaje, uwzględniać potrzebę realizacji wszystkich obowiązujących przepisów. Chodzi przede wszystkim o to, aby przewidziane przez prawo plany w rzeczywistości istniały. Istotne jest również i to, że aktualność tych planów budzi poważne zastrzeżenia. Stąd też mamy do czynienia w licznych wypadkach z planami pozornymi, gdyż ich wartość użytkowa bywa iluzoryczna.

Plany skoordynowane, to plany uwzględniające wszystkie, niezbędne oceny. Pod tym względem można mieć szereg uwag krytycznych. Łączą się one z trybem opracowywania planów, który nie zabezpiecza we właściwych proporcjach wpływu na kształt planu ze strony zainteresowanych czynników. Przepisy o planowaniu przestrzennym znajdują się w kolizji z przepisami ustawy

¹⁹ Por. L. Jastrzębski: Rola planu zagospodarowania przestrzennego w gospodarce wodnej, leśnej i ochronie przyrody. Praca w archiwum problemu międzyresortowego, s.56.

o radach narodowych, gdyż wyłączaają miejskie rady z dostatecznego udziału w ustalaniu planów zagospodarowania przestrzennego miast, jakkolwiek planowanie przestrzenne powinno być składnikiem kierowania społeczno-gospodarczego na tych terenach ²⁰.

Stopień skomplikowania niektórych elementów proceduralnych bywa niekiedy odwrotnie proporcjonalny do skuteczności w zakresie koordynacji przestrzennej. W ostatnio dokonywanych modyfikacjach stanu prawnego dostrzec można tendencje zmierzające do uproszczenia procesów decyzyjnych, jak też do zwiększenia stopnia koordynacji przestrzennej. Wydaje się, że w tym zakresie konieczne jest zwłaszcza bliższe związanie rozstrzygnięć z ustaleniami zawartymi w planach, jak też ściślejsze sprecyzowanie sytuacji prawnej podmiotów uczestniczących w postępowaniu decyzyjnym. Chodziłoby tu zarówno o podmioty wydające opinie oraz współdecydujące, jak również o strony. Przygotowywana zmiana ustawy o planowaniu przestrzennym winna dokonać uproszczeń również przez większe zespolenie przepisów o lokalizacji z przepisami o planowaniu przestrzennym ²¹. Obecne, faktyczne komplikacje w zakresie koordynacji przestrzennej są następstwem braku rzeczywistego zespolenia.

²⁰ Por. E.Smoktunowicz: Analiza działania norm prawnych regulujących system gospodarki przestrzennej na szczeblu terenowych organów państwowych w zakresie budownictwa i przemysłu wydobywczego. Praca w archiwum problemu międzyresortowego, s.38.

²¹ Por. Z.Bukowska-Mankiewicz: Rola planu zagospodarowania przestrzennego w lokalizacji inwestycji budowlanych. Praca w archiwum problemu międzyresortowego, s.28-29.

Prof. dr hab. Wacław Brzeziński

PLAN ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO I PLANOWANIE
PRZESTRZENNE
ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNO-PRAWNE

I. Uwagi wstępne

Plan zagospodarowania przestrzennego i planowanie przestrzenne są pojęciami z kategorii pojęć ekonomicznych oraz teorii zarządzania. Ale są również pojęciami z zakresu nauk prawnych. Każde planowanie jest ujętą w formy prawne koordynacją. Koordynacja ma charakter władczy, prawnie wiążący, zdolny rozstrzygać w sprawie sprzecznych stanowisk podmiotów współdziałających, które nie są służbowo podporządkowane jednemu organowi sprawującemu funkcje kierownicze w stosunku do tych podmiotów. Dlatego każda koordynacja, a z nią i każde planowanie, musi mieć formę i podstawę prawną. Inaczej - będzie tylko czczą deklaracją.

W systemie gospodarki planowej wśród różnych dziedzin i form planowania mamy do czynienia z planowaniem przestrzennym. W planowaniu przestrzennym operujemy przede wszystkim elementami przestrzeni, posiłkowe tylko traktując element czasu.

Podstawową formą prawną planowania przestrzennego są plany zagospodarowania przestrzennego. Zadaniem planów zagospodarowania przestrzennego jest ustalić zasady zagospodarowania przestrzennego określonego obszaru w ten sposób, aby one były zgodne z potrzebami planowanej działalności na tym obszarze i na obszarach otaczających. W tym celu każde zamierzenie, które może wywrzeć wpływ na istniejący układ przestrzenny, powinno być przestrzennie koordynowane z istniejącym układem przestrzennym i z innymi tego rodzaju zamierzeniami. Przez przestrzenną koordynację rozumiem ustalenie takich zasad zagospodarowania przestrzennego

i ewentualnie ustalenie takiego przeznaczenia terenów na różne cele, które odpowiadają warunkom terenu i aktualnemu układowi przestrzennemu, a jednocześnie dający się przewidzieć wpływ, jaki te zasady lub nowe przeznaczenie terenów będą wywierały na przyszły układ przestrzenny, nie będzie sprzeczny z przyjętymi założeniami do planu. Koordynacja będzie więc tutaj polegała na wyborze i wprowadzeniu w życie rozwiązań optymalnych, których potrzeba będzie powstawała na tle występujących na danym obszarze zagadnień przestrzennych.

Przez "zagadnienia przestrzenne" rozumiem tego rodzaju zagadnienia z dziedziny ekonomiki i nauki administracji, których związek z przestrzenią jest wyjątkowo bliski. Związek ten przejawia się w tym, że rozwiązanie danego zagadnienia w konkretnym przypadku jest uzależnione od warunków terenu /tych naturalnych lub stworzonych przez człowieka/ oraz w tym, że wszystkie te zagadnienia występujące na pewnym obszarze są ze sobą ściśle powiązane, tzn. zmiana w przeznaczeniu terenu na jakieś cele oznacza zmianę w warunkach terenowych i pociąga za sobą cały szereg zmian następnych, zmuszając do kompleksowego traktowania całości zagospodarowania przestrzennego danego obszaru.

Koordynacja przestrzenna, będąca treścią planowania przestrzennego, jest prowadzona w dwóch układach: w układzie pionowym i w układzie poziomym. Koordynacja w układzie pionowym wynika z faktu, że każde, nawet najściślej związane z terenem zagadnienie jest zawsze częścią jednoimiennych zagadnień występujących na szerszych obszarach /na obszarach jednostek terytorialnych wyższego rzędu/ i na obszarze całego kraju. Koordynacja w tym układzie polega na wyważeniu, czy i w jakim stopniu w danym wypadku i przy uwzględnieniu danych warunków terytorialnych należy przyznać priorytet interesom terytorialnym nadrzędnym, czy też miejscowym. Koordynacja w układzie poziomym ma na względzie występowanie na tym samym obszarze różnych zagadnień przestrzennych, wynikających z zamierzeń społeczno-gospodarczych różnych podmiotów gospodarujących oraz warunków terytorialnych.

Regulacji prawnej planowania przestrzennego należy przypisać szczególne znaczenie z dwóch względów. Przedmiot tego planowania - przestrzeń, jest ograniczona i pod naciskiem wzrostu

ludności i potrzeb inwestycyjnych będzie coraz bardziej ograniczana. Ustalenia wynikające z planów zagospodarowania przestrzennego, jeżeli są realizowane, są z reguły nieodwracalne. Trzeba również zwrócić uwagę na to, że planowanie przestrzenne prowadzi do kształtowania układów własnościowych terenów, prowadzi bowiem do ustalania społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu, co jest, zgodnie z kodeksem cywilnym, podstawą treści prawa własności.

Teoretyczne uogólnienie przepisów prawnych dotyczących jednego przedmiotu regulowania nazywamy instytucją prawną. Instytucja prawna planu zagospodarowania przestrzennego jako podstawowej formy prawnej planowania przestrzennego, wraz z przepisami dotyczącymi form organizacyjnych i proceduralnych sporządzania planów, jest przedmiotem tego opracowania¹.

II. Plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawny

Prawo o planowaniu przestrzennym jest prawem typowo formalnym, bo reguluje tylko formalną stronę tych środków działania, jakie w danym wypadku dostarcza prawo. Strona materialno-prawna, tzn. strona dotycząca treści działania norm prawnych, jest regulowana przez prawo materialne, tzn. te normy prawa, które określają hipotetycznie sytuację, w której norma może być zastosowana, uprawnienia i obowiązki z zastosowania normy wynikające i ewentualnie sankcję na wypadek nie zastosowania się do obowiązku lub zakazu. Normy prawa materialnego znajdujemy w różnych działach systemu prawa, ale przede wszystkim w samych planach zagospodarowania przestrzennego.

¹ Por. W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium z zakresu nauki administracji i prawa administracyjnego. Warszawa PWN, 1961; W.Brzeziński: Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL /w wyd. zbiorowym/; W.Brzeziński, J.Kaleta, L.Martan, N.Wersalski: Problemy prawne planowania gospodarczego, Warszawa 1964; W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego. Studium porównawczo-prawne na tle prawodawstw kilku państw europejskich /w wyd. zbiorowym j.w./; tam również literatura zagadnień tutaj poruszanych.

Materialno-prawna strona planowania przestrzennego tylko w niewielkim zakresie może być regulowana przez normy prawne obowiązujące powszechnie na całym obszarze państwa. Normy prawne, które znajdujemy w planach zagospodarowania przestrzennego /normy prawne swoistego rodzaju, jak swoistego rodzaju aktem prawnym jest sam plan/ i które są istotne dla planu zagospodarowania przestrzennego, są ustanawiane w wyniku koordynacji niepowtarzalnych splotów zagadnień przestrzennych występujących na określonym obszarze w określonym czasie. Do zagadnień tych, z natury rzeczy, nie mogą być stosowane normy powszechnie obowiązujące na obszarze całego państwa. Plan zagospodarowania przestrzennego jest więc zjawiskiem najzupełniej odrębnym, nie mieszczącym się w klasycznym systemie źródeł prawa.

Charakter prawny aktu prawnego zależy od charakteru norm prawnych, którymi się ten akt posługuje. Dla planu zagospodarowania przestrzennego, jak również dla każdego planu należącego do wielkiej rodziny planów gospodarczych, charakterystyczne są normy planowe². Są to szczególnego rodzaju normy prawne wyznaczające zadania planowe i tylko zadania planowe. Obok nich w planach mogą występować i występują normy ustalające prawa i obowiązki podmiotów włączonych w proces realizacji planu. Jak każda inna norma prawna również norma planowa jest zabezpieczona przymusem prawnym. Regułą prawie wyłącznie w tym zakresie stosowaną jest przymus pośredni, tj. przymus stosowany za pośrednictwem odrębnych aktów prawnych realizujących normę planową. Niemniej jednak, jak wiadomo, jest to przymus bardzo skuteczny.

Do której ze znanych klasycznych kategorii norm prawnych można przypisać "normy planowe" z planów zagospodarowania przestrzennego? Wydaje się, że mamy tutaj do czynienia z zupełnie nowym typem normy prawnej, który z trudnością daje się scharakteryzować przy pomocy pojęć prawnych stworzonych w zupełnie innych, niż obecne warunkach prawno-ustrojowych. Można natomiast zrobić to przez następujący opis cech tej normy:

² Por. W. Brzeziński: Nowe typy norm prawnych w prawie administracyjnym. "Państwo i Prawo", z. 9/1966.

1/ Jest to szczególnego rodzaju norma wyznaczająca realizatorom planów ich konkretne zadania planowe. To wyznaczenie zadań planowych może nastąpić przez ustalenie kierunków rozwoju gospodarki przestrzennej na obszarze planu /w planach wyższego stopnia/ lub ustalenie przeznaczenia określonych terenów na określone cele /w planach niższego stopnia/.

2/ Jest to norma generalna w tym znaczeniu, że realizacja takiej normy wymaga dalszej konkretyzacji w formie planu zagospodarowania przestrzennego niższego stopnia, w formie planu realizacyjnego lub w formie indywidualnego aktu prawnego.

3/ Normy planowe z planów zagospodarowania przestrzennego stanowią materialno-prawną podstawę wydawania indywidualnych aktów z zakresu planowego zagospodarowania przestrzennego, podstawą prawną niewyłączną, lecz istniejącą obok innych norm prawa materialnego, które w sposób generalny mogą ustalać warunki stosowania określonej formy prawnej, a także norm prawa formalnego, które mogą ustalać formy organizacyjne i proceduralne.

4/ Moc obowiązująca normy jest związana z czasokresem realizacji planu.

Ta charakterystyka norm prawnych planów zagospodarowania przestrzennego przesądza o charakterze samego planu, jako aktu prawnego. Akt prawny, który zawiera normy generalne w wyżej określonym znaczeniu, jest szczególnego rodzaju aktem normatywnym, tzn. aktem będącym źródłem prawa, w danym wypadku - źródłem prawa w zakresie realizacji zadań planowych.

System planowania przestrzennego jest systemem jednolitym. W ustawie z dnia 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym przyjęto zasadę objęcia zakresem problematyki planowania przestrzennego całości zagadnień przestrzennych w wyżej określonym znaczeniu. Ustawa nie podaje definicji przedmiotowego zakresu planowania przestrzennego. Chybałoby to zresztą celu, gdyż, jak to już stwierdziliśmy, planowanie przestrzenne obejmuje całość aktualnej problematyki planowania rozwoju społeczno-gospodarczego³ w odniesieniu do przestrzeni. Można więc mówić tylko

³ Zazwyczaj mówi się o planach przestrzennych i o planach gospodarczych, jak gdyby to były pojęcia należące do różnych kategorii pojęć. Tymczasem plany zagospodarowania przestrzennego są również planami gospodarczymi, wchodzą bowiem do systemu gospodarki planowej. Gdybyśmy utożsamiali plany rozwoju społeczno-gospodarczego z planami gospodarczymi, brakułoby nam nazwy dla ogólnego pojęcia planów gospodarczych.

o odrębności celów i zadań, a także o wynikających stąd, dających się ująć w formie przepisów prawa, metodach planowania przestrzennego, a nie o odrębności przedmiotowej z zakresu spraw objętych planowaniem przestrzennym. Z przepisu art.1 ustawy wynika, że przedmiotowy zakres problematyki planowania przestrzennego odpowiada zakresowi problematyki planowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Ale z naciskiem trzeba stwierdzić, że pod względem treści nie jest to ta sama problematyka. Problematyka planowania przestrzennego to gospodarcza i społeczna problematyka systemu gospodarki planowej w specyficznym odniesieniu do przestrzeni.

Istnienie w ramach systemu gospodarki planowej dwu niejako podsystemów /działów/ planowania - planowania przestrzennego i planowania nazywanego gospodarczym wysunęło z konieczności problem integracji tych obu działów planowania⁴. Idzie przede wszystkim o to, jakie są podstawy dążenia do integracji obu działów planowania.

Na pierwszym miejscu należy tutaj wymienić krajowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący integralną częścią perspektywicznego planu rozwoju społeczno-gospodarczego kraju. Jest on wyrazem polityki przestrzennej zagospodarowania kraju. A więc już na szczeblu centralnym następuje skoordynowanie zadań społeczno-gospodarczych w układzie branżowym /resortowym/ z zadaniami w układzie przestrzennym. Rzecz prosta - przedmiotem koordynacji na tym szczeblu organizacyjnym są tylko ogólne zasady planowania w ten sposób zintegrowanego. Rozwinięciem planu perspektywicznego w ujęciu terytorialnym są plany makroregionalne. Już samo wyodrębnienie makroregionów z całości terytorium państwa jest przejawem integracji rozwoju społeczno-gospodarczego z gos-

⁴ Zob. materiały z dyskusji opublikowane w komunikacie 40 /1/1978/ Tow. Urbanistów Polskich; zwłaszcza: I.Biegańska: Wybrane problemy wymagające regulacji w ustawie o planowaniu przestrzennym - na podstawie przeprowadzonej ankiety; A.Jędraszko: Zarys tematyki dyskusji TUP; A.Jędraszko: Referat podsumowujący merytoryczne wyniki dyskusji TUP; patrz również W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego jako forma prawna zarządzania gospodarką narodową. "Państwo i Prawo" z.3/1978.

podarką przestrzenną. Stanowią one z kolei podstawę "programową" dla planów zagospodarowania przestrzennego województw⁵. W planowaniu aglomeracji miejskich integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym występuje w płaszczyźnie programu rozwoju całej aglomeracji na tle społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, jak i programów poszczególnych miast wchodzących w skład aglomeracji. W planowaniu przestrzennym miast coraz większe znaczenie ma rozmieszczenie sił wytwórczych, które konkretyzuje się w lokalizacji zakładów przemysłowych i usługowych i które decyduje o kierunkach rozwoju miast. A wreszcie w odniesieniu do gmin integracja planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym coraz silniej dochodzi do głosu, a to w związku z modernizacją rolnictwa i wsi. Zaznacza się odejście od koncepcji urbanistycznych planów wiejskich zespołów osadniczych i tendencja do całościowego planowania rozwoju gmin łącznie z planami urzędzimiowymi rolnictwa, zagadnieniami rejonizacji i specjalizacji produkcji oraz organizacji zaopatrzenia i zbytu itd.⁶

Zdaje się, że proces integracji problematyki planowania społeczno-gospodarczego i planowania przestrzennego jest nieodwracalny. Nie znaczy to jednak, ażeby teza ta dotyczyła również rozwoju instytucjonalnego tych obu form planowania. Planowanie w sferze zagadnień przestrzennych wymaga o wiele dłuższego "horyzontu czasu" niż planowanie w sferze innych zagadnień. W planowaniu przestrzennym nawet na najniższych szczeblach organizacyjnych tego planowania i przy najdalej posuniętej konkretności norm planowych pożądane i możliwe jest oparcie się na prognozie daleko sięgającej w przyszłość. Tymczasem w planowaniu rozwoju produkcji i sił wytwórczych, tak ściśle uzależnionego od zmiennych warunków gospodarczych kraju i w obrocie międzynarodowym, długa perspektywa nie jest możliwa. A. Jędraszko wymienia jeszcze dwie cechy wyróżniające plany zagospodarowania przestrzennego. Jedną z nich jest silna stabilizacja tworzonych struktur przestrzennych oraz nieodwracalność konsekwencji postanowień planów. Ce-

⁵ R. Grabowiecki: Nowe elementy w planowaniu przestrzennego zagospodarowania kraju. "Rada Narodowa, gospodarka, administracja", nr 26/1975, s. 28 i nast.

⁶ Tamże.

chę drugą, coraz silniej dochodzącą do głosu, jest uwzględnianie w planowaniu przestrzennym wartości nadrzędnych w kształtowaniu środowiska człowieka. Te szczególne cechy planowania przestrzennego są decydujące dla form prawnych włączenia zagadnień przestrzennych do systemu gospodarki planowej, a zwłaszcza dla metod i technik planowania. Te formy prawne będą się zawsze różniły od form planowania produkcji i rozwoju sił wytwórczych i dlatego nie ma ani potrzeby ani możliwości integracji w zakresie rozwoju instytucjonalnego obu działów planowania.

Coraz bardziej aktualne jest zagadnienie elastyczności w planowaniu przestrzennym. Tkwi w tym zagadnieniu niewątpliwie przejaw pewnej sprzeczności, w istocie swojej - sprzeczności pozornej. Plan zagospodarowania przestrzennego jako akt prawny normatywny, który spośród nieoznaczonej wielkości różnych możliwych do zrealizowania kierunków działania lub decyzji wskazuje na te, które w przecięciu miejsca i czasu najbardziej odpowiadają ustalonym kierunkom polityki państwa, a więc akt prawny, który powinien wnosić pewien element stabilności, jednocześnie ma stwarzać możliwości dostosowywania się do zmiennych warunków działania. Postulat elastyczności planów zagospodarowania przestrzennego jest przy tym tak istotny dla praktyki planowania, że czasem skłania do zaprzeczenia temu, że plan jest aktem prawnym. Zagadnienie elastyczności w planowaniu przestrzennym nie jest jednak związane z istotą planu, lecz z zadaniami, jakie wyznaczamy planowaniu przestrzennemu.

III. Niektóre zagadnienia organizacyjne i proceduralne

1. Podział kompetencji

Na czoło tych zagadnień wysuwa się zagadnienie podziału kompetencji w zakresie planowania przestrzennego. Ustawodawca polski od 1961 r. konsekwentnie stoi na stanowisku podziału tych kompetencji między Komisją Planowania przy Radzie Ministrów, do której należy planowanie krajowe, a ostatnio - również planowanie makroregionalne, i Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, któremu podporządkowane planowanie miejscowe.

Kwestia ta wiąże się z zagadnieniem integracji. Rzecz zrozumiała, że merytoryczna integracja planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym musi pociągnąć za sobą stworzenie takich form organizacyjnych, które zabezpieczą właściwe funkcjonowanie całego aparatu planowania. Ale różnie jest oceniany potrzebny stopień integracji merytorycznej, a w związku z tym - potrzeba integracji organizacyjnej i proceduralnej.

Już wyżej wyraziłem zdanie, że proces integracji jest nieodwracalny, ale nie dotyczy to instytucjonalnego, a więc w tym również organizacyjnego i proceduralnego rozwoju obu działów planowania. Na szczeblu planowania krajowego, a także na szczeblu planowania makroregionalnego, mamy do czynienia z pełną integracją organizacyjną i proceduralną. Jest to uzasadnione brakiem istotnych różnic w problematyce obu rodzajów planowania na tym szczeblu organizacyjnym. Ale w planowaniu miejscowym głęboko sięgające różnice między obu rodzajami planowania czynią taką integrację niemożliwą. Można chyba zaryzykować twierdzenie, że im niższy stopień w hierarchii planów zagospodarowania przestrzennego, im bliżej plan stoi realiów obszaru objętego planem, tym ostrzej występują różnice między problematyką tego planu a problematyką planów społeczno-gospodarczych na tym samym poziomie organizacyjnym. Podział kompetencji między Komisją Planowania przy R.M. a Ministrem Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska jest więc uzasadniony charakterem problematyki, którą się powierza tym organom.

W związku ze zmianą podziału administracyjnego państwa plany regionalne straciły swoją dotychczasową podstawę terytorialną. Plany regionalne nie są sporządzane. Została natomiast stworzona organizacyjna możliwość planowania przestrzennego dla ugrupowań województw, a więc dla zagadnień przekraczających granice poszczególnych województw. Nazywa się to planowaniem makroregionalnym. Planowanie makroregionalne przejęło część problematyki dotychczasowego planowania regionalnego, pozostała część weszła do planowania przestrzennego rozwoju województw. Planowanie makroregionalne jest objęte zakresem kompetencji Komisji Planowania przy R.M. Nie można więc mówić o podziale kompetencji w za-

kresie planowania przestrzennego między dwa piony organizacyjne, jak to było możliwe, gdy plany regionalne były sporządzane przez wojewódzkie komisje planowania gospodarczego. Istnieje tylko jeden pion organizacyjny: pion Ministra Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, w którym zorganizowane jest planowanie miejscowe. Planowanie w skali krajowej wraz z makroregionalnym ze względu na nierozzerwalny związek z planowaniem perspektywicznym, nie może być wydzielone z Komisji Planowania przy R.M.

2. Zmiany i odstępstwa od planu zagospodarowania przestrzennego

Trudność w uregulowaniu prawnym kwestii zmian i odstępstw od planu polega na tym, że z jednej strony chodzi o zabezpieczenie niezbędnej stabilizacji kierunków działania w gospodarce przestrzennej, która przecież stabilizacji tak bardzo potrzebuje, a jednocześnie o uniknięcie tej sytuacji, w której planowanie przestrzenne nie nadąża za rozwojem potrzeb w dziedzinie gospodarki przestrzennej i staje się niepotrzebnym utrudnieniem.

Jako środek służący utrzymywaniu planów zagospodarowania przestrzennego w stanie ciągłej aktualizacji ustawodawca ustanowił obowiązek okresowej analizy założeń i postanowień planów i na podstawie tej analizy - obowiązek okresowej aktualizacji planów. Zmiany wprowadza się do planów z zastosowaniem form postępowania, jak przy sporządzaniu nowych planów. Ponieważ przeprowadzanie takiej aktualizacji planów nie może następować dostatecznie często, absorbuje bowiem cały aparat obciążony jednocześnie sporządzaniem nowych planów, ta forma postępowania w praktyce nie spełniała wyznaczonego jej zadania. Powstała i rozwinęła się praktyka czynienia odstępstw od planów jako wyjątku czynionego w poszczególnych wypadkach. W prawie stosuje się ogólną zasadę, że akt prawny normatywny może być zmieniony tylko przez akt prawny równoważny pod względem hierarchii aktów prawnych. Dlatego też w pierwszej z tych dwóch sytuacji przyjmujemy, że zachodzi konieczność zmiany planu lub zastąpienia go nowym planem tego samego stopnia w hierarchii planów. Jeżeli zaś chodzi o czynienie odstępstw czyli o stosowanie wy-

jątków, jest to możliwe tylko na podstawie upoważnienia zawartego w akcie normatywnym, którego te wyjątki mogą dotyczyć. Oczywiście, w interesie porządku prawnego leży, żeby takie upoważnienie było ograniczone co do zakresu odstępstw i ustalone były kompetencje organów upoważnionych.

Materię tę reguluje uchwała nr 148 R.M. z dnia 9.VII.1976 w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uchwała ta zawiera przepisy wykonawcze do ustawy z 1961 r. Rada narodowa w uchwale o zatwierdzeniu planu może upoważnić terenowy organ administracji państwowej, na którego wniosek plan został zatwierdzony, do dokonywania w drodze zarządzeń odstępstw od uchwalonego planu oraz ustala dopuszczalny zakres tych odstępstw. Ale upoważnienie to jest wykorzystywane pod kontrolą tejże rady. O dokonanych odstępstwach od planu organ administracji jest zobowiązany informować właściwą radę w rocznych sprawozdaniach.

Ważną kwestią jest tutaj to, ażeby kontrola ze strony rad narodowych nie była kontrolą formalną, ograniczoną do sprawozdawczości i statystyki. Kontrola, zgodnie z ustrojem rad narodowych, powinna być prowadzona za pośrednictwem odpowiednich komisji rad. Należałoby dążyć do takiej praktyki, aby odstępstwo od planu było uprzednie zaopiniowane przez właściwą komisję rady, a w razie rozbieżności stanowisk sprawa powinna być wniesiona pod obrady plenum rady. Rada narodowa powinna również rozpatrywać okresowe sprawozdania z wykorzystania uprawnień do czynienia odstępstw od planu ⁷.

IV. Problem systemu planów zagospodarowania przestrzennego

Ustawa z dnia 31.I.1961 r. o planowaniu przestrzennym zorganizowała planowanie przestrzenne w system oparty na zwartym układzie hierarchicznym planów: plan krajowy - plany regionalne - plany miejscowe. Cały ten system planów podlega obecnie rekonstrukcji. W związku z reformą administracji w latach 1972-1975,

⁷ W tym kierunku szły postulaty rozpatrywane na posiedzeniu Zarządu Głównego TUF w dniu 19.III.1978 r.

część problematyki planowania regionalnego nie znajduje już odpowiedniej podstawy terytorialnej w małych województwach, powstałych w wyniku przeprowadzonej reformy. Stworzono więc organizacyjne możliwości planowania przestrzennego na obszarach stanowiących wielokrotną województw /makroregiony/. Jednocześnie powstał nowy typ planów zagospodarowania przestrzennego województw /plany przestrzenne zagospodarowania województw/, które nie są już planami regionalnymi w dotychczasowym znaczeniu i są zaliczane do planów miejscowych.

Ale na tym nie wyczerpuje się problem przebudowy tego systemu. Przepisy ustawy z 1961 r. rozdzielając generalnie ujętą problematykę planowania przestrzennego między plany zagospodarowania przestrzennego w układzie swoistej ich hierarchii tworzyły w ten sposób niejako modele tych planów, obejmujące całość problematyki, która występuje na danym szczeblu planowania przestrzennego. Z ustawy wprawdzie nie wynika, ażeby było niedopuszczalne sporządzanie planów obejmujących tylko część przypisaną im problematyki, np. problematyki stanowiącej jakąś dominantę na obszarze planu, lub związanej z zamierzeniami inwestycyjnymi na tym obszarze, ale ze sformułowań ustawy jednoznacznie wynika, że ustawowy system planów zagospodarowania przestrzennego jest systemem jednolitym, tzn. systemem planów obejmujących w zasadzie całość zagadnień przestrzennych występujących na danym obszarze i w tym stopniu szczegółowości w jakim to jest możliwe dla danego modelu planu. W tym też kierunku poszła praktyka sporządzania planów.

Należy jednakże zwrócić uwagę, że zarysowany w ustawie i stosowany w praktyce system planów, które obejmują tak rozległy zestaw bardzo zróżnicowanej problematyki i to w tym stopniu szczegółowości, ażeby plany mogły służyć za podstawę decyzji, nie nadąża za potrzebami podejmowania decyzji. Zbyt często rola planowania przestrzennego ogranicza się do regulowania spraw wynikłych z wydanej już decyzji lokalizacyjnej⁸.

⁸ Mechanikę działania systemu prawnego planowania przestrzennego w tym względzie omawiam w artykule: Planowanie przestrzenne a lokalizacja. "Państwo i Prawo" nr 11/1972.

Przyczyną tego jest, moim zdaniem, wadliwość samego systemu planów zagospodarowania przestrzennego. System ten opiera się na podstawie terytorialnego podziału kraju /gmina, miasto, województwo lub zespoły tych jednostek/. Tymczasem niektóre, bardzo istotne dla naszej gospodarki przestrzennej problemy nie mieszczą się w granicach podziału terytorialnego. Kwestia ta już od dawna była poruszana w piśmiennictwie⁹, a ostatnio dyskutowana z okazji krajowego przeglądu planów przestrzennego rozwoju województw /grudzień 1977/. Dużą aktualność nadała jej reforma podziału terytorialnego.

Wysuwany jest pogląd, że dla niektórych zagadnień gospodarki przestrzennej powinny być sporządzane specjalne plany zagospodarowania przestrzennego oparte na innej podstawie terytorialnej niż jednostki podziału terytorialnego.

Na pierwszy plan wysuwa się tutaj problematyka gospodarki wodnej. Z uwagi na to, że ilość i jakość wody warunkuje rozmieszczenie sił wytwórczych i ludności, głoszony jest postulat sporządzania planów przestrzennych gospodarki wodnej dla całych zlewni rzek, bądź wydzielonych części zlewni. Sądzę, że zbędne byłoby powoływać się tutaj na to, że gospodarka wodna powinna odpowiadać dwu warunkom - kompleksowości i perspektywiczności, że gospodarka wodna wyjątkowo ściśle jest powiązana z naturalnymi warunkami terenu i na wynikającą stąd konieczność koordynacji gospodarki wodnej z innymi działaniami gospodarki na obszarach całej zlewni rzek. Wszystko to wskazuje na konieczność posługiwania się planami gospodarki wodnej, które byłyby planami zagospodarowania przestrzennego. Tylko - jaki to ma być plan? Czy taki, jak go określa ustawa z 1961 r. czy specjalny plan zagospodarowania przestrzennego gospodarki wodnej?

Plan gospodarki wodnej musi się oprzeć na dwu rzędnych przesłankach: na ocenie zapotrzebowania w zakresie wody dyspozycyjnej i na ocenie naszych możliwości w tym zakresie. Obie te

⁹Por. J.Lambor: Z zagadnień planowania w gospodarce wodnej.

"Gospodarka Wodna", nr 6/1955; W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego /.../, s.143 i nast.

rzędne przesłanek oddziałują na siebie w sposób dialektyczny. Układ stosunków wodnych nie jest sztywnym, zamkniętym układem. Zachodzą w nim ciągle zmiany. Urządzenia gospodarki wodnej budowane w wyniku oceny zapotrzebowania na wodę oddziałują na stan zasobów wody dyspozycyjnej i odwrotnie - ocena stanu zasobów wody wpływa na ocenę zapotrzebowania. Co więcej - ocena zapotrzebowania na wodę dyspozycyjną w zakresie poboru wody i w zakresie możliwości ewakuacji ścieków do wód wynika również z perspektywy rozwoju całej gospodarki narodowej, a zwłaszcza rozmieszczenia sił wytwórczych i ludności.

Kompleksowego i perspektywicznego, przestrzennego planu gospodarki wodnej nie można utożsamiać z bilansami wody. Bilansem wody jest zestawienie zasobów wody określonego obszaru, które nadają się do wykorzystania w określonym czasie z uwzględnieniem ubytków wody w tym samym czasie i to zarówno przez zużycie wody na cele gospodarcze, jak i przez odpływ, parowanie i retencję. Bilans wody różni się od planu gospodarki wodnej metodą sporządzania. Przy sporządzaniu bilansów postępujemy od liczb analitycznych i obliczeń terenowych do wyników uogólniających. Natomiast w planowaniu gospodarki wodnej w oparciu o założenia wynikające z planowego rozwoju gospodarki narodowej będziemy dążyli od tych założeń do konkretów.

Bilans wody jest podstawową przesłanką dla planu gospodarki wodnej, ale nie jedyną. Dla planu gospodarki wodnej istotne jest miejsce, w którym woda ma być używana. Stąd rozliczne powiązania i współzależności z innymi działami gospodarki narodowej i wynikająca stąd konieczność koordynacji w układzie przestrzennym, nie tylko bilansowym.

Prowadzi to do wniosku, że plan gospodarki wodnej jest szczególnego rodzaju planem gospodarczym, który obok elementów koordynacji przestrzennej obejmuje również elementy planowego, perspektywicznego bilansu wody. W kierunku wprowadzenia do gospodarki wodnej tego rodzaju planów zagospodarowania przestrzennego wydaje się iść praktyka ostatnich lat ¹⁰.

¹⁰ Por. L. Jastrzębski: Rola planu zagospodarowania przestrzennego w gospodarce wodnej, leśnej i ochronie przyrody /Opracowanie wykonane w ramach problemu MR I/28, temat O4.9./.

Z innych dziedzin planowania przestrzennego, w których plany zagospodarowania przestrzennego wymagają form odbiegających od tych, które zostały ustalone w ustawie o planowaniu przestrzennym, to planowanie przestrzenne okręgów wielkoprzemysłowych, gdzie mamy do czynienia z dominantą wielkiej inwestycji przemysłowej. Waga społeczno-gospodarcza takiej inwestycji jest tak wielka, że zupełnie inaczej musi być skonstruowany proces sporządzania takiego planu, a z drugiej strony koordynacja przestrzenna różnych interesów społecznych przy tym występujących /np. zabezpieczenie warunków środowiskowych dla mieszkańców okręgu/ musi się opierać na innych zasadach, niż koordynacja przestrzenna na terenach, gdzie naruszanie równowagi między różnymi interesami społeczno-gospodarczymi nie występuje tak jaskrawe.

Z podobnych względów wydaje się również, że obszary górnicze powinny być zagospodarowywane na podstawie szczególnego rodzaju planów zagospodarowania przestrzennego. Odmienność tych planów będzie w tym wypadku wynikała z faktu ścisłego związku między zadaniami eksploatacji wnętrza ziemi a zadaniami dotyczącymi zagospodarowania powierzchni.

Specjalnym rodzajem planów zagospodarowania przestrzennego będą również plany parków narodowych. Ustawa z dnia 7.IV.1949 r. postanawia, że: "Określenie obszarów poddawanych ochronie i sposobu użycia tych obszarów oraz wprowadzenie ograniczeń wpływających na sposób użycia tych terenów następuje stosownie do planów zagospodarowania przestrzennego /.../". Jak z przepisu tego wynika, utworzenie parku narodowego polega na wyjęciu pewnego obszaru spod ogólnie obowiązującego reżimu prawnego i poddaniu go, stosownie do postanowień planu, specjalnym przepisom prawnym, dotyczącym głównie użycia terenów objętych parkiem. Tutaj znów mamy do czynienia z dominantą określonych interesów społecznych, tym razem interesów ochrony przyrody pierwotnej na obszarze parku i na obszarze strefy ochronnej parku ¹¹.

Wszystkie te plany będą musiały wejść do systemu planów zagospodarowania przestrzennego.

¹¹ Por. W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego /.../, s.149 i nast.; rozwija ten temat A.Wasilewski: Obszar górniczy. Zagadnienia prawne. Warszawa 1969, s.123 i nast., stawiając zagadnienie obszarów górniczych i parków narodowych w płaszczyźnie pojęcia obszaru specjalnego.

Doc. dr hab. Irena Biegańska

ZAGADNIENIA UDZIAŁU LUDNOŚCI W PROCESIE SPORZĄDZANIA
I REALIZACJI PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

/ANALIZA FORM PROCEDURALNYCH/

I. Uwagi wstępne

Celem opracowania miało być wyjaśnienie jaki jest i jaki powinien być udział ludności w formowaniu się planów zagospodarowania przestrzennego oraz w procesie decyzyjnym, opartym na tych planach, przy założeniu, że udział ten stanowi jeden z warunków zagospodarowania przestrzennego zgodnego z planami, czyli sprzyja skuteczności oddziaływania planów.

We wstępnych zamierzeniach zakładano, że praca będzie oparta na badaniach empirycznych, prowadzonych metodami stosowanymi w badaniach socjologicznych.

Rezygnacja z badań empirycznych nie przesądziła jednakże o celowości opracowania tej części zaprogramowanej całości, która nie wymaga badań socjologicznych a powinna stanowić szkielet tych badań, które należy mieć nadzieję, zostaną w przyszłości podjęte.

W tym założeniu opracowane zostały: Przegląd literatury zagranicznej¹ oraz niniejsze opracowanie, które przedstawia istniejący porządek prawny, stanowiący ramy dla udziału ludności w procesie planistycznym i wypełnia pierwszy punkt Programu

¹ J. Wiench - Zagadnienie udziału ludności w procesie sporządzania i realizacji planów zagospodarowania przestrzennego. Warszawa 1978 r.

Badań².

W literaturze prawniczej problem udziału społeczeństwa w procesie planowego zagospodarowania przestrzennego omawiany jest nader skąpo³.

Rozważania niniejsze, traktowane jako wstęp do badań, mają wskazać, poprzez analizę obowiązujących przepisów proceduralnych, w jakich fazach procesu sporządzania planów prawodawca przewidział udział ludności i jakie dla tego udziału widzi formy⁴.

Będzie to analiza dogmatyczna, jej przydatność dla ewentualnych dalszych badań polegać powinna na wykazaniu dopuszczalnych przez prawo w kolejnych fazach planowania przestrzennego działań, które stać by się miały przedmiotem badań empirycznych.

Przedmiotem rozważań będzie procedura związana ze sporządzaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego⁵.

Na wstępie wymagają wyjaśnienia pojęcia stosowane w niniejszym opracowaniu a mianowicie:

1. Przez proces sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego rozumie się działania obejmujące: opracowywanie projektów planów, nadawanie planom mocy obowiązującej, kontrolę

² Przedmiotem badań byłyby następujące dziedziny: istniejący porządek prawny, stanowiący ramy dla udziału ludności; zjawiska społeczne występujące na tle tego porządku; opinie i postawy różnych grup uczestników procesu planistycznego na temat udziału ludności... I. Biegańska, J. Wiench, Program badań. Warszawa 1977 r., maszynopis, pkt. 3.1.

³ M.in. W. Brzeziński - Plan zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 1961; W. Brzeziński - Planowanie przestrzenne a lokalizacja, PiP, 1971, z. 11; J. Wróblewski - Rola czynnika społecznego w działalności koordynacyjnej rad narodowych. Problemy Rad Narodowych, 1974, s. 30; M. Kulesza, Z. Rudnicki - Administracyjnoprawne gwarancje realizacji planu przestrzennego zagospodarowania kraju, PiP, 1976, nr 5; W. Pańko - Własność gruntowa w planowanej gospodarce przestrzennej, studium prawne, Katowice, 1978.

⁴ Zob. też E. Smoktunowicz - Wpływ ludności na kształtowanie struktury przestrzennej miasta. Problemy Rad Narodowych, Studia i materiały, t. 30 z 1974 r., s. 211 i in.

⁵ Uchwała nr 148 Rady Ministrów z dnia 9 lipca 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, Mon. Pol. nr 31, poz. 135, cytowana dalej jako Uchwała 148.

realizacji planu.

2. Terminem "ludność" objęte są następujące grupy: organy przedstawicielskie, organizacje społeczne i zawodowe, ludność niezorganizowana /niezrzeszona/⁶.

3. Przez udział rozumie się uczestniczenie czynne w procesie sporządzania planów.

Analizę form proceduralnych wykonano na podstawie: Ustawy o planowaniu przestrzennym, Uchwały nr 148 Rady Ministrów, Zarządzenia nr 47 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych⁷, Wytycznych do sporządzania planów gmin⁸, Prawa Budowlanego w zakresie przepisów o wykorzystywaniu terenów⁹.

Analiza przepisów została przeprowadzona w następującym układzie: faza procesu sporządzania planu, forma w jakiej przewidziany jest udział, grupy ludności biorące udział w tej fazie, sposób zawiadamiania ludności o możliwości wzięcia udziału w danej fazie, forma wypowiedzenia się ludności, skutki prawne wypowiedzi, ocena skuteczności przewidywanej prawem formy udziału ludności.

II. Udział ludności w opracowywaniu projektu planu

Jako pierwszą fazę w procesie sporządzania planu przyjęto opracowywanie projektu planu; fazę tę należy podzielić na dwa okresy: pierwszy - wstępny - od momentu podjęcia decyzji o przystąpieniu do sporządzenia planu i właściwy - obejmujący opracowywanie projektu.

⁶ Rozważania wstępne, Problemy Rad Narodowych, studia i materiały, t.30, s. 8, 9.

⁷ Instrukcja w sprawie szczegółowego zakresu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz metody trybu i formy ich opracowania. Załącznik do Zarządzenia nr 47 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 3 września 1968 /cytowana dalej jako Zarządzenie 47/.

⁸ Ministerstwo Administracji Gospodarki Terenami i Ochrony Środowiska i Ministerstwo Rolnictwa. Wytyczne do opracowania planów przestrzennego zagospodarowania gmin. Warszawa, 1978 r.

⁹ Ustawa z dnia 24 października 1974 Prawo Budowlane, Dz.U. nr 38, poz. 229.

Przepisy przewidują w okresie wstępnym zawiadomienie o przystąpieniu do sporządzenia planu. Zawiadomienie to ma na celu zebranie informacji o problemach, jakie powinny uzyskać rozwiązania w planie zagospodarowania przestrzennego. Zawiadamiane są "organy administracji państwowej nie podporządkowane radowi narodowemu ... oraz jednostki gospodarki uspołecznionej, których siedziby znajdują się na obszarach przewidzianych do objęcia planem, jak również jednostki, które ze względu na swój obszar działania mogą być zainteresowane planem ¹⁰. Kto należy do tej ostatniej grupy nie jest wyjaśnione, można jednak sądzić, że należą do niej zarówno zainteresowane organy przedstawicielskie jak organizacje społeczne, a być może także zainteresowane zagospodarowaniem danego obszaru osoby fizyczne.

Formą wejścia zainteresowanych do tej fazy jest zawiadomienie ¹¹, formą udziału - zgłoszenie wniosków i zamierzeń, które należy traktować jako informacje dla autorów opracowywujących plan, nie mają oni bowiem obowiązku ich uwzględniania, ani uzasadniania ich nieuwzględniania w swoim projekcie.

Omówiony wyżej sposób postępowania nasuwa następujące uwagi: wydaje się, że w fazie, w której oczekuje się zgłaszania postulatów co do rozwiązań przestrzennych objętych planem obszarów, istotny staje się udział organów przedstawicielskich, reprezentujących te obszary /dotyczy to w sposób szczególnie jaskrawy planów zespołów jednostek osadniczych, w których rozstrzyga się sprawy miast i gmin/. Przepis nie wymienia ich wyraźnie, jak również nie wskazuje na udział organizacji społecznych, które w ramach określonych statutowo działań /np. w zakresie ochrony przyrody/ powinny mieć możliwość zabierania głosu w tej dziedzinie jako doradcy opracowujących projekt planu. Nie wymienia się również osób fizycznych. Wątpliwości budzi sposób informowania ludności poprzez zawiadomienie. Jest to forma,

¹⁰ Uchwała 148, § 3.1.

¹¹ W Zarządzeniu 47 przewidziane jest **O g ł o s z e n i e** o przystąpieniu do sporządzania planów szczegółowych.

która dopuszcza dowolny wybór adresatów; w przypadku instytucji lub stowarzyszeń istnieje możliwość przypadkowego a być może i świadomego ich pominięcia, natomiast eliminuje w praktyce możliwość zawiadomiania indywidualnie zainteresowanych obywateli. Takim sytuacjom zapobiegłoby ogłoszenie o przystąpieniu do sporządzenia planu, dałoby ono możliwość wykazania inicjatywy przez zainteresowanych i mogłoby rozszerzyć zakres informacji uzyskiwanych przez autora projektu.

W fazie opracowywania projektu głównym źródłem przepisów prawnych o trybie postępowania jest instruktaż resortu ¹².

Według tego instruktażu postulaty i wnioski zgłoszone wskutek zawiadomienia o przystąpieniu do sporządzania planów stanowić powinny część materiałów wyjściowych do planu.

Do planów zespołów jednostek osadniczych, a także do planów ogólnych miast są to postulaty organów administracji państwowej, oraz zainteresowanych instytucji, natomiast do planów szczegółowych są to także postulaty osób prywatnych i fizycznych. Logiczną konsekwencją tego ostatniego przepisu jest to, że o przystąpieniu do sporządzenia planu musiało nastąpić zawiadomienie w formie powszechnie dostępnej, a więc przez ogłoszenie.

Tak więc udział ludności w fazie projektowania to ewentualne wzięcie pod uwagę jej postulatów, przy czym należy sądzić, że w planach ogólnych może to być udział zainteresowanych organów przedstawicielskich o ile zostaną zawiadomione, a udział obywateli i organizacji społecznych wystąpiłby przy opracowywaniu planów szczegółowych. Uchwała 148 nie przewiduje żadnych form, w jakich ten udział miałby nastąpić ¹³.

III. Udział ludności w nadawaniu planowi mocy obowiązującej

Następną fazę otwiera przedstawienie projektu planu ludności. Przepisy znają dwie formy: dyskusję nad zasadami planu i

¹² Zarządzenie 47, patrz przypis 7.

¹³ Mowa o tym dopiero w wydanych w 1978 r. Wytocznych do planów zagospodarowania przestrzennego gmin, patrz przypis 8.

wyłożenie projektów planów do publicznego wglądu¹⁴. Forma pierwsza stosowana jest do planów zespołów jednostek osadniczych i planów ogólnych miast, forma druga do planów gmin i planów szczegółowych miast i wsi.

Forma pierwsza nie zobowiązuje do przedstawienia projektu planu, może to być referat wyjaśniający podstawowe rozwiązania tzw. zasady planu, ewentualnie ilustrowany odpowiednimi schematami czy diagramami. Zakres informacji podawany ludności jest więc zależny od referenta.

W uchwale przewiduje się jak gdyby trzy rodzaje zawiadomienia o mającej się odbyć dyskusji - jednostki gospodarki społecznej, organy administracji oraz organizacje społeczne i zawodowe n a l e ż y z a p r o s i ć pisemnie¹⁵, znawcy zagadnienia m o g ą b y ć z a p r o s z e n i, zainteresowane osoby fizyczne m o g ą w z i ą ć u d z i a ł w dyskusji, natomiast forma zawiadomienia ich nie jest przewidziana. Zaproszenie do udziału w dyskusji organów terenowych administracji właściwych dla jednostek osadniczych objętych projektem planu ma istotne znaczenie szczególnie w przypadku planów zespołów jednostek osadniczych sporządzanych i zatwierdzanych na szczeblu wojewódzkim. Można wyrazić wątpliwość czy siusnie w Uchwale 148 nie wymienia się *expressis verbis* przedstawicieli ludności, a więc właściwych rad narodowych, które w pierwszej kolejności powinny wypowiedzieć się na temat przestrzennego zagospodarowania terenów podległych ich gestii¹⁶.

Projekty planów gmin oraz plany szczegółowe miast i wsi są natomiast wykładane do publicznego wglądu. Przy tym sposób zawiadomienia o wyłożeniu pozwala na nieograniczony udział zainteresowanych w zaznajomieniu się z projektem.

Zastosowanie tych dwu form znajduje uzasadnienie przede wszystkim w różnej treści planów prezentowanych ludności. Plany

¹⁴ Uchwała 148, § 4 i § 5.

¹⁵ Uchwała 148, § 5.1.3.

¹⁶ Zob. J. Kolipiński - Kształtowanie struktur przestrzennych i ich relacji ze strukturami ekologicznymi, gospodarczymi i społecznymi, Warszawa 1977, maszynopis, s.345.

zespołów jednostek osadniczych i plany ogólne miast, to plany ustalające kierunki rozwoju i zasady zagospodarowania, stąd i wnioski dotyczące powinny raczej spraw ogólnych, rozpatrywanych w świetle interesu społecznego i prognoz długookresowych. Plany gmin i szczegółowe plany miast i wsi ustalają przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenów w takiej formie, która pozwala odczytać jakie będą losy konkretnych nieruchomości. Wyłożenie do wglądu odgrywa więc w znaczniejszym stopniu niż dyskusja nad zasadami planów ogólnych, rolę otwarcia możliwości obrony interesu indywidualnego - dochodzenia przez stronę swoich praw. Nie bez znaczenia jest obowiązek projektantów planu udzielania wyjaśnień zainteresowanym osobom i jednostkom.

Udział ludności w tej fazie sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego wyraża się poprzez zgłaszanie uwag i wniosków, formą dyskusji umożliwia zainteresowanym publiczną wypowiedź i zainteresowanie problemem większej liczby osób, podczas gdy uwagi zgłoszone podczas wglądu w plan wyłożony przyjmują w zasadzie projektanci planu, którzy w ustalonych terminach obowiązani są udzielać zainteresowanym wyjaśnień, dotyczących projektu.

Zgłoszone wnioski i uwagi pociągają za sobą skutki prawne przewidziane w kodeksie postępowania administracyjnego.

Omówione wyżej formy prezentowania ludności projektu planu otwierają fazę zatwierdzania planu¹⁷. Kompetencje w zakresie zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego stanowią "wielką innowację" w stosunku do brzmienia ustawy z 1961 r., którą zawdzięcza się nowemu podejściu do rad narodowych, znajdującemu wyraz w reformie administracji terenowej. Od połowy 1976 r. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego przestały być domeną wyłącznie organów administracji, a stały się domeną władzy terenowej¹⁸. Mianowicie nadawanie mocy obowiązującej

¹⁷ Patrz § 8 Uchwały 148, w którym jest mowa o tym, że organ administracji państwowej, przedstawiając radzie narodowej plan do zatwierdzenia musi przedstawić swoje stanowisko co do nieuwzględnionych uwag i wniosków, złożonych w trakcie dyskusji lub wyłożenia planu do wglądu.

¹⁸ Uchwała 148.

planom zagospodarowania przestrzennego przeszło z gestii organów wykonawczych w gestię organów władzy - rad narodowych; jedyny wyjątek stanowią plany szczegółowe miast, które zatwierdza organ administracji państwowej.

Uchwała zatwierdzająca plan zagospodarowania przestrzennego zapada na plenarnej sesji rady na wniosek organu administracji sporządzającego plan, zanim jednak wniosek ten wpłynie pod obrady sesji powinien być rozpatrzony przez komisje rady, które mogą w szerszym gronie dyskutować wnioski organu administracji i odpowiednio zaopiniować je dla plenum rady¹⁹. Pozwala to na włączenie w proces zatwierdzania planów także ludzi nie pełniących funkcji radnych.

Wątpliwości budzi to, że rady narodowe, miast i gmin oraz województw zatwierdzają plany dla obszarów objętych ich właściwością, natomiast plany miast zatwierdzają rady narodowe wojewódzkie, a nie właściwe miejskie rady narodowe.

Należy sądzić, że główną przyczyną przyjęcia takiego trybu było przypisywanie problemom sieci osadniczej miejskiej szczególnego znaczenia dla rozwoju całości województwa i wynikające stąd przekonanie o konieczności uchwalania planów miast na szczeblu wyższym. Gdyby nawet przyjąć słuszność tego rozumowania, nie można pominąć udziału właściwej rady narodowej w procesie zatwierdzania planu dla obszaru objętego jej właściwością /np. w zakresie upoważnień do dokonywania odstępstw od planu/²⁰.

IV. Udział ludności w kontroli realizacji planu

W planowaniu przestrzennym kontrola społeczna odgrywać powinna doniosłą rolę nie tylko dla stwierdzenia czy organ administracji nie przekracza swoich uprawnień określonych w uchwale zatwierdzającej plan, ale w całym procesie decyzyjnym, w którym

¹⁹ Ustawa z dnia 25 stycznia 1958 r. o radach narodowych /Dz.U. nr 26, poz. 139 z 1975 r./.

²⁰ Przepisy obowiązujące przed wejściem w życie Uchwały 148 przewidywały obowiązek uzyskania opinii właściwej miejskiej rady narodowej przed zatwierdzeniem planu miasta przez Prezydium Wojewódzkiej Rady Narodowej.

stosować powinien plan obowiązujący.

Za wykonanie planu, czyli zagospodarowanie obszaru zgodnie z planem odpowiedzialny jest w zasadzie właściwy organ administracji terenowej, działający pod kontrolą rady narodowej.

Na każdym obszarze, który obejmujemy planem zagospodarowania przestrzennego mamy jednak z reguły dwóch decydentów: szczebla wojewódzkiego i szczebla podstawowego. Dzielią się oni kompetencjami według podmiotów na wniosek których wydają decyzje ²¹.

Zachodzi więc pytanie w jakim zakresie organ przedstawicielski jednostki podstawowej /miasta, gminy/ może sprawować kontrolę nad działalnością wojewody, który wydaje decyzje o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji na obszarze objętym działalnością rady narodowej stopnia podstawowego dla wszystkich jednostek gospodarki uspołecznionej?

Istnieje niestety obawa, że w zbiegu - wojewoda, rada narodowa jednostki stopnia podstawowego kontrola ta może się okazać nieskuteczna.

Należy tu zwrócić uwagę, że w sprawie kontroli przepisy dotyczące planowania przestrzennego wypowiadają się nader skąpo, przewidując jedynie sprawozdania roczne, w których właściwe rady narodowe informowane są o poczynionych odstępstwach od planu.

V. Rola udziału ludności w poszczególnych fazach sporządzania planu

J. Wiench dostrzega trojaki charakter wpływu ludności na proces planistyczny: informacyjny, doradczy i decyzyjny. Rozpatrzony w trzech grupach ludności: przedstawicielskiej - rady narodowe i ich komisje, zorganizowanej w stowarzyszenia, związki społeczne i zawodowe oraz niezorganizowanej i w odpowiednich fazach działania pozwala scharakteryzować udział ten w sposób następujący:

Faza przystąpienia do sporządzania planu, w której gromadzi się materiał i oczekuje się przede wszystkim informacji - oceny

²¹ Wyjątek stanowią miasta byłe powiaty, w których naczelnik /prezydent/ jest w tym zakresie jedynym decydentem.

stanu istniejącego i postulatów na przyszłość. W tej fazie udział wszystkich grup ludności jest pożądanym i należałoby jak najszerszej otworzyć możliwości tego udziału. Przepisy uwzględniają przede wszystkim udział przedstawicieli administracji, tymczasem wydaje się, że właśnie w tej fazie projektanci powinni mieć możliwość zetknięcia się z szeroką opinią publiczną. Szczególną wątpliwość budzi brak wymienienia w przepisach udziału w tej fazie właściwych rad narodowych.

W fazie opracowywania projektu dochodzą do głosu przede wszystkim eksperci, stąd na pierwszy plan wysuwa się udział czynnika fachowego, w tym udział stowarzyszeń o określonym przekroju zawodowym i określonych w statucie zadaniach. Udział ten będzie miał charakter doradczy, typu społecznej ekspertyzy.

W fazie zatwierdzania główna działalność przypada organowi przedstawicielskiemu - radzie narodowej. Organ przedstawicielski zatwierdzając plan przyjmuje go jako swój i obejmuje kontrolę nad działaniem zmierzającym do jego realizacji. W przypadku planów ogólnych miast udział ten "znika". Zatwierdzenie planów przeniesione jest bowiem na wyższy szczebel wojewódzkich rad narodowych, przy czym o udziale rad miejskich nie ma w przepisach mowy.

Szczególne role przypada ludności w fazie realizacji planów. Dostrzec można trzy strefy, które należałoby poddawać kontroli:

1. Stosowanie planu, to znaczy wykorzystywanie planu jako aktu prawnego, stanowiącego podstawę decyzji;
 2. Realizację planu, która charakteryzuje się nie tylko brakiem sprzeczności między ustaleniami planu a decyzjami na nich opartymi, ale przede wszystkim - wypełnianiem drogą zagospodarowania zamierzeń planowych;
 3. Realizację celów, do osiągnięcia których miał służyć plan.
- Kontrola tych trzech stref powinna mieć odrębny tryb.

VI. Udział ludności w opracowaniu planów gmin

Omówione wyżej formy proceduralne udziału ludności oparte na przepisach uchwały 148 zostały rozwinęte w przedmiocie sporządzania i zatwierdzania planów gmin²².

W wytycznych do opracowania planów zagospodarowania przestrzennego gmin oddzielny rozdział poświęcony jest udziałowi społeczeństwa w opracowaniu planu gminy.

W tym celu wytyczne zabezpieczają udział ludności już w pierwszej fazie prac. Mianowicie sołtys jest zobowiązany do poinformowania mieszkańców gminy na zebraniach wiejskich o przystąpieniu do prac nad planem gminy. W pracach nad projektem planu przewiduje się doradczy głos ludności, w tym celu tworzy się zespół stałych przedstawicieli społeczeństwa gminy, powołany do współpracy z zespołem autorskim planu gminy. W zespole tym reprezentowane są organizacje społeczne, polityczne, spółdzielnie wszelkiego typu, jednostki państwowe, których działalność ma duże znaczenie dla rozwoju gminy, wreszcie zainteresowane komisje rady narodowej. Opracowany projekt powinien być zaopiniowany przez komisje rady.

Zgodnie z przepisem Uchwały 148 plan zagospodarowania przestrzennego gminy jest wykładany do publicznego wglądu, zakłada się, że informacja o tym powinna dojść do wszystkich mieszkańców gminy, stąd zobowiązuje się sołtysów do powiadomienia mieszkańców o miejscu i okresie wyłożenia planu gminy do publicznego wglądu, oraz o możliwości wniesienia w tym okresie uwag i wniosków do projektu planu. Oprócz wyłożenia do wglądu wytyczne przewidują zorganizowanie dyskusji nad planem dwukrotnie: raz z udziałem przedstawicieli wiejskich organizacji politycznych, społecznych oraz gospodarczych i raz z ogółem społeczeństwa.

Rada narodowa, której plan zostanie przedstawiony do zatwierdzenia będzie poinformowana o wynikach dyskusji, a także powinna uzyskać opinię o planie właściwych komisji /o czym wyżej/. Takie przygotowanie powinno zapewnić świadome i wielostronne naświetlone podjęcie uchwały zatwierdzającej plan.

Omówione wytyczne zapewniają, jak się wydaje, w sposób dostateczny możliwość pełnego udziału zainteresowanej ludności w sporządzeniu planu gminy.

²² Patrz przypis 8.

Mgr Jolanta Wiench

ZAGADNIENIE UDZIAŁU LUDNOŚCI W PROCESIE SPORZĄDZANIA I REALIZACJI PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Zainteresowanie zagadnieniem udziału ludności w planowaniu przestrzennym jest w dzisiejszym świecie bardzo żywe¹. Znajduje ono odbicie w ustawodawstwach wielu krajów, stwarzających coraz to szersze prawne podstawy partycypacji. Rozwijają się różne formy praktycznej realizacji idei udziału obywateli w procesie planowania, oparte na wykorzystaniu nowych możliwości technicznych i nowych środków badania opinii publicznej. W niektórych krajach podejmowane są na dużą skalę prace zmierzające do udoskonalenia form partycypacji.

I. Geneza i ewolucja idei partycypacji

Idea partycypacji mogła zrodzić się tylko w określonych warunkach społecznych.

Przemiany społeczne ubiegłego stulecia zrodziły najwcześniejsze przesłanki idei partycypacji; po raz pierwszy bowiem w procesie kształtowania przestrzeni zaczynało brać pod uwagę potrzeby masowego użytkownika.

Użytkownik ten przez długi czas pozostawał anonimowy, jeśli nie liczyć śladów aktywności rozmaitych grup nacisku na

¹ Zob. S.Damer, C.Hague: Public Participation in Planning: A Review. Town Planning Review, 1971, vol.42; J.N.Jackson: Planning Education and the Public. Journal of the Town Planning Institute. 1964, vol.50; H.J.Gans: Planning for People not for Buildings. Environment and Planning. 1969, 1.

działalność planistyczną. Wiodącą rolę w procesie planowania przestrzennego pełnili eksperci. Do połowy XX w. ich decydujące znaczenie nie było kwestionowane. Ekspert stosował arkana sztuki planistycznej zgodnie z własnym przekonaniem o tym co jest dobre dla użytkownika.

W nowoczesnym społeczeństwie rośnie liczba wyspecjalizowanych instytucji, zajmujących się różnymi sferami społecznego i ekonomicznego, rozrasta się aparat władzy. Jednocześnie ludzie zamykają się coraz częściej w kręgu spraw rodzinnych i osobistych². Wraz z podnoszeniem się poziomu wykształcenia i poszerzaniem wiedzy o świecie nasila się niezależność myślenia i krytycyzm w stosunku do instytucji i sytuacji otaczających obywatela. Wzrost czasu wolnego, którym ludzie dysponują i którego część mogą spożytkować na udział w sprawach publicznych sprzyja zainteresowaniu otaczającym środowiskiem. Obywatele zaczynają dążyć do uczestnictwa w decyzjach zmierzających do jego przekształcenia. W tych dwóch przeciwstawnych i jednocześnie przebiegających procesach należy dopatrywać się źródła rozwoju instytucji partycypacji.

Rozdzielenie w procesie planistycznym ról profesjonalisty i użytkownika, tak charakterystyczne dla autokratycznych faz planowania, sprawiało, że wiedza ekspertów o potrzebach użytkowników była niekompletna i niedoskonała, a działania planistyczne z konieczności opierały się o doświadczenie i intuicję.

Podkreślić należy, że instytucja partycypacji nie jest w literaturze przedmiotu łączona z działalnością terenowych organów przedstawicielskich. W społeczeństwach zachodnich nasilają się głosy krytyki wobec pewnych instytucji demokratycznych. Działanie mechanizmu demokracji opartego o zasadę reprezentacji nie we wszystkich dziedzinach okazało się zadowalające, a w sferze kształtowania materialnego środowiska człowieka przyniosło wiele rozczarowań. Rzecznicy udziału ludności w planowaniu pokładają większe nadzieje w systemie demokracji bezpośredniej charakteryzującej się czynnym udziałem obywatela w podejmowaniu

² Z. Pióro: Rozwój społeczności lokalnych w koncepcjach Organizacji Narodów Zjednoczonych, Wrocław 1973 r.

decyzji planistycznych. Partycypacja jest wyrazem idei zmierzającej do przekształcenia społeczeństwa funkcyjnego w systemie demokracji opartej na zasadzie reprezentacji w społeczeństwo demokracji uczestniczącej.

W niektórych krajach kapitalistycznych rozwinęła się koncepcja reprezentowania interesów społeczności - w tym także ludzi niezrzeszonych, o niskim poziomie wykształcenia i znajdujących się na najniższych szczeblach drabiny społecznej - przez ekspertów przyjmujących rolę jej rzeczników. Zakładając, że ta forma pozwoli na włączenie do procesu planistycznego informacji o potrzebach i interesach grup najmniej aktywnych społecznie i politycznie. Role rzeczników ludności, obok profesjonalnych planistów, pełnili obywatele, którzy z racji swego wykształcenia i profilu pracy zawodowej byli najbardziej wyczuleni na potrzeby społeczeństwa - socjologowie, psychologowie, pracownicy socjalni, nauczyciele, dziennikarze.

W charakteryzowanym wyżej podejściu do planowania, zwanym "advocacy planning" upatrywano szansę na stworzenie płaszczyzny porozumienia między politykami planistami i obywatelami. Advocacy planning stało się niezmiernie popularne w krajach zachodniej Europy, a zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych w połowie lat sześćdziesiątych. Teoretycy planowania przypisują temu ruchowi duże znaczenie, stwierdzają, że przekształcił on proces planowania.

Ruch "advocacy planning" spotkał się jednak również z uwagami krytycznymi. Po pierwsze okazało się, że "advokat" nie zawsze osiąga cele swych "klientów", a nierzadko dochodzi do znacznego rozdźwięku pomiędzy jakością środowiska ukształtowanego według "humanistycznych" zasad lansowanych przez adwokata a opiniami i aspiracjami mieszkańców³. Zdarzało się również, że adwokat nie potrafił uniknąć manipulowania postawami "klientów", skłaniając ich do wyrażania życzeń, o których słuszności sam by przekonany⁴.

³ Zob. C.H.Hartman: Social Values and Housing Orientations, (w:) G.Bell, J.Tyrwhitt: Human Identity in the Urban Environment.1972.

⁴ J.D.Portecus: Environment, and Behavior: Planning and Everyday Urban Life. Reading, Massachusetts, 1977.

Drugi nurt krytyki pod adresem "advocacy planning" akcentował niską efektywność tej formy reprezentacji. Spostrzeżono, że zainteresowanie użytkowników ogranicza się do spraw drobnych przybierając formę protestu i rzadko bywa twórcze.

Jakkolwiek dystans dzielący "advocacy planning" od planowania autokratycznego jest bardzo znaczny, to nie należy widzieć w tym systemie planowania ostatniej fazy rozwoju idei partycypacji. Nowsze koncepcje stawiają za cel zatarcie w procesie planowania przestrzennego istniejącego dotychczas wyraźnego podziału na planistów i użytkowników. Obywatelom przyznaje się więc nie tylko prawo oceny propozycji sformułowanych przez kręgi profesjonalne i decyzyjne, ale również możliwość inicjowania i nadzorowania realizacji planu. Uczestnicy Kongresu Urbanistów obradującego w Monachium w 1974 r. zdefiniowali partycypację jako "interwencję stałą, ciągłą i dynamiczną w określaniu celów, wytyczaniu polityki zagospodarowania przestrzennego i kierowania realizacjami urbanistycznymi"⁵. Planowanie przestrzenne ma być sprawą całego społeczeństwa i powinno być prowadzone w sposób całkowicie jawny⁶. Przyznaje się ludności prawo do bezpośrednio uczestnictwa w określaniu i rozwiązywaniu nurtujących ją problemów. Najbardziej radykalne wersje idei partycypacji postulują ograniczenie roli ekspertów do funkcji doradczej⁷. Rola planisty ma się ograniczyć do zaprezentowania ludności i władzom wariantów zagospodarowania ze wskazaniem konsekwencji każdej ewentualności⁸.

II. Praktyki w zakresie partycypacji

Udział ludności w kształtowaniu układów przestrzennych przybiera różne formy praktyczne i korzysta z różnorodnych technik.

⁵ Association Internationale des Urbanistes. Urbanisme, 1976 no.153/154.

⁶ G. Galley: Les habitants doivent participer a l'amenagement du cadre de vie. Urbanisme, 1976, no.153/154.

⁷ Heywood: Planning and Human Ne d. Newton Abbot, 1974.

⁸ Association Internationale des Urbanistes, op.cit.

W niektórych krajach przywiązuje się znaczną wagę do środków prawnych jakimi może dysponować ludność oddziałując na plan. W Szwajcarii do środków tych należy petycja, inicjatywa i referendum zarówno na szczeblu kantonalnym jak i miejskim. Prawo występowania w takich formach przysługuje użytkownikowi terenu objętego planem, osobom mieszkającym w sąsiedztwie i także szerokiej publiczności⁹. O skuteczności tych środków świadczą może fakt wpływu wyników referendum na rezygnację planistów z pierwotnych zamierzeń budowy metra.

We Francji obserwuje się znaczną różnorodność form i technik partycypacji. W krańcowych przypadkach dociera się z informacją do poszczególnych obywateli albo też ogranicza dyskusję nad planem do wąskiego grona przedstawicieli organów władzy¹⁰. Istnieje naturalnie również wiele form pośrednich, opartych na aktywności komitetów mieszkańców. Przykład daleko idących zmian w koncepcji zagospodarowania dzielnicy Halles w Paryżu pokazał w jakim klimacie społecznym realizowana bywa nieraz partycypacja i do jakich zaskakujących konkluzji prowadzi¹¹. Również w Stanach Zjednoczonych wyłania się nowa grupa ludzi, nie będących członkami organów przedstawicielskich, którzy skłonni są do współpracy w opracowywaniu planów¹².

Institucja partycypacji oparta o komitety mieszkańców jest rozpowszechniona także w Wielkiej Brytanii. Jej specyficznym rysem w tym kraju jest wciąganie w proces planowania jak największej liczby zainteresowanych osób¹³.

⁹ C.Ketterer: Geneve. La participation de la population a la vie de la cite. Urbanisme, 1976, no. 153/154.

¹⁰ R.Galley, op.cit.

¹¹ D.Barrère: De certaines approches de la participation des citoyens a l'aménagement et a la vie de la Cité. Urbanisme, 1976, no.153/154.

¹² M.Rotival: Etats-Unis: La participation - acte de planification. Urbanisme, 1976, no.153/154.

¹³ Por. R.Darlington: Public Participation in Improvement Areas in Cambridge. The Planner 1973, vol.59, no.10. Przy sporządzaniu planu Cambridge powołano komitet mieszkańców, przy czym wybierano jednego przedstawiciela na 15-20 domów.

Pomysłowość w zakresie technik partycypacji bywa znaczna. Przy sporządzaniu planu Coventry zorganizowano w autobusie przejeżdżającym przez miasto wystawę, na której eksponowano fotografie i diagramy obrazujące trendy rozwojowe, prognozy i rozwiązania alternatywne planów. Informacje o zamierzeniach planistów nadawane były w lokalnym programie radiowym, zamieszczane w lokalnej prasie oraz w specjalnej gazetce ¹⁴.

Inną drogę obrano przy sporządzaniu planu Rhondda Valley. Tamtejsze władze i organy planujące położyły nacisk na bezpośrednie spotkania z ludnością, oraz spotkania publiczne z organizacjami w szkołach ¹⁵.

Dla modelu partycypacji w krajach socjalistycznych charakterystyczna jest znaczna rola eksperta, który nie wchodzi w skład zespołu planistycznego lecz podejmuje na użytek tego zespołu prace badawcze, rozpoznając potrzeby i preferencje ludności. Władze Ostrawy obserwując gwałtowny rozwój aglomeracji oparty na górnictwie i przemyśle metalurgicznym i związane z tym napięcia zwróciły się do instytutów badawczych z prośbą o sugestię w sprawie ekonomicznych, społecznych i przestrzennych form dalszego rozwoju miasta ¹⁶. Studia socjologiczne rozpoczęto od nieformalnych wywiadów z radnymi, przedstawicielami administracji miejskiej oraz planistami na temat niedogodności życia w mieście. Następnie sondowano opinię publiczną na temat źródeł satysfakcji i niezadowolenia mieszkańców różnych dzielnic Ostrawy. Jednocześnie opracowano studium hierarchii wartości i postaw ludności. W rezultacie otrzymano listę niekorzystnych zjawisk w mieście z punktu widzenia rozmaitych jego użytkowników, co umożliwiło opis dysharmonii różnych dziedzin rozwoju miasta. Kolejną fazą działalności socjologów było opracowanie katalogu celów, do których realizacji należy dążyć w procesie planowania.

¹⁴ P.Masters: Public Involvement in the Planning Process. The Planner, 1973, vol.59, no.10.

¹⁵ G.Walker, A.G.Rigby: Public Participation in the Rhondda Valleys, Journal of the Town Planning Institute, 1971, vol. 57, no.4.

¹⁶ J.Musil: Goal-setting in Urban Planning: A Case Study from Czechoslovakia. Journal of Social Policy, vol.1, no.3.

Ostatni etap pracy polegał na sformułowaniu propozycji dotyczących środków i sposobów osiągnięcia tych celów.

Podczas przygotowywania planu ogólnego Belgradu zorganizowano komisję ekspertów z różnych dziedzin, których włączono do prac nad planem obok przedstawicieli organizacji społeczno-politycznych i instytucji badawczych. Przeprowadzono badania wśród reprezentatywnej grupy mieszkańców miasta sondując ich preferencje w zakresie kierunków przestrzennego rozwoju Belgradu, mieszkalnictwa, sposobów spędzania czasu wolnego. W fazie przygotowania planu zorganizowano około setki spotkań z kilkoma tysiącami osób: ekspertami, politykami i zainteresowanymi mieszkańcami. Po zakończeniu zasadniczych prac nad planem, ale przed jego zatwierdzeniem prezentowano plan na 120 spotkaniach, gdzie mogło go obejrzeć 15 tys. osób i zgłosić swoje zapytania, uwagi i sugestie ¹⁷.

III. Modele partycypacji

Idea udziału ludności w sporządzaniu i zatwierdzaniu planów zagospodarowania przestrzennego uznana została w wielu krajach za jeden z kluczowych elementów procesu planowania.

Znalazło to wyraz w obowiązującym porządku prawnym, stanowiącym formalne podstawy partycypacji. Jednakże w poszczególnych krajach, akceptujących zgodnie samą ideę partycypacji istnieją całkowicie odrębne modele tej społecznej instytucji. Dla pełniejszego zrozumienia przyczyn tych odrębności niezbędne jest ujmowanie planowania jako procesu społecznego.

Partycypacja jest w istocie tym aspektem procesu planowania, który określa stopień wpływu jednostek lub grup społecznych na plan ze względu na role społeczne pełnione przez te jednostki i grupy. Istota odrębności poszczególnych modeli partycypacji nie zawiera się w najbardziej spektakularnej warstwie jaką stanowią techniki partycypacyjne. Istotę tę określa to, jakie jednostki i grupy społeczne uczestniczą w kolejnych fazach procesu

¹⁷ B. Stojkow [w:] International Congress IFHP. Papers and Proceedings. vol.2. The Structure of Local Government and the Planning of Local Environment. Copenhagen 1973.

planistycznego i jakie role społeczne pełnią ci uczestnicy.

S.Arnstein pisze o ośmiopoziomowej "drabinie partycypacji", w której wysokość szczebla odpowiada sile wpływu obywatela na określenie decyzji planistycznych¹⁸. Autorka nazywa poszczególne poziomy partycypacji następująco:

1/ manipulacja, 2/ terapia, 3/ informowanie, 4/ konsultacja, 5/ uzgadnianie, 6/ partnerstwo, 7/ delegowanie władzy, 8/ kontrola obywatelska.

Z kolei R.Caillot wyróżnia trzy główne rodzaje partycypacji: akceptującą /która polega na swobodnym dostępie do planów, przy czym zainteresowani nie mają głosu w tej sprawie/, partnerską /w której obywatele mogą mieć głos konsultatywny, dyskusyjny lub też mogą współuczestniczyć w opracowywaniu projektu/ i uprzywilejowaną /kiedy to zainteresowani są w założeniu faktycznym autorem projektu/¹⁹.

Według J.Musila proces planowania przestrzennego określany jest przez takie czynniki jak: społeczno-ekonomiczna struktura społeczeństwa, struktura własności, typ gospodarki /a w tym gospodarki planowej - scentralizowana, zdecentralizowana, planowanie dyrektywne, wskaźnikowe itp./, formalny porządek prawny, podział administracyjny, system polityczny /stopień decentralizacji lub centralizacji władzy/, struktura rządu /obecność lub brak ciała odpowiedzialnego za planowanie/, system powiązań różnych rodzajów planowania, społeczne systemy wartości i orientacji wartościujących²⁰. Wydaje się, że wymieniony zespół czynników kształtuje również model partycypacji.

¹⁸ S.A.Arnstein: A Ladder of Citizen Participation in the USA. Journal of the Town Planning Institute, 1971, vol.57, no.4.

¹⁹ R.Caillot: Urbanisme et Participation. Urbanisme, 1976, no. 153/154.

²⁰ J.Musil: Town Planning as a Social Process. The New Atlantis, 1971, vol.2, no.2.

Poniższe zestawienie ujmaje skrótkowo zagadnienie modelu partycypacji i jego uwarunkowań:

Czynniki warunkujące model partycypacji	Model partycypacji
1. Czynniki historyczno-kulturowe	1. Role społeczne w procesie planistycznym
2. Struktura ekonomiczna	1.1. władza polityczna
3. Struktura społeczna	1.2. eksperci
4. Struktura polityczna	1.3. reprezentanci obywateli
5. Porządek prawny	1.4. ogół obywateli
6. Struktura administracyjna	2. Charakter wpływu na proces planistyczny
7. Struktura planowania	2.1. informacja
	2.2. głos doradczy
	2.3. decyzja
	3. Elementy systemu planu
	3.1. szczebel planu
	3.2. horyzont czasowy
	3.3. faza procesu planistycznego
	4. Techniki partycypacji

IV. Oceny partycypacji

Idea partycypacji nie bywa kwestionowana jako zasada. Głosy krytyczne kierują uwagę na trudności związane z realizacją idei tkwiące w strukturze społecznej, lub odsłaniają mankamenty techniczno-organizacyjne, nietrudne do przezwyciężenia, których usunięcie udoskonaliłoby mechanizm działania partycypacji.

Stosunkowo niewiele argumentów za partycypacją odwołuje się do względów pragmatycznych. Wskazuje się jednak, że system planowania uwzględniający partycypację w zbyt ograniczonym zakresie pociągać może koszty ekonomiczne związane ze zmianami

planów, dokumentacji, a w krańcowych przypadkach również wstrzymanie lub poniechanie realizacji przedsięwzięć.

Zdarza się, o czym świadczył przykład Halles w Paryżu, że udział ludności powoduje podniesienie jakości planowania.

Partycypacja oceniana jest pozytywnie głównie w płaszczyźnie ideologicznej. Jej rozwój oznacza przede wszystkim przełamanie panującego do niedawna prymatu wartości ekonomicznych w planowaniu²¹. Udział ludności w kształtowaniu otaczającego środowiska przybliży osiągnięcie powszechnie akceptowanych form życia społecznego i już z tego względu niesie z sobą ogromne wartości. W tym ujęciu partycypacja przestaje być środkiem, lecz staje się jednym z celów procesu planistycznego.

Z procesem udziału ludności w planowaniu przestrzennym łączy się jednak szereg trudności. Podstawowe źródło konfliktów ujawnionych w procesie partycypacji tkwi w strukturze społecznej. W pluralistycznym społeczeństwie istnieją bowiem różnice interesów, celów i wartości. Zjawisko rozbieżności, przeciwstawności czy konfliktowości potrzeb i aspiracji obserwowane jest na poziomie jednostek, rodzin czy grup interesu, w rozmaitych przekrojach /terytorialnym i gałęziowym, lokalnym i centralnym/.

Analizując złożone, strukturalne przyczyny trudności funkcjonowania instytucji partycypacji opierać się będziemy na wywodach J.D.Portecousa²². Stwierdził on, że między planującymi i "planowanymi" istnieje może znaczna różnica w pozycji społecznej. Planisci są wykształceni, zdolni do formułowania swych idei, podczas gdy przeciętny użytkownik nie zawsze posiada umiejętności i wiedzę konieczną do podjęcia dyskusji z planistą. Posługiwanie się przez obie strony różnymi językami stanowi barierę w procesie porozumiewania. Ciąła planujące są sprawne organizacyjnie, natomiast społeczność lokalna rzadko występuje jako zwarta całość, częściej bywa rozbita przez wewnętrzne konflikty.

²¹ Association, Internationale des Urbanistes, op.cit.

²² J.D.Portecus, op.cit.

Obok struktury społecznej również niektóre cechy struktury procesu planowania utrudniają udział ludności w planowaniu. Planowanie opiera się na skomplikowanych studiach o wysokim stopniu abstrakcji, podczas gdy obywatele najchętniej podejmują problemy konkretne, bezpośrednio ich dotyczące²³. Większość planów obejmuje stosunkowo duże obszary, natomiast obywatele ograniczają swe zainteresowania do najbliższego otoczenia. Z tych względów poddaje się w wątpliwość możliwości powszechnego udziału ludności w dyskusji nad planem zagospodarowania większych obszarów²⁴.

Kwestionuje się również zdolność społeczeństwa do zabierania głosu w sprawach planów o odleglejszym horyzoncie czasowym. Pewne trudności łączą się z ustaleniem, kto będzie w przyszłości użytkownikiem określonego terenu²⁵. To samo odnosi się do nowych inwestycji. Planiści mają więc niekiedy trudności ze znalezieniem osób i grup, które należy włączyć do dyskusji nad przyszłymi rozwiązaniami²⁶.

Omawiając trudności partycypacji nie sposób pominąć pewnych uprzedzeń wobec tej instytucji, wyrosłych na gruncie rozmaitych doświadczeń. Część planistów odnosi się sceptycznie do partycypacji, stwierdzając brak zainteresowania ze strony społeczeństwa sprawami planu²⁷. Niektórzy uważają, że im większy stopień partycypacji tym mniejsze jest prawdopodobieństwo przedsięwzięcia skutecznego działania. Pełna partycypacja uniemożliwia podjęcie decyzji, co z kolei może prowadzić do strat społecznych. Na wstrzymanie lub opóźnienie realizacji narażone są skutki działań grup lokalnych przede wszystkim plany na skalę

²³ Ch. Delfante: La participation ... certes ... mais. Urbanisme, 1976, no. 153/154.

²⁴ S. Damer, C. Hague, op.cit.

²⁵ J. D. Porteous, op.cit.

²⁶ Association Internationale des Urbanistes, op.cit.

²⁷ P. Scherrer: La participation: une nouvelle dimension de la demokratie locale. Urbanisme, 1976, no. 153/154.

ponadlokalną o wydłużonym horyzoncie czasowym²⁸.

Obywatele dają wyraz swojemu niezadowoleniu ze stanu partycypacji wskazując, że podejmowane konsultacje mają nierzadko na celu tylko zamaskowanie faktu, iż decyzje zostały już podjęte. Obywatele skłonni są przypisywać administracji nieprzychylną postawę wobec partycypacji. Stwierdzają niechęć administracji do ujawniania poczynań, które do niedawna otaczała tajemnicą. Wskazują na paternalistyczny stosunek do społeczeństwa i obawę przed konfrontacją, na technokratyzm i skłonność do brania pod uwagę wyłącznie czynników ekonomicznych²⁹. Ocena argumentów za i przeciwko partycypacji wymaga również wzięcia pod uwagę względów ekonomicznych. Partycypacja niewątpliwie kosztuje, a także wymaga czasu i znacznych wysiłków organizacyjnych³⁰.

V. Warunki partycypacji

Czy istnieje prawidłowy, dostosowany do wszelkich warunków model partycypacji? Odpowiedź na to pytanie jest przecząca.

Istnieje jednak zgodność co do pewnych ogólnych zasad oraz niektórych szczegółowych rozwiązań umożliwiających lub usprawniających działanie tej instytucji. Zagadnienie to rozpatrzmy w płaszczyźnie struktury społecznej, struktury procesu planistycznego oraz środków organizacyjno-technicznych.

W wielu opracowaniach podkreśla się, że warunkiem dobrego funkcjonowania instytucji partycypacji jest przede wszystkim zaakceptowanie samej idei partycypacji. Zdecydowanie niewystarczające jest ograniczenie partycypacji do konsultacji społecznej. Decydującym czynnikiem elementem dla rzeczywistego znaczenia instytucji partycypacji jest rozszerzenie uprawnień do podejmowania ostatecznych decyzji³¹. Bez tego partycypacja wydaje się

²⁸ J.D.Porteous, op.cit.

²⁹ P.Scherrer, op.cit.

³⁰ H.Dupuy: Aménagement et participation. Urbanisme, 1977, no. 160.

³¹ Por. P.Heywood, op.cit.; J.Bailey: Social Theory for Planning. London, 1975.

wielu autorom pustym frazesem.

Doświadczenia różnych krajów wskazują, że instytucja udziału społeczeństwa w planowaniu powinna zakładać co najmniej równość pozycji mieszkańców i władzy lokalnej. Obywatel powinien mieć możliwość działania, tj. możliwość modyfikowania lub przeciwdziałania zamierzeniom, które w jego przekonaniu kolidują z interesem indywidualnym lub publicznym³². Musi on dysponować odpowiednimi środkami prawnymi i wystarczającą ilością czasu.

Uznaje się z reguły, że partycypacja jako element planowania i podejmowania decyzji, powinna polegać na uczestnictwie obywatela we wszystkich fazach procesu planistycznego, począwszy od dyskusji nad celami planu. Nieporozumieniem jest mówienie o partycypacji wówczas, gdy dokumenty planistyczne są już opracowane. Samo ustalenie celów jest długotrwałym i pracochłonnym zadaniem, polegającym na rozpoznaniu celów poszczególnych kategorii partnerów procesu planowania /organów władzy, organizacji, grup interesów, społeczeństwa/, uzgadnianiu stanowisk, zbudowaniu systemu celów i zadań, doprowadzeniu do wewnętrznej zgodności tego zbioru, przedstawieniu wariantów realizacji tych celów, a następnie wyboru wariantu przewidzianego do realizacji. Wszystkim tym etapom powinna towarzyszyć publiczna dyskusja. Uprawnienia obywateli w procesie planowania powinny być dokładnie określone we wszystkich fazach prac.

Pobudzanie publicznej dyskusji jest zadaniem równoległym. Największe znaczenie przypisuje się bezpośredniej wymianie poglądów między planistami, decydentami i opinią publiczną na specjalnie w tym celu zorganizowanych spotkaniach. Z powodzeniem bywa również stosowana technika gry symulacyjnej. Dla nowych przedsięwzięć zaleca się udział obywateli w dyskusji na tym szczeblu, na którym zapadają decyzje³³. Obywatele powinni znać rezultaty wniosków, opinii i akcji. Jest to jednym z warunków budowania zaufania obywateli do władzy. Informacja dla obywateli w sprawach przestrzennych powinna spełniać postulaty ciągłości,

³² E.B.Wilkens: Citizen Participation in Planning in the Smaller American Cities [w:] International Congress IFHP, op.cit.

³³ Association Internationale des Urbanistes, op.cit.

przystępności i otwartości. Podkreśla się, że informacja nie może być aktem jednorazowym, lecz stałym procesem, w którym ukażywane są sukcesywnie nowe rozwiązania i tendencje zmian. Forma prezentacji materiału powinna być możliwie jak najbardziej przystępna. Niezbędnym warunkiem dobrego funkcjonowania informacji jest dobrze rozwinięta i sprawna służba informacyjna.

Doświadczenie wskazuje, że zainteresowanie ludności przyciągają przede wszystkim takie zagadnienia jak: walka z zanieczyszczeniem i uciążliwościami środowiska, ochrona i rozwój terenów zielonych, zespoły krajobrazowe i zabytkowe, środki transportu publicznego, ciągi piesze itp.³⁴. Przykładowo wymieńmy również te rodzaje przedsięwzięć, które z reguły budzą opór grup lub jednostek. Dotyczy to głównie projektów arterii komunikacyjnych przebiegających przez obszary zamieszkałe. Protesty wywołują projekty lokalizacji uciążliwych zakładów przemysłowych w sąsiedztwie terenów mieszkaniowych oraz przedsięwzięcia inwestycyjne prowadzące do zrujnowania historycznego charakteru części miasta. W krajach, w których silnie zakorzenione są przyzwyczajenia do zamieszkiwania w domu jednorodzinnym, z niechęcią i krytycyzmem przyjmowane są projekty wznoszenia wielkich bloków mieszkalnych.

Fakt, że w zachowaniach ludności przeważają postawy obronne a nie konstruktywne, postawy zorientowane na bieżące sprawy a nie na przyszłe potrzeby skłania do wniosku o potrzebie przygotowania społeczeństwa do decydowania o własnych sprawach. Osiągnięcie postępów w zakresie partycypacji uzależnione jest od przygotowania obywateli do rozumienia istoty procesu planistycznego i do podejmowania ogólniejszych problemów społecznych.

Dla dużej grupy autorów nie ulega wątpliwości, że proces wychowania społeczeństwa powinien przebiegać dwustronnie. Obywatele powinni poznawać sprawy planowania, natomiast planiści powinni poszerzyć swą wiedzę o człowieku - jego celach, aspiracjach, wyznawanych przez niego wartościach oraz społecznych czynnikach determinujących jego zachowanie.

³⁴ P.Scherrer, op.cit.

Prof. dr hab. Eugeniusz Smoktunowicz

ANALIZA DZIAŁANIA NORM PRAWNYCH REGULUJĄCYCH SYSTEM
GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ NA SZCZEBLU TERENOWYCH ORGANÓW
PAŃSTWOWYCH W ZAKRESIE BUDOWNICTWA, GÓRNICICTWA I PRZEMYSŁU
WYDOBYWCZEGO.

Celem badań, których wyniki przedstawione zostały w niniejszym opracowaniu, jest próba oceny regulacji prawnej gospodarowania przestrzenią przez terenowe organy władzy i administracji państwowej w zakresie budownictwa, górnictwa i przemysłu wydobywczego, głównie przez pryzmat praktyki.

I. Wyznaczanie terenów budowlanych w planach zagospodarowania przestrzennego

1. Pojęcie terenów budowlanych nie jest ściśle ustalone. Prawo budowlane nie określa wprawdzie *expressis verbis* co należy rozumieć po tym terminem, objaśnia jednak termin "obiekty budowlane" /art. 2, ust. 1/, a stąd już prosta droga do ustalenia pojęcia terenów budowlanych, gdyż można przyjąć, że są to tereny przeznaczone właśnie dla obiektów budowlanych¹. Prawo budowlane w zasadzie nie stosuje się do objętych prawem górniczym wyrobisk górniczych i zakładów górniczych, co rodzi wątpliwość czy tereny przeznaczone pod te obiekty można także zaliczyć do terenów budowlanych.

¹ Ustawa z 24 X 1974 r. Prawo budowlane /Dz.U. nr 38, poz.229, art. 2, ust. 1/.

Wydaje mi się, że z punktu widzenia planowania przestrzennego należałoby przyjąć szerokie pojęcie terenów budowlanych, a więc obejmujące także obszary przeznaczone pod obiekty górnicze, takie jak budowle zakładów górniczych, wyrobiska górnicze, hałdy. Wspólne ich potraktowanie pozwala na łączne przeciwstawienie tych terenów gruntom rolnym i leśnym. Można je wówczas traktować jako trzeci sposób, po rolniczym i leśnym, wykorzystywania powierzchni kraju. Celowe jest bowiem sumaryczne odnoszenie terenów budowlanych do rolniczych i leśnych, gdyż rosną one kosztem tych ostatnich, a głównie gruntów rolnych, które systematycznie się kurczą /w tempie ok. 40 000 ha rocznie/ i które ze względu na potrzeby żywnościowe ludności wymagają szczególnej ochrony.

Taka ochrona prawna, jak wiadomo, istnieje². Powinna ona zapobiec przeznaczaniu pod budownictwo nadmiernych ilości i wysokich klas gruntów rolnych i leśnych. Należy to traktować jako generalną dyrektywę gospodarki przestrzennej.

Drugą, również ważną dyrektywą jest ochrona środowiska przyrodniczego. Stymuluje ona wyznaczanie terenów budowlanych ze względu na wpływ zamierzanych obiektów na otaczające środowisko i zapobiega wyznaczaniu ich pod nieodpowiednie w danym miejscu obiekty.

2. Prawo budowlane już na wstępie ustala jako pierwszą, a więc naczelną zasadę, że obiekty budowlane mogą być wznoszone wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym /art. 3/³. Akcentuje to mocno rolę planów zagospodarowania przestrzennego oraz wagę decyzji o wyznaczeniu w nich terenów budowlanych⁴.

² Ustawa z 26 X 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów /Dz.U. nr 27, poz. 249 i z 1974 r. nr 38, poz. 230/.

³ Zob. W.Brzeziński: Planowanie przestrzenne a lokalizacja, PIP 11/1972 s. 52.

⁴ Zob. przepisy Ustawy z 31 I 1961 r. /Dz.U. z 1975 r. nr 11, poz. 67 i nr 16, poz. 91, art. 17/.

W praktyce ukształtowały się obecnie 4 rodzaje planów zagospodarowania przestrzennego: 1/ ogólnokrajowy, 2/ makroregionalne, 3/ wojewódzkie oraz 4/ gminne i miejskie. Jednocześnie dość wyraźne jest dążenie do zintegrowania całego systemu planowania przestrzennego⁵. Wyraźna też jest potrzeba dostosowania prawa do aktualnej sytuacji i potrzeb praktyki⁶.

Ze względu na temat opracowania należy się przyjrzeć dwóm ostatnim rodzajom planów, a głównie ich kształtowaniu i dokonywanym w nim zmianom. Wysuwają się tu na czoło dwa zagadnienia: 1/ co ma stanowić oparcie planu i 2/ jaki powinien być tryb działania? Ogólną odpowiedź na oba pytania daje ustawa o planowaniu przestrzennym i przepisy wykonawcze do niej⁷.

W świetle ustawy plany zagospodarowania przestrzennego powinny być oparte na:

- a/ planach perspektywicznych rozwoju gospodarki narodowej,
- b/ wieloletnich planach społeczno-gospodarczego rozwoju,
- c/ wynikach badań warunków przyrodniczych, demograficznych, gospodarczych i społecznych oraz
- d/ na niezbędnych opracowaniach technicznych.

⁵ R.Grabowiecki: Integrowanie systemu planowania przestrzennego, RNgIA 26/1978, s.28.

⁶ S.M.Zawadzki: O potrzebie zmian w ustawie o planowaniu przestrzennym, RNgIA nr 10/1976, s.22.

⁷ Zwłaszcza uchwała nr 148 Rady Ministrów z 9 VII 1976 r. w sprawie zasad i trybu sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego /Mon. Pol. nr 31, poz. 135/; zarządzenie nr 47 Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 3 IX 1968 r. w sprawie szczegółowych przepisów o sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego /Dz.Budowl. nr 12, poz. 62/; zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z 2 X 1968 r. w sprawie zasad współpracy terenowych organów planowania gospodarczego i terenowych organów miejscowego planowania przestrzennego /Mon.Pol. nr 46, poz. 322/; zarządzenia Ministra Rolnictwa oraz Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych w sprawie koordynacji prac w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obszarach miast, osiedli i wsi oraz projektów wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi z pracami dotyczącymi scalania i wymiany gruntów /Mon.Pol. nr 19, poz. 122/.

Pierwsze dwa źródła mają podstawowe znaczenie i wywierają decydujący wpływ na treść planu. Zawarte w nich zamierzenia dotyczące przestrzeni mają charakter wiążący i muszą być uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego. Plany te powinny wskazywać miejsca realizacji zadań zawartych w planach społeczno-gospodarczych. Temu celowi powinny służyć pozostałe dwa źródła. Wyniki badań przyrodniczych i demograficznych mogą jednak uzasadniać niekiedy wyprzedzenie planów gospodarczych dzięki temu, że plany zagospodarowania przestrzennego nie są z natury rzeczy ustalane na ściśle określony czas, tak jak plany społeczno-gospodarcze.

Podstawy i tryb ustalania wojewódzkich planów zagospodarowania przestrzennego spróbuję przedstawić na podstawie badań empirycznych w 4 województwach: legnickim, sieradzkim, toruńskim i wrocławskim⁸. W województwie legnickim podstawowym materiałem wyjściowym do opracowania projektu planu zagospodarowania przestrzennego były wytyczne Komisji Planowania przy Radzie Ministrów - Zespołu Planowania Regionalnego we Wrocławiu. Także pozostałe województwa otrzymały od właściwych zespołów planowania makroregionalnego podobne wytyczne.

Drugim źródłem danych były plany społeczno-gospodarczego rozwoju województw na lata 1976-1980, trzecim wnioski i zamierzenia zgłoszone do planu przez organy administracji państwowej i jednostki gospodarki uspołecznionej, czwartym zaś wyniki badań warunków przyrodniczych, demograficznych, gospodarczych i społecznych. Na przykład w województwie poznańskim sporządzono w tym celu przeszło 50 opracowań i analiz problemów szczegółowych⁹.

⁸ Badania poświęcone były wpływowi władz lokalnych na kompleksowy społeczno-gospodarczy rozwój ich terytorium; wyniki zostały przedstawione w formie maszynopisów przez następujących autorów: Z.Dzikowicz /woj. wrocławskie/, E.Smoktunowicz /woj. sieradzkie/, J.Surowiec /woj. legnickie/ i K.Wojtczak /woj. poznańskie/.

⁹ Warto przypomnieć tu pogląd Z.Rybieckiego, że prawidłowe ukształtowanie wojewódzkiego planu zagospodarowania przestrzennego możliwe jest tylko w oparciu o rozwinięte studia prognostyczne wszystkich istotniejszych przejawów działalności państwowej i społecznej. Administracja gospodarcza w PRL, Warszawa 1978, s. 268.

Pewną rolę odegrały też plany zagospodarowania przestrzennego byłych województw.

Do opracowania projektów planów zagospodarowania przestrzennego zostały powołane zespoły złożone ze specjalistów. Na przykład w województwie sieradzkim powołano 11-osobowy zespół pod kierunkiem inżyniera architekta z udziałem dwóch inżynierów rolnictwa, inżyniera melioracji wodnych, inżyniera energetyki, inżyniera komunikacji, inżyniera sanitarnego oraz czterech magistrów ekonomii. Jak widać, w zespole tym zabrakło prawnika i prawdopodobnie nie dlatego, że pozyskanie takiego fachowca nastęrczało wielkie trudności lecz z powodu panującego nagminnie przekonania, iż prawnik nie ma przygotowania do tego zajęcia. Tymczasem, jak wiadomo, obowiązuje szereg norm prawnych, które powinny, a nawet muszą, być uwzględnione w planowaniu przestrzennym. Postulat ten należy także odnieść do planowania społeczno-gospodarczego, którego obserwacja nasuwa przypuszczenie, że planiści nie czują się związani przepisami prawa, w szczególności prawa o ochronie środowiska¹⁰.

Postępowanie zmierzające do ustalenia planu charakteryzowało się licznymi konsultacjami i naradami. Na przykład w województwie sieradzkim już w sierpniu 1975 r. przystąpiono do prac nad projektem planu zagospodarowania przestrzennego, a jesienią tegoż roku Egzekutywa KW PZPR w Sieradzu dokonała oceny koncepcji i harmonogramu tych prac i zaleciła konsultacje z władzami sąsiednich województw i z Zespołem Planowania Regionalnego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów. Wstępną koncepcję projektu zaopiniowała Komisja Rozwoju Gospodarczego i Zagospodarowania Przestrzennego WRN, następnie została ona przedłożona na sesji WRN, która oceniła ją i uchwaliła podstawowe wytyczne do opracowania planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Wykorzystując je Zespół przystąpił do drugiego etapu prac nad planem, które trwały przeszło pół roku. W tym czasie odbyło

¹⁰ Taką ocenę sformułowano też w odniesieniu do planowania gospodarczego w Czechosłowacji w oparciu o wyniki badań empirycznych przeprowadzonych w 1978 r. na temat funkcjonowania przepisów o ochronie środowiska przyrodniczego. Źródło: Referat Olgi Vidlákovéj wygłoszony w 1978 r. w Uniwersytecie Łódzkiej.

się szereg narad i konsultacji z zainteresowanymi instytucjami. Ustalony w rezultacie tych prac i działań projekt planu został poddany ocenie Komisji Rozwoju Makroregionu Środkowego i zaopiniowany przez Ministerstwo Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, po czym zaopiniowała go wymieniona już komisja WRN oraz rozpatrzyło Prezydium WRN, a następnie został przedstawiony WRN, która 10 III 1977 r. zatwierdziła go. Podobnie prace te przebiegały w Poznaniu.

3. Dużą wagę przywiązuje się do planów zagospodarowania przestrzennego gmin¹¹. Dla wielu gmin dopiero się je opracowuje. Na przykład w województwie skierniewickim plany takie zostały ustalone dla połowy gmin. Pozostałe gminy mają plany uproszczone, opracowane na podstawie uchwały Rady Ministrów z 1974 r.¹²

Sporządzenie planu formalnie należy do naczelnika gminy. Jednakże wszystkie prace z tym związane wykonuje wojewódzkie biuro planowania przestrzennego. Natomiast naczelnicy w badanych gminach województwa skierniewickiego pełnili funkcję koordynatorów tych prac. Zawiadamyli organy administracji państwowej, nie podporządkowane radom narodowym, oraz inne jednostki gospodarki społecznej i sółtysów o przystąpieniu do pracy nad planem i wzywali do zgłoszenia wniosków i zamierzeń dotyczących zagospodarowania terenu. Przekazywali też biuru planowania przestrzennego materiały dotyczące planu społeczno-gospodarczego rozwoju gmin oraz brali udział w posiedzeniach rady technicznej biura i konferencjach służących ocenie i uzgodnieniu projektu. We wszystkich gminach naczelnicy zorganizowali wyłożenie planów do wglądu publicznego na okres dłuższy niż 14 dni, informując jednocześnie o tym mieszkańców gminy.

¹¹ H. Retkiewicz: Rola planu miejscowego w procesie terenowej koordynacji inwestycji, RNgIA 9/1975, s.23. M. Szopa: Metodyka opracowywania planów przestrzennego zagospodarowania gmin, RNgIA nr 18/1975, s.37.

¹² Uchwała nr 85 Rady Ministrów z dnia 6 IV 1974 r. w sprawie opracowania uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin /Mon. Pol. nr 15, poz. 95/.

Zgodnie z uchwałą Rady Ministrów plany ogólne zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miast i gmin zostały zatwierdzone przez rady narodowe tych jednostek. Określiły one m.in. tereny i warunki lokalizacji inwestycji rolniczych, zasady rozwoju sieci osadniczej wraz z usługami socjalno-bytowymi, kulturalnymi i innymi dla ludności oraz zasady rozwoju i organizacji sieci usług produkcyjnych rolnictwa, jak też innych funkcji nie związanych z produkcją rolniczą.

Do rad narodowych gmin oraz miast i gmin należy także zatwierdzenie szczegółowych planów zagospodarowania przestrzennego tych jednostek. Na tym tle szczególnie ostro się rysuje brak jakiegokolwiek kompetencji miejskich rad narodowych w dziedzinie planowania przestrzennego.

Plany ogólne zagospodarowania przestrzennego miast są zatwierdzane uchwałami wojewódzkich rad narodowych, szczegółowe zaś - zarządzeniami naczelników lub prezydentów tych miast.

To odsunięcie miejskich rad narodowych od udziału w planowaniu przestrzennym było już przedmiotem krytyki naukowej¹³. Próbuje się też niekiedy w praktyce poprawiać to rozwiązanie i przedkłada się projekty planów zagospodarowania przestrzennego miast ich radom narodowym do zaopiniowania¹⁴. Toteż trudno nie wyrazić ubolewania, że ostatnia zmiana przepisów prawa o planowaniu przestrzennym nie zrównała pod tym względem kompetencji MRN z kompetencjami GRN.

Plany zagospodarowania przestrzennego powinny być aktualizowane w trybie przewidzianym dla ustalania planów, tzn., że wprowadzane zmiany podlegają zatwierdzeniu przez właściwe organy. Uchwała nr 148 Rady Ministrów przewiduje również możliwość

¹³ W. Brzeziński: Miejsce i rola planu gospodarczego w systemie prawnym PRL, w pracy zbiorowej: Problemy prawne planowania gospodarczego, Warszawa 1964, Planowanie przestrzenne a lokalizacja, PIP 11/1972, s. 53.

¹⁴ E. Smoktunowicz: Wpływ ludności na kształtowanie struktury przestrzennej miasta, Problemy Rad Narodowych nr 30/1974 r. s. 225 i 238.

dokonywania odstępstw od zatwierdzonych planów. W uchwale o zatwierdzeniu planu rada narodowa upoważnić może własny organ administracji państwowej do dokonywania odstępstw od uchwalonego planu, określając dopuszczalny ich zakres. Sądząc na podstawie praktyki w badanych województwach, upoważnienia takie stały się regułą, przy czym np. WRN w Sieradzu, upoważniając wojewodę do dokonywania odstępstw od planu, nie wskazała ich zakresu lecz uzależniła je tylko od określenia skutków tych odstępstw.

Możliwość dokonywania odstępstw od zatwierdzonego planu nadaje mu dużą elastyczność, zawiera jednak w sobie niebezpieczeństwo lokalizowania inwestycji w oparciu o incydentalne decyzje.

Zbyt częste wprowadzanie odstępstw od planu powoduje szybką jego dezaktualizację i podważa rolę planu ¹⁵.

W badanych gminach na terenie województwa skierniewickiego odstępstwa od planu zdarzają się bardzo rzadko.

Zgadzam się z M.Szopą, że odstępstwa od planu nie mogą dotyczyć jego podstawowych elementów ¹⁶. Takie zmiany powinny być dokonywane w trybie przewidzianym dla ustalenia i zatwierdzenia planu.

4. Wyznaczanie terenów budowlanych odbywa się również na podstawie przepisów szczególnych w stosunku do ustawy o planowaniu przestrzennym. Na pierwszym miejscu należy wymienić tu ustawę o terenach budowlanych na obszarach wsi ¹⁷. Stanowi ona, że budownictwo mieszkaniowe, zagrodowe i gospodarcze oraz budownictwo usługowe i administracyjne na obszarze wsi może być realizowane wyłącznie na terenach wyznaczonych na ten cel. Tereny te określają plany zagospodarowania przestrzennego, a w ich

¹⁵ H.Hetkiewicz, op.cit. s.23.

¹⁶ M.Szopa, op.cit. s.34.

¹⁷ Ustawa z 31 I 1961 r. /Dz.U. z 1969 r. nr 27, poz. 216 i z 1972 r. nr 49, poz. 312, art. 5 oraz z 1975 r. nr 17, poz. 94/.

braku wyznacza się je stosownie do powołanej ustawy w sposób nieco uproszczony w stosunku do uregulowanego ustawą o planowaniu przestrzennym¹⁸.

Zbliżoną rolę pełni wyznaczanie terenów pod budownictwo jednorodzinne i zagrodowe w miastach, Jest ono dokonywane na podstawie ustawy z 1972 r.¹⁹. Ustawa ogranicza możliwość budowy domów jednorodzinnych i małych domów mieszkalnych oraz budynków gospodarczych związanych z indywidualnym gospodarstwem rolnym, hodowlanym lub ogrodniczym wyłącznie do terenów na ten cel przeznaczonych. Poza tymi terenami budownictwo jednorodzinne i zagrodowe może być realizowane jedynie na pojedynczych działkach, jeżeli są one w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone pod budownictwo niskie oraz odpowiadają warunkom ustalonym w prawie budowlanym.

Wyznaczenie takich terenów budowlanych jest obowiązkiem prezydenta /naczelnika/ miasta.

II. Wprowadzenie do planu zagospodarowania przestrzennego zamierzeń dotyczących eksploatacji złóż kopalin

1. Przemysłowi wydobywczemu przysługuje w zasadzie pierwszeństwo przed innymi rodzajami korzystania z terenu, z wyjątkiem obszarów poddanych szczególnej ochronie /np. parków narodowych/; kopaliny bowiem można wydobywać tylko tam, gdzie się one znajdują. Dotyczy to głównie kopaliny, których wydobywanie podlega prawu górniczemu. Wydobywanie pozostałych kopaliny nie korzysta już w zasadzie z preferencji prawnych a jedynie z pewnych ułatwień faktycznych. Widać to choćby w świetle art.27

¹⁸ Rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Budownictwa, Urbanistyki i Architektury z 31 V 1961 r. w sprawie zasad i trybu wyznaczania terenów budowlanych na wsi. /Dz.U. nr 30, poz.150/ oraz zarządzenie nr 170 Ministra Rolnictwa z 7 X 1965 r. w sprawie zasad i trybu opracowania wytycznych i postulatów dla projektów wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi /Dz.Urz. Min.Roln. nr 14, poz.110/.

¹⁹ Ustawa z 6 VII 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach /Dz.U. nr 27, poz.192/.

ustawy z 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz o rekultywacji gruntów.

Formą przeznaczenia terenu pod eksploatację złóż kopalin jest utworzenie obszaru górniczego. Obszar górniczy oznacza bowiem przestrzeń, w granicach której określone przedsiębiorstwo górnicze uprawnione jest do wydobywania ze złoża wskazanej kopaliny²⁰. Działalność ta ma pierwszeństwo przed innymi sposobami korzystania z tej przestrzeni. Utworzenie obszaru górniczego wywiera istotny wpływ na treść planu zagospodarowania przestrzennego. Jednakże prawo górnicze, a także przepisy wykonawcze do niego nie regulują w sposób wyraźny strony formalnej oddziaływania decyzji o utworzeniu obszaru górniczego na plany zagospodarowania przestrzennego. Tej kwestii dotyczy jedynie obowiązek organu tworzącego obszar górniczy uzgodnienia tej decyzji z wojewodą. Można jedynie domniemywać, że tą drogą zamiar utworzenia obszaru górniczego jest kofrontowany z planem zagospodarowania przestrzennego i może prowadzić do zmiany tego ostatniego.

Jeżeli kopalinę podlegającą prawu górniczemu ma wydobywać niepaństwowa jednostka gospodarki społecznej, musi ona przed utworzeniem obszaru górniczego uzyskać od wojewody zezwolenie na wydobywanie kopaliny. Jednym zaś z warunków wstępnych uzyskania takiego zezwolenia jest zatwierdzenie planu realizacyjnego inwestycji, a jeżeli rozpoczęcie eksploatacji złoża nie wymaga dokonywania inwestycji budowlanej - zgoda właściwego terenowego organu administracji państwowej na zmianę sposobu wykorzystania terenu²¹.

Wydobywanie kopalin poddanych prawu górniczemu przez niepaństwowe jednostki gospodarki społecznej upodabnia się więc w zakresie gospodarowania przestrzenią do wydobywania kopalin

²⁰ Dekret z 6 V 1953 r. Prawo górnicze art.20 /Dz.U. z 1978 r. nr 4, poz.12/ oraz rozporządzenie Rady Ministrów z 4 V 1979 r. w sprawie obszarów górniczych /Dz.U. nr 11, poz.75/.

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z 2 VI 1978 r. w sprawie zasad i trybu udzielania niepaństwowym jednostkom gospodarki społecznej zezwoleń na wydobywanie kopalin, których wydobywanie podlega prawu górniczemu /Dz.U. nr 15, poz.66/.

pozostałych.

Obszar górniczy tworzy minister lub kierownik urzędu centralnego, właściwy ze względu na zamierzoną eksploatację danej kopaliny, w uzgodnieniu z Prezesem Wyższego Urzędu Górniczego i wzmiankowanym już wojewodą. Podstawą jego utworzenia jest dokumentacja geologiczna złoża.

Prawo do wystąpienia z wnioskiem o utworzenie obszaru górniczego przysługuje przedsiębiorstwom państwowym lub innym jednostkom organizacyjnym wyznaczonym do wydobywania kopaliny, a także niepaństwowym jednostkom gospodarki społecznej, które uzyskały zezwolenie na wydobywanie kopaliny.

Wojewoda może uzależnić wyrażenie zgody od spełnienia określonych warunków podyktowanych przede wszystkim dążeniem do ochrony środowiska i obiektów budowlanych przed szkodami górniczymi. W razie nieuzyskania zgody wojewody minister może zwrócić się do Prezesa Rady Ministrów o rozstrzygnięcie sporu.

W postępowaniu zmierzającym do utworzenia obszaru górniczego powinno się ponadto zasięgać przynajmniej opinii takich instytucji, jak okręgowe zarządy lasów państwowych. Już teraz, bez potrzeby dokonywania zmiany przepisów, opinii takich powinien zasięgać wojewoda i wykorzystywać je w formułowaniu swojego stanowiska w postępowaniu uzgodnieniowym.

2. Ostatnia nowelizacja prawa górniczego z 1977 r. poszerzyła ochronę przed ujemnymi dla powierzchni skutkami robót górniczych, m.in. przez wprowadzenie nowej instytucji prawnej - terenów górniczych. Zgodnie z art. 49 prawa górniczego p r z e z t e r e n g ó r n i c z y rozumie się ogół nieruchomości i ich części składowych objętych granicami jednego lub kilku obszarów górniczych i zasięgiem wpływów na powierzchnię eksploatacji górniczej złóż w tych obszarach²². Zatem teren górniczy to przestrzeń zawsze większa od obszaru górniczego,

²² Zob. też rozporządzenie Rady Ministrów z 2 VI 1978 r. w sprawie szczegółowych zasad ochrony terenów górniczych /Dz.U. nr 15, poz.64/.

gdyż wykracza poza granice tego ostatniego tak daleko, jak daleko mogą sięgać ujemne wpływy na powierzchnię prowadzonych na tym obszarze robót górniczych. Ustalenie granic terenu górniczego pociąga za sobą istotne konsekwencje prawne. Między innymi działalność inwestycyjna podejmowana na tych terenach nie może naruszać ustaleń zawartych w programie ich ochrony ani ograniczać realizacji służących jej zadań. Zatem program ochrony terenów górniczych ma decydujący wpływ na treść planu zagospodarowania przestrzennego. W razie kolizji postanowień zawartych w tych aktach, postanowieniom programu przysługuje pierwszeństwo przed postanowieniami planu. Zasady oraz tryb ustalania i zatwierdzania programów ochrony terenów górniczych reguluje z upoważnienia prawa górniczego zarządzenie Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego²³.

III. Lokalizacja obiektów budowlanych

1. Podstawowym aktem normatywnym jest tutaj uchwała nr 196 Rady Ministrów z 29 XII 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji²⁴. Temat pracy ogranicza zainteresowanie do lokalizacji ustalonej przez terenowe organy administracji państwowej. Wojewoda ustala lokalizację niektórych inwestycji, choćby miały one wyłącznie znaczenie lokalne dla gmin, takich jak szkoły zbiorcze, domy kultury, obiekty służby zdrowia, weterynaryjne, administracyjne, podstawowe urządzenia melioracji wodnych oraz inwestycje przemysłowe, handlowe i usługowe o wartości robót budowlano-montażowych przekraczającej 10 mln zł. Do niego należy też ustalenie lokalizacji inwestycji o znaczeniu wojewódzkim /przemysłowych, handlowych i usługowych/, których wartość robót budowlano-montażowych wynosi od 10 mln do 500 mln zł., jak też lokalizacji inwestycji w dziedzinie gospodarki wodnej, jeżeli pojemność zbiorników wodnych nie przekracza 30 mln m³, a rurociągów służących do przerzutu wody średnio powyżej 180 000 m³ na dobę.

²³ Z 3 V 1978 r. w sprawie zasad sporządzania i trybu zatwierdzania oraz zmian programu ochrony terenów górniczych /Mon. Pol. nr 17, poz.60/.

²⁴ Mon.Pol. nr 1 z 1978 r., poz.6.

Podział kompetencji w zakresie lokalizacji inwestycji nie jest sztywny, gdyż uchwała upoważnia Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów do wprowadzania zmian i uzupełnień w tym podziale kompetencji w zależności od aktualnych wymagań polityki społeczno-gospodarczej. Natomiast wojewodowie zostali upoważnieni do przekazywania niektórych swych kompetencji naczelnikom gmin.

Uchwała zwalnia z obowiązku ustalania lokalizacji dla niektórych rodzajów inwestycji, jeśli nie naruszają one ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Uchwała wskazuje szereg podstawowych zasad o charakterze materialnym, stymulujących podejmowanie decyzji lokalizacyjnych /np.: zakaz lokalizowania inwestycji na gruntach klasy I-III; obowiązek ochrony powierzchniowych i podziemnych zasobów wód oraz powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem, uwzględnianie warunków zaopatrzenia w wodę i odprowadzania ścieków, zapewnienie ochrony warunków sanitarnych i zdrowotnych ludności, zapewnienie optymalnych warunków transportu/.

Uchwała ustala także zasady proceduralne i tryb podejmowania decyzji lokalizacyjnych ²⁵.

Ustalenie lokalizacji inwestycji przez wojewodów jest dwuetapowe. Pierwszy etap polega na zajęciu przez wojewodę wstępnego stanowiska i sformułowaniu opinii lokalizacyjno-koordynacyjnej; powinno to nastąpić nie później niż przed upływem 30 dni od otrzymania charakterystyki zamierzonej inwestycji. W drugim etapie, który otwiera złożenie wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, uwzględniającego wstępne stanowisko wojewody, następuje podjęcie właściwej decyzji lokalizacyjnej. Winna ona być podjęta przed upływem 30 dni od daty złożenia wniosku wraz z niezbędnymi opiniami i uzgodnieniami; natomiast decyzje lokalizacyjne naczelników gmin nie muszą być poprzedzone wstępnym ich stanowiskiem.

²⁵ Zob. też zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z 18 I 1978 r. w sprawie opracowywania dokumentów w toku ustalania lokalizacji inwestycji /Mon.Pol. nr 4, poz. 17/.

2. Ustalenie miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych poprzedza udzielenie przez właściwy terenowy organ administracji państwowej informacji o terenie, która służy do przygotowania wniosku o wydanie odpowiedniej decyzji. Jednocześnie powinno nastąpić zatwierdzenie planu realizacyjnego. Warto podkreślić, że przepisy wymagają, aby był on zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub aktów podjętych na podstawie przepisów szczególnych.

Jak przepisy te funkcjonują w praktyce można prześledzić na przykładzie województwa piotrkowskiego.

Tu w budownictwie osób fizycznych jedną decyzją, którą podejmują terenowe organy administracji stopnia podstawowego, rozstrzygane są wszystkie sprawy, przede wszystkim ustalenie miejsca i warunków realizacji inwestycji oraz urbanistycznego i architektonicznego zagospodarowania działki budowlanej. Natomiast proces przygotowania i realizacji pozostałych inwestycji jest złożony.

W województwie piotrkowskim sprawy te od 1 stycznia 1978 r. należą do Wojewódzkiego Biura Planowania Przestrzennego. Dyrektor tego biura, działając z upoważnienia wojewody, udziela informacji o terenie, ustala miejsce i warunki realizacji oraz udziela pozwoleń na budowę. Nie dotyczy to trzech największych miast województwa, w których tego rodzaju kompetencje należą do prezydentów miast.

W 1978 r. Wojewódzkie Biuro Planowania Przestrzennego w Piotrkowie Tryb. wydało: 366 informacji o terenie, 42 decyzje o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji, 258 decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego oraz 151 decyzji o pozwoleniu na budowę. Z danych tych wynika, że inwestorzy po otrzymaniu informacji o terenie rzadko występowali o wydanie odrębnej decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji, natomiast w ramach założeń techniczno-ekonomicznych sporządzali plany realizacyjne i przedkładali je do zatwierdzenia. Następnie po uzyskaniu prawa do dysponowania nieruchomością występowali o wydanie pozwolenia na budowę.

Natomiast w wypadkach realizacji inwestycji w oparciu o dokumentację typową na terenach przeznaczonych na te cele przez

inwestorów, posiadających prawo dysponowania tymi terenami, najczęściej inwestorzy rezygnowali z ubiegania się o informacje o terenie i wydanie decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji lecz od razu wnosili o wydanie jednej decyzji zatwierdzającej plan realizacyjny i zezwalający na budowę i decyzje takie uzyskiwali.

We wszystkich innych wypadkach droga do pozwolenia na budowę jest długa i najeżona wieloma trudnościami formalnymi.

IV. Rozpoczęcie i prowadzenie eksploatacji złóż kopalni, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu

Podjęcie przez jednostkę gospodarki uspołecznionej eksploatacji złoża kopaliny, której wydobywanie nie podlega prawu górnictwu, musi być poprzedzone uzyskaniem zatwierdzenia ²⁶:

- 1/ geologicznej dokumentacji ²⁷ lub karty rejestracyjnej złoża ²⁸,
- 2/ projektu zagospodarowania złoża kopaliny ²⁹ oraz 3/ planu realizacyjnego, co w tym opracowaniu szczególnie nas interesuje.

Zatem eksploatacja złóż kopalni, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu, musi odbywać się stosownie do ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

²⁶ Uchwała nr 34 Rady Ministrów z 14 II 1975 r. w sprawie gospodarki zasobami złóż kopalni, których wydobywanie nie podlega prawu górnictwu /Mon.Pol. nr 6, poz.33/.

²⁷ Uchwała nr 66 Rady Ministrów z 4 IV 1975 r. w sprawie określenia obowiązków inwestorów w zakresie ustalania zasobów złóż kopalni przed podjęciem działalności inwestycyjnej związanej z eksploatacją złoża kopaliny lub jej przeróbką /Mon.Pol. nr 12, poz.67/.

²⁸ Zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z 15 VIII 1975 r. w sprawie zasad i sposobu sporządzania oraz trybu zatwierdzania karty rejestracyjnej złoża kopaliny /Mon.Pol. nr 27, poz. 170/.

²⁹ Zarządzenie Prezesa Centralnego Urzędu Geologii z 15 VIII 1975 r. w sprawie sposobu sporządzania i zatwierdzania planów racjonalnej gospodarki złożem kopaliny /Mon.Pol. nr 27, poz. 171/.

V. Przywracanie gruntom wartości użytkowej

Grunty, które na skutek przejściowej działalności nierolniczej, lub nieleśnej utraciły charakter gruntów rolnych lub leśnych, podlegają rekultywacji i zagospodarowaniu stosownie do ich przeznaczenia. Obowiązek rekultywacji spoczywa na osobie, której działalność spowodowała utratę wartości użytkowej tych gruntów.

Prawo górnicze, precyzując ten obowiązek, uwzględnia specyfikę działalności górniczej. Odnosi się to przede wszystkim do szkód górniczych, których naprawa opiera się na zasadzie przywracania uszkodzonej wskutek robót górniczych nieruchomości do stanu poprzedniej użyteczności. Obowiązek przedsiębiorstwa górniczego sięga więc tu dalej niż to wynika z przepisów ogólnych. W razie niemożności lub niecelowości wykonania go w tym zakresie przedsiębiorstwo to powinno wyrównać różnicę w gotówce.

Szczegółowe zasady rekultywacji i zagospodarowania gruntów reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z 20 X 1972 r.³⁰

Charakteryzowana tu regulacja prawna przywracania gruntom wartości użytkowej odpowiada potrzebom. Nie jest ona jednak w praktyce w pełni stosowana. Zawodzi najczęściej ostatnie jej ogniwo, tzn. wykonanie programów rekultywacji i zagospodarowania gruntów, zwłaszcza wyrobisk po eksploatacji złóż kopalin, których wydobywanie nie podlega prawu górniczemu.

VI. Konkluzje

Przeprowadzona w pracy analiza regulacji prawnej w kofrontacji z jej funkcjonowaniem w praktyce upoważnia, jak mi się wydaje, do sformułowania kilku uwag o charakterze ogólniejszym oraz podkreślenia niektórych sformułowań zawartych w tekście:

1. O wyznaczeniu terenów budowlanych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa decydują zarówno władze centralne jak i lokalne. Wpływ władz centralnych wyraża się głównie w ustalaniu przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów wskaźników dotyczących inwestycji. Traktuje się je jako wiążące przy

³⁰ Mon. Pol. z 1972 r. nr 42, poz. 303.

ustalaniu planu. Określają one m.in. globalne rozmiary terenów budowlanych do wyznaczenia w planie. Wyznaczenie natomiast tych terenów należy do władz wojewódzkich. Władze te wyznaczają ponadto tereny budowlane pod inwestycje, dla których same ustalają lokalizację. Poważną, chociaż nie przesądzającą rolę w tym procesie odgrywa ustawa o ochronie gruntów rolnych wyższych klas na cele budowlane. Zabiegiem proceduralnym, który zabezpiecza uwzględnienie wskaźników centralnych organów administracji państwowej, jest obowiązek uzyskania opinii o projekcie planu Komisji Planowania przy Radzie Ministrów i Ministerstwa Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska. Jest to wystarczające zabezpieczenie proceduralne.

Dość poważną pomoc w wyznaczaniu terenów budowlanych, przynajmniej w niektórych województwach, stanowią badania naukowe warunków przyrodniczych i innych. Dostarczają one oparcia dla inicjatyw lokalnych oraz ułatwiają władzom lokalnym dialog z organami centralnymi w sprawie optymalnego rozwoju i zagospodarowania ich terenów. Należy uznać za w pełni uzasadnione zwiększanie zakresu i znaczenia tych badań przy ustalaniu planu zagospodarowania przestrzennego i jego zmianach.

Wydaje się celowe wprowadzenie prawnika do zespołu opracowującego projekt planu zagospodarowania przestrzennego w celu zapewnienia uwzględnienia w projekcie wszystkich obowiązujących przepisów prawa, w pierwszej kolejności prawa o ochronie środowiska.

3. Na rozmiary terenów budowlanych, a w dużym stopniu także i na ich wyznaczenie w planach zagospodarowania przestrzennego gmin przemożny wpływ wywierają władze wojewódzkie. Wyraża się to nie tylko w tym, że podstawę dla tych planów stanowi plan zagospodarowania przestrzennego województwa, ale także i w tym, że plany zagospodarowania przestrzennego gmin są opracowywane przez wojewódzkie biuro planowania przestrzennego, wchodzące w skład aparatu wojewody. Jednakże i władzom gminy przepisy zapewniają spory wpływ na ustalenie planu: naczelnik gminy jest aktywnym uczestnikiem postępowania zmierzającego do wypracowania

projektu planu, gminna rada narodowa plan zatwierdza. Przepisy te w praktyce funkcjonują bez zakłóceń. Również mieszkańcy gmin mają możliwość ustosunkowania się do projektu planu i badania sondażowe wykazały, że z możliwości tej korzystają.

4. Przepisy o planowaniu przestrzennym znajdują się w kolizji z przepisami ustawy o radach narodowych, gdyż wyłączają miejskie rady narodowe z udziału w ustalaniu planów zagospodarowania przestrzennego miast, choć planowanie przestrzenne powinno być immanentnym składnikiem kierowania społeczno-gospodarczym rozwojem tych miejscowości.

5. Wyznaczanie terenów budowlanych na obszarach wsi dokonywane na podstawie ustawy o tym tytule zapewnia mieszkańcom wsi uczestnictwo w tym procesie. Podobnie wyznaczanie terenów pod budownictwo jednorodzinne i zagrodowe w miastach pozwala zainteresowanym na ustosunkowanie się do projektu w okresie jego wyłożenia do publicznego wglądu.

6. Wydaje się, że zbyt łatwo mogą być dokonywane odstępstwa od planów zagospodarowania przestrzennego, rady narodowe bowiem wyposażają terenowe organy administracji państwowej w generalne upoważnienia do dokonywania odstępstw bez określenia jakichkolwiek granic.

7. Przeznaczenie terenów pod eksploatację złóż kopalin nie podlegających prawu górniczemu odbywa się na ogólnych zasadach, natomiast dla kopalin podlegających temu prawu tworzy się obszary górnicze, które można uznać za formę prawną przeznaczenia terenu. Zabiegiem wiążącym zamiar utworzenia obszaru górniczego z planem zagospodarowania przestrzennego jest wymóg uzgodnienia go z wojewodą. Do postępowania o utworzenie obszaru górniczego wydaje się celowe wprowadzenie także okręgowych zarządów lasów państwowych, jeżeli obszar górniczy ma objąć także lasy państwowe.

8. Ogromną rolę we właściwym gospodarowaniu przestrzenią grają kompetencje terenowych organów administracji państwowej w zakresie lokalizacji inwestycji oraz sprawowania nadzoru urbanistyczno-budowlanego. Wydaje się, że są one wystarczające. Trudno przy tym nie zauważyć, że postępowanie w tej dziedzinie jest niesłychanie czasochłonne i trwa z reguły bardzo długo.

9. Wydaje się, że przepisy regulujące przywracanie gruntom wartości użytkowej, którą utraciły na skutek czasowego używania ich do eksploatacji złóż kopalin lub innych celów, w zasadzie spełniają swoją rolę.

Doc. dr hab. Ludwik Jastrzębski

ROLA PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
W GOSPODARCE WODNEJ, LEŚNEJ I OCHRONIE PRZYRODY

I. Wprowadzenie

Opracowanie ma na celu wykazanie znaczenia planów przestrzennych wszystkich rodzajów dla rozwoju gospodarki wodą i lasami oraz dla ochrony cennych obiektów przyrodniczych.

Obecny system planów przestrzennych obejmuje: 1/ plan krajowy, 2/ plany makroregionalne oraz 3/ plany miejscowe, które opracowuje się dla: a/ województw, b/ aglomeracji miejskich, miast oraz gmin, jako plany ich rozwoju.

Znaczenie planu krajowego dla rozwoju gospodarki wodnej, leśnej i ochrony cennych obiektów przyrodniczych polega m.in. na uwzględnieniu naturalnych właściwości przyrodniczych kraju w zakresie wykorzystywania terenów. Stąd plan krajowy wyznacza: kompleksy najlepszych gleb przeznaczonych dla produkcji rolniczej, obszary szczególnego rozwoju górnictwa i przemysłów, obszary wód przeznaczone dla lokalizacji wodochłonnnych zakładów przemysłowych, tereny o najwyższych wartościach dla turystyki i wypoczynku oraz obszary zalesione, a także określa program budowy zbiorników wodnych, rozwoju parków narodowych, parków krajobrazowych oraz rezerwatów przyrody.

Funkcje planów makroregionalnych w aspekcie rozwoju gospodarki wodnej, leśnej i ochrony cennych obiektów przyrodniczych polegają na: 1/ bardziej szczegółowym określeniu sposobu wykorzystania terenów z uwzględnieniem ich właściwości przyrodniczych, 2/ opracowaniu koncepcji etapów zagospodarowania obszarów szczególnie wartościowych /rolniczych, leśnych, wodnych, zasobnych w kopaliny/, 3/ rozstrzygnięciu ewentualnych sprzeczności,

jakie mogą w związku z tym występować /np. sprzeczność wynikająca z oddziaływania przemysłu na lasy, na tereny wypoczynkowe, na dobre gleby, na wody itp./, 4/ określaniu kierunków i warunków rozwoju sieci osadniczej z uwzględnieniem wartości przyrodniczych środowiska oraz terenów rekreacji i wypoczynku, 5/ wyznaczaniu obszarów zaniedbanych, w których istnieje pilna konieczność podjęcia przedsięwzięć w zakresie ochrony wód, czy powietrza atmosferycznego przed zanieczyszczeniem.

Założeniom przestrzennym planu krajowego oraz planów makroregionalnych nadają konkretny kształt plany zagospodarowania przestrzennego aglomeracji miejskich, miast i gmin. Jeśli chodzi o dwa pierwsze plany, znaczenie ich dla ochrony zasobów przyrodniczych polega w szczególności na tym, że określają one obszary zieleni miejskiej i zadrzewień oraz rozwiązują problematykę usytuowania urządzeń służących dla racjonalnej gospodarki wodą i odprowadzania ścieków oraz usuwania opadów.

Natomiast plany zagospodarowania przestrzennego gmin ustalają program osadnictwa, budowy odpowiednich urządzeń służących społecznym potrzebom mieszkańców /wodociągi, urządzenia odprowadzania ścieków/, wyznaczania najwartościowszych terenów dla produkcji rolnej i leśnej itp. Czasami gminny plan przestrzenny ujmuje pewne obiekty lub urządzenia mające znaczenie ogólnopństwowe, jak np. rezerваты przyrody czy zbiorniki wodne.

Dla omawianych zagadnień istotne znaczenie ma ponadto wyznaczenie terenów budowlanych na wsi oraz instytucja planów uproszczonych.

Instytucja wyznaczania terenów budowlanych na wsi pomyślana jest przede wszystkim pod kątem należytego planowania zabudowy wiejskiej oraz ochrony gruntów rolnych i leśnych najlepszych klas. Stanowi ona substrat planu miejscowego, jeśli plan ten nie może być opracowany na czas. Ponieważ zarówno opracowanie miejscowego planu zagospodarowania gminy jak i wyznaczenie terenów budowlanych na obszarach wsi wymaga dłuższego czasu, wprowadzono instytucję uproszczonych planów zagospodarowania przestrzennego gmin. Plany te będące również substratem planów przestrzennych, ale w przeciwieństwie do instytucji wyznaczania terenów budowlanych mające charakter tymczasowy, pomyślane są jako instytucja prawna służąca wyłącznie ochronie zasobów przy-

rodniczych, a w szczególności gruntów rolnych i leśnych.

II. Rola planów zagospodarowania przestrzennego w gospodarce wodnej

Polska znajduje się na 20 miejscu spośród 27 krajów europejskich pod względem wskaźnika wody przypadającego na 1 mieszkańca¹. Istnieje więc wielki niedobór wody. Stąd konieczność bilansowania wody i planowania gospodarki wodnej. Są to dwa różne procesy. Schemat twórczy bilansu wodnego, to proces idący z dołu do góry, proces sumowania ilości wody dyspozycyjnej, przy uwzględnieniu strat. Plan gospodarki wodnej, to możliwość wypełniania funkcji tej gospodarki w układzie przestrzennym w procesach uzgadniania, przy czym plany te zstępują w dół, od perspektywicznego planu gospodarki wodnej do planów miejscowych, czy realizacyjnych².

Pierwsze próby przygotowania perspektywicznego planu gospodarki wodnej podjęte w roku 1952³. Ustawa prawa wodne z 1962 stworzyła natomiast formalne podstawy tworzenia planu krajowego i regionalnych perspektywicznych planów gospodarki wodnej⁴, utrzymując jednak zasadę ujmowania zadań gospodarki wodnej w wieloletnich i rocznych narodowych planach gospodarczych.

Obecnie obowiązująca ustawa z dnia 24 października 1974 r. Prawo wodne⁵ nie przewiduje już odrębnego opracowywania planów przestrzennych gospodarki wodnej, włączając tę dziedzinę w ramy perspektywicznych, wieloletnich i rocznych planów społeczno-gospodarczego rozwoju kraju.

¹ H. Sandner: Ochrona zasobów naturalnych, Warszawa 1972, s. 41.

² W. Brzeziński: Administracyjnoprawne zagadnienia siły wodnej i dróg wodnych w Polsce, Kraków 1958, s. 55.

³ K. Podgórski: Ochrona wód przed zanieczyszczeniem w świetle prawa administracyjnego, Warszawa 1974, s. 63; W. Janiszewski: Gospodarka wodna Polski, Warszawa 1976, s. 156, który podaje, że prace nad tym planem rozpoczęte w 1953 r.

⁴ Dz.U. nr 34 poz. 158.

⁵ Dz.U. nr 38 poz. 230.

Inną jednak drogą rozwija się praktyka. Niezależnie od brzmienia ustaw wodnych z 1962 i 1974 r. administracja kontynuowała i kontynuuje model opracowywania regionalnych planów gospodarki wodnej dla niektórych zlewni wody a także planu perspektywicznego gospodarki wodnej i planów regionalnych dla całego kraju, dostrzegając potrzebę odrębnego tworzenia przestrzennych planów zagospodarowania wód /np. regionalny plan gospodarki wodnej obszaru Kanału Wieprz-Krzna, projekt kompleksowego rozwoju systemu wodnego rzeki Wisły, projekt kompleksowego rozwoju systemu wodnego dorzecza Odry i rzek Przymorza/.

W latach 1971-1976 przygotowano "program gospodarki wodnej na lata 1976-1980 oraz podstawowe kierunki jej perspektywicznego rozwoju do roku 2000", zatwierdzony następnie decyzją Prezydium Rządu z dnia 24 grudnia 1976 r. Powstał więc odrębny, nieprzewidziany ustawą wodną z 1974 r., perspektywiczny plan gospodarki wodnej. Program podlega wykonaniu przez szereg ministrów, będących naczelnymi organami administracji w dziedzinie gospodarki wodnej i ochrony wód /Rolnictwa, Administracji, Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska, Komunikacji, Energetyki i Energii Atomowej oraz przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Świadczy to o dużym rozdrobnieniu struktury zarządzania wodą na szczeblu centralnym i potrzebie stworzenia jednego ośrodka dyspozycyjnego.

Perspektywiczny plan gospodarki wodnej na lata 1976-1980 przewidywał obowiązek opracowania regionalnych planów gospodarki wodnej. Opracowanie tych planów stanowi całkowite odstępstwo od zasad opracowywania planów regionalnych, przewidzianych w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym i w przepisach wykonawczych wydanych na ich podstawie ⁶; 1/ cc

⁶ Zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 2 maja 1962 r. w sprawie szczegółowego trybu, zasad i metod opracowywania i uzgadniania ogólnych i szczegółowych planów regionalnych /Mon.Pal. nr 43, poz.195/.

do rodzaju organu sporządzającego plan, 2/ terytorialnego zasięgu planu, 3/ jednostek organizacyjnych biorących udział w opracowywaniu planu, 4/ rodzaju tych jednostek o zasięgu terytorialnym i centralnym, 5/ sposobu uzgadniania projektów planów z terenowymi organami administracji państwowej oraz organami administracji specjalnej i gospodarczej, 6/ problematyki przekazywania wniosków z planów miejscowych, a także 7/ opracowania przez Komisję Planowania przy Radzie Ministrów zbiorowej syntezy założeń planów regionalnych do planu perspektywicznego rozwoju gospodarki narodowej.

Istnieje więc niezgodność pomiędzy obowiązującym stanem prawnym ustawy z dnia 24 października 1974 r. prawo wodne, a faktyczną działalnością administracji, polegającą na opracowaniu odrębnego planu perspektywicznego gospodarki wodnej oraz planów regionalnych tej gospodarki. Zakres, metody i tryb opracowywania planów regionalnych gospodarki wodnej są całkowicie odmienne od takich samych zasad ustalanych dla planów regionalnych, określonych w ustawie o planowaniu przestrzennym. Fakt ten przemawia za nowelizacją ustawy z dnia 24 października 1974 r. i ponownym przyjęciem sformułowań zawartych w art.23 ust.2 i ust.24 uchylonej ustawy z dnia 30 maja 1962 r. prawo wodne.

III. Rola planów zagospodarowania przestrzennego w gospodarce leśnej i ochronie cennych zasobów przyrodniczych

Podstawowe znaczenie ma odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie normy dotyczące planowania przestrzennego zabezpieczają produkcyjne i pozaprodukcyjne funkcje lasów. Wypełnianie tych funkcji uzależnione jest przede wszystkim od rozmieszczenia lasów w przestrzeni oraz zabezpieczenia ich przed niekorzystnym oddziaływaniem przemysłu, górnictwa i turystyki.

1. Funkcja produkcyjna lasów a plany zagospodarowania przestrzennego

Lasy zajmują w Polsce 27,4% całej powierzchni kraju⁷, co stawia nas w rzędzie państw europejskich o stosunkowo małym

⁷ Mały rocznik statystyczny, Warszawa 1977, s.177.

zalesieniu⁸.

Podstawową cechą dobrej gospodarki leśnej jest stabilność obszarów przeznaczonych pod produkcję leśną. Ochrona stabilności powierzchniowej gruntów leśnych wyrażona jest w aktach normatywnych. Stosownie do zawartych w nich zasad, gruntem leśnym jest nie tylko grunt, aktualnie znajdujący się pod uprawą leśną, ale także grunt, który z mocy obowiązujących przepisów powinien być zalesiony, chyba że została dokonana trwała zmiana uprawy leśnej na inny rodzaj użytkowania⁹.

Przepisy przewidują również, że gruntem leśnym jest także grunt przeznaczony pod produkcję leśną. I tu właśnie mieści się zarzewie konfliktu pomiędzy gospodarką rolną, a gospodarką leśną, konfliktu w istocie swej pozornego, gdyż każdy grunt po wykonaniu odpowiednich zabiegów pielęgnacyjnych o wiele tańszych niż np. rekultywacja po eksploatacji górniczej może służyć dla celów rolniczych lub leśnych. Wzajemne usytuowanie w stosunku do siebie gruntów rolnych i leśnych było jednak od niepamiętnych czasów dość przypadkowe, także i na naszych ziemiach. Generalnie rzecz biorąc w latach 40-tych i 50-tych istniała wyraźna tendencja do zmiany charakteru gruntów rolnych na leśne /niezależnie od klasyfikacji gleboznawczej ustalonej w obowiązujących przepisach prawnych/ w sytuacji, gdy wymagały tego względy ich racjonalnego wykorzystania lub usankcjonowania stanu faktycznego¹⁰. Wzrastający stan zalesień wzbudzał w niektórych kołach naukowych zaniepokojenie. M. Błażejczyk wykazał, że w latach 1946-1971 powierzchnia gruntów rolnych zmniejszyła się z 20 440 200 ha do 19 507 800 ha, czyli o 932 420 ha, w tym samym zaś czasie powierzchnia gruntów leśnych wzrosła z 6 469 700 ha w 1946 r. do 8 431 600 ha w 1970 r., czyli o 1 961 900 ha. Dlatego ustalenie docelowej granicy zalesień stało się koniecznością.

⁸ T. Kocan: Kształtowanie oraz ochrona ekosystemów leśnych w międzynarodowym programie UNESCO - MaB, "Nauka Polska" z 1977 r., z. 9-10, s. 176.

⁹ Zob. Dz.U. z 1949 r. nr 63 poz. 494 z późniejszymi zmianami oraz Dz.U. z 1973 r. nr 48, poz. 283 z późniejszymi zmianami.

¹⁰ L. Jastrzębski: Problemy lasów i zadrzewień w świetle aktów prawnych w okresie 1944 - 1972, "Folia Forestalia Polonica", ser. A, 1976 r. z. 22 oraz M. Błażejczyk: konstrukcja i instrumenty prawnej ochrony gruntów rolnych, PiP 1972, nr 10, s. 43 i następne.

Krajowy plan przestrzenny, ustalił docelową normę zalesienia powyżej 30 % powierzchni kraju ¹¹.

Krajowy plan przestrzenny dokonał zatem stabilizacji powierzchni leśnej w makro skali. Dalszej stabilizacji przestrzennej gruntów leśnych dokonują plany miejscowe, a pomocniczo służą dla tego celu: instytucja wyznaczania terenów budowlanych na obszarze wsi oraz tymczasowe plany zagospodarowania przestrzennego gmin. Wyznaczają one w jednostkach osadniczych grunty przeznaczone pod produkcję leśną. Zatwierdzenie krajowego planu przestrzennego rozpoczęło więc drugi etap planowania przestrzennego w gospodarce leśnej.

Ostatnim ogniwem planowania przestrzennego na odcinku gospodarki leśnej są plany urzędzenia gospodarstwa leśnego. Można je traktować jako szczególny rodzaj planów miejscowych. Plany urzędzenia gospodarstwa leśnego określają cele, dla których gospodarka leśna ma być prowadzona na danej powierzchni, a także rodzaj i sposób prowadzonej działalności. Plan urzędzenia gospodarstwa leśnego ma dużą styczność z innymi działami gospodarki narodowej przez lokalne rozwiązywanie spraw budowy dróg, zabudowy potoków, melioracji wodnych oraz budownictwa ogólnego. Tego rodzaju problematyka stanowi z istoty swojej część planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego plan urzędzenia gospodarstwa leśnego powinien być co najmniej uzgadniany z terenowymi organami administracji państwowej. Żaden akt normatywny nie przewiduje jednak obowiązku administracyjnego w takiej postaci. Tym niemniej obserwuje się stopniowe wiązanie planów urzędzenia gospodarstwa leśnego z planami przestrzennymi i to zarówno stopnia miejscowego jak i makroregionalnego, gdyż w myśl instrukcji urzędzenia lasu z 1969 r. ¹² plany urzędzeniowe

¹¹ Kompleksowy program ochrony i kształtowania środowiska w Polsce do roku 1999, prognoza zmian w środowisku do roku 1990, Warszawa 1973, s.20.

¹² Instrukcja urzędzenia lasu zatwierdzona przez Ministra Leśnictwa i Przemysłu Drzewnego.

powinny być tworzone zgodnie z zasadą wielkoobszarowości, zalecającej opracowanie planu jednocześnie dla wszystkich nadleśnictw położonych na obszarze jednej "dzielnicy przyrodniczolesnej".

Plan zagospodarowania przestrzennego oprócz stabilizacji powierzchniowej, o której już była mowa, zapewnia gospodarce leśnej na pewnych obszarach stabilizację produkcyjną. Plan przestrzenny jest w tym przypadku wykorzystywany pomocniczo, gdyż powierzchnie leśne przeznaczone dla prowadzenia intensywnego rozwoju gospodarki leśnej nie są wyznaczane w wykonaniu ustawy o planowaniu przestrzennym, lecz na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów wydanego w wykonaniu ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów¹³, tworząc w obrębie lasów rodzaj tzw. obszarów specjalnych, o których będzie mowa w dalszej części pracy. Kompleksy leśne ustalane aktem normatywnym na szczeblu centralnym, są z kolei ujmowane w planach przestrzennych. Czynność ta nie powoduje zmian w planach przestrzennych, gdyż nie wpływa na kształt granicy leśnej lecz oddziałuje na kierunek decyzji administracyjnych wydawanych w wykonaniu ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym /decyzje o lokalizacji inwestycji/, przez wprowadzenie pewnych ograniczeń lokalizacyjnych. Na obszarach intensywnego rozwoju gospodarki leśnej nie wolno bowiem lokalizować zakładów produkcyjnych powodujących ujemne skutki dla gospodarki rolnej lub leśnej. Przepisy o planowaniu przestrzennym łącznie z przepisami o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów stwarzają dla regionów intensywnego rozwoju gospodarki leśnej odpowiednio silniejszą ochronę od reszty gruntów leśnych. Jest to funkcja pomocniczo-ochronna planowania przestrzennego.

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 września 1977 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów /Dz. U. nr 33, poz. 145/.

2. Funkcje pozaprodukcyjne lasów i ich zabezpieczenie w planach zagospodarowania przestrzennego

Lasy, oprócz produkcji surowca drzewnego spełniają także inne funkcje, wśród których należy przede wszystkim wymienić funkcje 1/ gleboochronne, wodoochronne, przeciwlawinowe i wiatrochronne, 2/ uzdrowiskowo-klimatyczne, 3/ turystyczne oraz zdrowotno-rekreacyjne dla miast i terenów zurbanizowanych, 4/ ochrony i kształtowania krajobrazu, 5/ naukowe.

Ustawa o planowaniu przestrzennym w powiązaniu z aktami normatywnymi różnego szczebla, tworzy wśród gruntów leśnych obszary o specjalnym reżimie prawnym albo obszary, z którymi wiąże się obowiązek administracji państwowej prowadzenia działalności organizatorskiej w określonym kierunku.

Ad. 1. W stosunku do lasów spełniających funkcje gleboochronne, wodoochronne, przeciwlawinowe i wiatrochronne instrukcja urządzenia lasu z 1969 r. wprowadza ograniczenia w kierunkach gospodarki leśnej, zakazując m.in. wyrębu drzewa na dużych powierzchniach tzw. zrębami czystymi, prowadzącymi do czasowego wylesienia gruntu i całkowitej zmiany krajobrazu. Ustalenia powyższych obszarów dokonuje się w planach urządzenia gospodarstwa leśnego, a dopiero poprzez te plany mogą być one w dalszej kolejności ujmowane w planach przestrzennych. Mechanizm planowania działa w tym przypadku nie w sposób odgórny lecz z dołu do góry, ponieważ brak jest obowiązku uzgadniania tych planów z terenowymi organami administracji państwowej, stąd mogą one przedstawiać małą spójność z planami przestrzennymi, głównie miejscowymi. Jest to wielki mankament planów urządzania gospodarstwa leśnego i planowania przestrzennego.

Ad. 2. Zaliczenie określonej miejscowości do kategorii uzdrowiska wprowadza ograniczenia administracyjno-prawne w działalności gospodarczej właścicieli lub

zarządców lasów, znajdujących się na obszarze ochrony uzdrowiskowej. Lasy te spełniają funkcje uzdrowiskowo-klimatyczne i doznają najpełniejszej ochrony, gdyż na obszarze ochrony uzdrowiskowej panuje specjalny reżim prawny, w myśl którego ogólnie obowiązujące przepisy podlegają ograniczeniom zawartym w statucie uzdrowiska. Statut uzdrowiska wiąże gospodarkę leśną z planami urzędzenia gospodarstwa leśnego, które obowiązane są uwzględniać cele i warunki ochrony uzdrowiskowej¹⁴. Statut określa m.in. czynności, które ze względu na warunki naturalne i czynniki środowiskowe mogą być podejmowane tylko po zasięgnięciu opinii naczelnego lekarza uzdrowiska. Do nich należy także kierunek gospodarki leśnej prowadzonej na obszarze ochrony uzdrowiskowej, który jest kształtowany przez administrację leśną w ścisłym współdziałaniu z naczelnym lekarzem uzdrowiska.

Ad. 3. Najbardziej skomplikowane pod względem prawnym jest działanie planów zagospodarowania przestrzenne-go dla wyznaczenia lasom funkcji o charakterze turystycznym oraz zdrowotno-rekreacyjnym dla miast i terenów zurbanizowanych. Idzie tu o zapewnienie spełniania przez lasy funkcji turystycznych w drodze nałożenia na lasy państwowe obowiązku prowadzenia gospodarki leśnej odpowiadającej wymaganiom turystycznym. Sprawa ta została pod względem normatywnym uregulowana w resorcie leśnictwa i przemysłu drzewnego na przestrzeni lat 1972 - 1975¹⁵. Od tej pory można mówić o synchronizacji planów przestrzennych z planami urzędzenia gospodarstwa leśnego dla potrzeb turystyki. Tak samo złożonym zagadnieniem opracowywanym i wprowadzonym w życie etapowo była sprawa wyznaczenia terenów leśnych dla potrzeb rekreacji i wypoczynku.

¹⁴ Por. wzorcowy statut uzdrowiska, stanowiący załącznik do uchwały nr 168 Rady Ministrów z dnia 28 maja 1968 r. w sprawie wzorcowego statutu uzdrowiska /Mon:Pol. nr 27, poz. 174/.

¹⁵ Zob. L.Jastrzębski: Przepisy prawne z zakresu ochrony przyrody, Warszawa 1975, s. 141 i następane.

Regulacja prawna tej problematyki była dokonywana aktami prawnymi na różnym szczeblu. Zasadniczą podstawę prawną dla tych celów spełnia art. 1 ust. 3 ustawy z dnia 18 listopada 1948 r. o przejściu na własność państwa niektórych lasów i innych gruntów samorządowych¹⁶. Stwarza on pojęcie tzw. lasów komunalnych, zarządzanych przez organy podległe Radom Narodowym. Są to lasy położone w granicach administracyjnych miast albo nawet poza tymi granicami, przy spełnianiu warunku, że w planach zagospodarowania przestrzennego są przeznaczone na zaspokajanie potrzeb zdrowotnych i kulturalnych ludności miast, ośrodków przemysłowych, miejscowości uzdrowiskowych i innych osiedli.

Kolejne akty normatywne o niższej randze niż ustawa stwarzają nowy model gospodarstwa leśnego, którego zarząd jest nadal wykonywany przez jednostki organizacyjne Lasów Państwowych, a określone obowiązki w zakresie budowy i utrzymania urządzeń służących dla potrzeb rekreacji i wypoczynku ludności miast i ośrodków przemysłowych spoczywają na terenowych organach administracji państwowej. Pierwotnym modelem takiego modelu stała się uchwała nr 196 Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie zwiększenia produktywności oraz zagospodarowania i wykorzystania Leśnego Pasa Ochronnego w dostosowaniu do potrzeb zdrowotno-kulturalnych mieszkańców Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego. Na podobnych zasadach decyzją Rady Ministrów z dnia 29 października 1971 r. utworzono Warszawski Zespół Leśny wchodzący w skład Okręgowego Zarządu Lasów Państwowych w Siedlcach na powierzchni około 31 191 ha. Zarówno Leśny Pas Ochronny Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego jak i Warszawski Zespół Leśny należy traktować jako regionalne plany przestrzenne powołane do życia w szczególności

¹⁶ Dz.U. nr 57, poz. 456.

trybie odbiegającym od zasad ich tworzenia określonych w art. 9 ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, jako tworzona całkowicie z pozycji centralnej.

Próby rozwiązywania problematyki ochrony zdrowia i wypoczynku ludności w ujęciu przestrzennym podejmowano także na podstawie planów regionalnych, tworzonych w trybie ustawy o planowaniu przestrzennym. Przykładowe rozwiązania w tym zakresie daje niepublikowana uchwała nr 235 Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1968 r. w sprawie "Podstawowych założeń planu Warszawskiego Zespołu Miejskiego i planu ogólnego Warszawy na rok 1985". Oprócz stabilizacji istniejących obszarów zalesionych daje ona impuls do dalszych zalesień, określając normatywy zieleni przypadające na jednego mieszkańca Warszawy i miast strefy podmiejskiej. Uchwała przyjęła ponadto zasadę planowania i realizacji stref izolacyjnych i ochronnych wokół obiektów uciążliwych dla otoczenia oraz projektowania i realizacji zadrzewień.

Idee te realizuje dalej ustawodawca tworząc w art. 9 ustawy z dnia 26 października 1971 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów tzw. obszary leśne ochronne /które raczej powinny się nazywać obszarami chronionymi/. Ustawodawca przyjmuje założenie, że lasy i grunty leśne położone w granicach administracyjnych miast oraz wokół dużych miast, ośrodków przemysłowych i uzdrowisk są z mocy prawa przeznaczone do spełniania funkcji związanych z gospodarką leśną, ochroną zdrowia i wypoczynkiem. Przeznaczenie ich na inne cele jest ograniczone.

Obszary te mają pod względem prawno-organizacyjnym dwójaki charakter. Są obszarami, na których prowadzi się gospodarkę leśną szczególnego typu o charakterze nieprodukcyjnym, zwłaszcza korzystnym dla ludności, w tym zakresie zatem rodzą się pewne obowiązki dla zarządców lasów. Obszary leśne chronione są jedną z kategorii obszarów

specjalnych, na których realizacja niektórych ogólnie obowiązujących przepisów prawnych z zakresu budownictwa może być ograniczona aktem normatywnym, wydanym przez terenowe organy administracji państwowej stopnia wojewódzkiego. Obszary te są wyznaczane szczególnym rodzajem planów przestrzennych /regionalnych i miejscowych/, które od planów zagospodarowania przestrzennego określonych w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. różnią się tylko ograniczeniem co do rodzaju przeznaczenia terenów oraz określenia sposobu i celu ich zagospodarowania. Można je nazwać planami zagospodarowania przestrzennego o charakterze częściowym.

Ad. 4 i 5. Ochronę krajobrazu wyprowadza się w pierwszym rzędzie z przesłanek prawnych opartych na przepisach ustawy z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody¹⁷. Stosownie bowiem do art. 1 pkt. 2 ustawy swoiste cechy krajobrazu stanowią jeden z celów, dla których ustanawia się ochronę tworów przyrody żywej i nieożywionej, zarówno poszczególnych okazów jak i ich skupisk oraz zbiorowisk na określonych obszarach.

Podstawowe instytucje służące tym celom to instytucja parku narodowego i rezerwatu przyrody. Ograniczenia co do sposobu zagospodarowania terenu parku są adresowane do organów administracji państwowej i gospodarczej oraz do ludności, a ich przedmiotem jest ściśnienie: a/ właściciela lub zarządcy gruntu w prawie wykonywania własności gruntu lub prawie korzystania z gruntu, b/ w prowadzeniu działalności gospodarczej, c/ w sposobie dowolnego zachowania się i poruszania na obszarze parku. Ograniczenia powyższe są rezultatem zawieszenia ogólnie obowiązującego ustawodawstwa na rzecz specjalnego reżimu prawnego wprowadzonego aktami normatywnymi organów administracji państwowej. Dlatego obszar parku

¹⁷ Dz.U. nr 25, poz. 180 z późniejszymi zmianami.

narodowego jest typowym obszarem specjalnym o szczególnym reżimie prawnym.

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. przewiduje obowiązek opracowania dla parku narodowego planu przestrzennego, który ze względu na znaczenie parku nie tylko dla celów miejscowych powinien być planem regionalnym. Plan przestrzenny uwzględnia cele przyrodnicze i naukowe parku, dla których został on utworzony. Dlatego określa on kierunek działalności organów parku, a ponieważ park narodowy ma także spełniać zadania zdrowotne i wypoczynku ludności, ustala on także lokalizację i zakres inwestycji turystycznych, które mogą być realizowane na obszarze parku. Plan przestrzenny opracowywany dla parku narodowego można określić jako realizację w przestrzeni zadań zawartych w rozporządzeniu Rady Ministrów, kreującym park. Ze względu na charakter naukowy zadań parku narodowego także i tryb uchwalania planu przestrzennego dla potrzeb parku odbiega od trybu przewidzianego w ustawie z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym, gdyż wymaga on wcześniejszego uzgodnienia z Radą Parku. Plan zagospodarowania przestrzennego opracowywany dla potrzeb parku narodowego ma zatem łagodzić konflikty powstające w łonie interesu społecznego, który w imię realizacji zadań gospodarczych nakazuje wykorzystywanie danego obiektu na zasadzie przepisów obowiązujących powszechnie oraz innych zadań, które dla celów naukowych, estetycznych, kulturalnych, piękna krajobrazu itp. wyłączają ich działanie.

Podobne zadania tylko na znacznie mniejszym obszarze spełniają rezerwaty przyrody. Środki prawne ochrony krajobrazu na terenie rezerwatów przyrody mają nie tylko charakter bierny ale i czynny. Są podobne do ochrony rezerwatowej z tym, że ponadto nakładają na terenowe organy administracji państwowej obowiązek opracowania dla obszarów rezerwatu objętego ochroną krajobrazu planu

technicznego zadrzewień na zasadach obowiązujących przy zadrzewianiu kraju z tym, że jego realizacja byłaby włączona do okresowych i rocznych planów zadrzewień w poszczególnych województwach.

W ostatnich latach, począwszy od 1971 r. obserwuje się wielką aktywność terenowych organów władzy państwowej w kierunku tworzenia tzw. parków krajobrazowych i obszarów chronionego krajobrazu w trybie przepisów ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym. Jest to tendencja ze wszechmiar słuszna z tym jednak, że należy w drodze nowelizacji ustawy o ochronie przyrody pojęciom tym nadać właściwy kształt prawny.

3. Ochrona substancji lasów, gruntów leśnych i cennych obiektów przyrodniczych w planach przestrzennych

Celem poniższych uwag jest wykazanie, w jaki sposób plany zagospodarowania przestrzennego chronią lasy i grunty leśne przed zmianami typu ilościowego i jakościowego.

Stabilizację ilościową lasów i gruntów leśnych zapewniają normy prawne występujące poza grupą norm prawnych z zakresu planowania przestrzennego. W nich zawarte są tzw. gwarancje prawne, typu materialno-prawnego.

Kierunek regulacji prawnej w odniesieniu do własności państwowej i niepaństwowej jest ten sam, w postaci nałożenia obowiązku na właściciela, posiadacza lub zarządcę lasu i gruntu leśnego utrzymywania go trwale pod uprawą leśną. Obowiązek trwałego utrzymywania lasu pod uprawą leśną, prowadzący do niezmnieszenia się powierzchni leśnej, traktowany jest w przepisach prawa jako obowiązek o charakterze publicznym, który może być uchylony decyzją administracyjną właściwego organu. Może się to stać w razie wystąpienia potrzeb, które z punktu widzenia interesów ogólnopństwowych równoważyłyby powyższy obowiązek

O wielkości i jakości tych potrzeb, a zatem o wyważeniu potrzeb ogólnopństwowych równoważących publiczny obowiązek utrzymywania lasu i gruntu leśnego pod uprawą leśną decydują normy prawne z zakresu planowania przestrzennego.

Do 1966 r. pomimo wejścia w życie ustawy z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym obserwowano się marnotrawstwo w szafowaniu gruntami przeznaczonymi dla celów realizacji inwestycji. Dlatego normy prawne spoza grupy norm określających w sposób ścisły regulację gospodarki przestrzennej, począwszy od 1966 r. wyznaczają: 1/ rodzaj gruntów, które mogą być przeznaczone na cele nierolnicze lub nieleśne i ich kolejność, 2/ wskaźniki wykorzystania terenów pod inwestycje oraz wskaźniki zainwestowania na terenach wiejskich /tzw. normatywy powierzchniowe/, 3/ obowiązek rekultywacji gruntów rolnych i leśnych, które utraciły na skutek działalności gospodarczej swój dotychczasowy charakter, 4/ sposób współdziałania organów planowania przestrzennego z organami do spraw rolnictwa i leśnictwa przy opracowywaniu i realizacji planów przestrzennych, 5/ obowiązek uiszczania opłat przez inwestorów za przekazywane na cele nierolnicze grunty rolne. Dokonały tego trzy uchwały Rady Ministrów z dnia 12 lipca i 6 września 1966 r. oraz z dnia 31 stycznia 1970 r.

Ponieważ istniała pewna kolizja norm prawnych regulujących problematykę ochrony substancji rolnej i leśnej, połączono je w jedną całość i nadano im najwyższą rangę przez wydanie w dniu 26 października 1971 r. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych oraz rekultywacji gruntów¹⁸. Normy zawarte w tej ustawie stwarzają wobec substancji leśnej cały zespół gwarancji, zapewniających substancji leśnej nie tylko ochronę typu ilościowego lecz i jakościowego.

¹⁸ Dz.U. nr 27, poz. 249 i z 1974 r. nr 38, poz. 230.

Na pierwszym miejscu należy wymienić gwarancję typu materialno-prawnego wynikającą z obowiązku rekultywacji gruntów rolnych i leśnych, które z powodu działalności gospodarczej utraciły ten charakter. Gwarancją typu organizacyjno-proceduralnego jest uznanie priorytetu w zakresie procedury przekazywania gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne organom do spraw rolnictwa i leśnictwa lub organom państwowym gospodarstwa leśnego, które o przekazaniu rozstrzygają w formie decyzji administracyjnej. Do dalszych gwarancji typu organizacyjno-proceduralnego, które w pewnym zakresie mogą się nawet zbliżyć do gwarancji materialno-prawnych należy: 1/ określenie miejsca, rodzaju i kolejności gruntów leśnych przekazywanych na cele nieleśne, 2/ ustalenie wskaźników normatywnych zapotrzebowania terenów przeznaczonych na cele nieleśne, jak również na cele budownictwa związanego z produkcją leśną, 3/ określenie obowiązku przy projektowaniu lub rozbudowie zakładów wprowadzania do technologii produkcji takich zmian, które mogą mieć wpływ na zmniejszenie zapotrzebowania na grunty leśne, 4/ określenie obowiązku dla terenowego organu administracji państwowej opracowania łącznie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego także i programu wykorzystania gruntów leśnych przeznaczonych na cele nieleśne. Wszystkie owe gwarancje powinny występować przy opracowywaniu perspektywicznych planów rozwoju gospodarki narodowej, planów regionalnych, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, projektów wyznaczania terenów budowlanych na obszarach wsi oraz wydawania decyzji o lokalizacji i sporządzaniu planów realizacyjnych.

I wreszcie ochronę substancji leśnej zapewniają tzw. gwarancje pośrednie, do których można zaliczyć gwarancje typu ekonomicznego. Przykładem ich jest decyzja administracyjna o wymierzeniu jednorazowej należności i stałych opłat rocznych w przypadku przeznaczania lasu lub gruntu leśnego na cele nierolnicze lub nieleśne. Informacja Naczelnego Zarządu Lasów Państwowych z maja 1976 r. stwierdza jednak, że wielkość przekazywanych lasów i gruntów leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w zasadzie mało się zmienia i wynosi corocznie ponad 2 000 ha.

Mgr Edward Radziszewski

PLAN REALIZACYJNY W SYSTEMIE PLANOWANIA SPOŁECZNO-GOSPODARCZEGO

I

Obowiązujący u nas system planowego rozmieszczenia inwestycji i zagospodarowania terenów ich realizacji ma na celu zapewnienie ładu przestrzennego w zabudowie miast i wsi oraz szerokie uwzględnienie potrzeb społecznych, związanych zwłaszcza z ochroną środowiska, polepszeniem warunków bytowych i estetyką zabudowy. Jednym z instrumentów tego systemu jest plan realizacyjny, sporządzany w toku prac nad przygotowaniem inwestycji budowlanej, jako opracowanie rozwiązujące sprawy zagospodarowania terenu, na którym przewiduje się realizację inwestycji. Plan realizacyjny określa urbanistyczne /przestrzenne/ i architektoniczne zasady zagospodarowania terenu inwestycji lub działki budowlanej¹.

Z uwagi na obowiązek zatwierdzenia planu realizacyjnego przez organ administracji państwowej, rozwiązania jego są wiążące dla danej inwestycji i są podstawą opracowania projektu /projektów/ i innych opracowań przygotowywanych w celu realizacji inwestycji. Plan ten tworzy więc obowiązujące warunki przestrzenne realizacji inwestycji,

¹ Por. art. 20 ust. 2 pkt 2 ustawy - Prawo budowlane.

zmierzące do wykonania ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego i wpływające na działalność uspołecznionego inwestora i wykonawcy robót w zakresie realizacji ich zadań planowych.

Celem niniejszego opracowania jest określenie w drodze analizy przepisów charakteru planu realizacyjnego, rozważenie jego roli jako instrumentu kształtowania prawidłowej zabudowy związanej z realizacją poszczególnych inwestycji i środków, przy użyciu których rola ta jest spełniona, oraz oceny przydatności tego opracowania.

II

Plan realizacyjny to skrótowa nazwa opracowania określającego zasady przestrzennego i architektonicznego zagospodarowania terenu inwestycji. Sporządza się go aktualnie jako plan zagospodarowania terenu inwestycji lub plan usytuowania obiektu budowlanego /np. drogi, linii energetycznej lub innego obiektu liniowego/, albo plan zagospodarowania działki budowlanej².

Plan zagospodarowania terenu inwestycji i plan usytuowania obiektu budowlanego przygotowuje się dla inwestycji gospodarki uspołecznionej, zaś plan zagospodarowania działki budowlanej dla inwestycji osób fizycznych i jednostek organizacyjnych nie będących jednostkami gospodarki uspołecznionej.

Omawiany plan zawiera także niezbędne graficzne rozwiązania projektowe, dotyczące przede wszystkim zagadnień architektonicznych. Poza częścią graficzną plan realizacyjny obejmuje część opisową obejmującą zestawienia i dane niezbędne do dokonania ustaleń koniecznych do przygotowania realizacji inwestycji.

² Por. § 2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego /Dz.U. z 1975 r. nr 8, poz. 48 i z 1976 r. nr 1, poz. 9/, zwanego dalej w treści opracowania przepisami o nadzorze urbanistyczno-budowlanym.

III .

Pojęcie planu realizacyjnego łączy się z ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. o planowaniu przestrzennym³. W intencji twórców wymienionej ustawy plan ten miał być opracowaniem łączącym plan zagospodarowania przestrzennego /miejscowego/ z projektem inwestycji budowlanej⁴.

W 1965 r. ukazało się zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów oraz Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 30 lipca 1965 r. w sprawie projektowania inwestycji⁵, które m.in. w wykonaniu ustawy o planowaniu przestrzennym określiło szczegółowe zasady sporządzania, uzgadniania i zatwierdzania planów realizacyjnych wprowadzone tą ustawą. W przepisach wymienionego zarządzenia plan realizacyjny potraktowano jako opracowanie projektowe, obejmują go projektem wstępnym inwestycji jako jego część określającą zagospodarowanie terenu inwestycji.

Zarządzeniem Ministra Budownictwa i Przemysłu Materiałów Budowlanych z dnia 28 października 1969 r. w sprawie planów realizacyjnych⁶ problematyka planów realizacyjnych, w ramach uproszczeń postępowania przygotowawczego w procesie inwestycyjnym, została rozszerzona o sprawy ustalania lokalizacji szczegółowej inwestycji⁷ oraz sprawy rozwiązań architektoniczno-budowlanych inwestycji. W tej konwencji plan realizacyjny, po jego zatwierdzeniu, stał się wyłącznym dokumentem rozstrzygającym o miejscu budowy, rozmieszczeniu elementów inwestycji na terenie

³ W brzmieniu z 1961 r. - Dz.U. nr 7, poz. 47.

⁴ Por. art. 4 ustawy o planowaniu przestrzennym /Dz.U. nr 7, poz. 47/ z 1961 r.

⁵ Mon. Pol. z 1965 r. nr 45, poz. 253.

⁶ Mon. Pol. z 1969 r. nr 48, poz. 373.

⁷ Decyzja o ustalaniu lokalizacji szczegółowej inwestycji obowiązywała do czasu ukazania się ustawy - Prawo budowlane z 1974 r., które zastąpiło tę decyzję - decyzją o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanej.

jej realizacji oraz kształtującym architekturę inwestycji.

Analogiczny charakter utrzymał plan realizacyjny w świetle przepisów rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 stycznia 1973 r. w sprawie ustalenia miejsca realizacji inwestycji budowlanych oraz państwowego nadzoru budowlanego nad budownictwem powszechnym ⁸.

IV

Włączenie planu realizacyjnego do problematyki ustawy o planowaniu przestrzennym nie zmieniło jego zasadniczego charakteru. Podstawowym zadaniem tego planu zawsze było rozwiązanie projektowe kształtu przestrzennego projektowanych inwestycji budowlanych. Zmiany zakresu planu realizacyjnego nie dotyczyły tego głównego zadania. W praktyce były one następstwem przeobrażeń procesu projektowania, związanych z poszukiwaniem uproszczonych metod przygotowywania inwestycji do realizacji. Przykładem może być włączenie do planu realizacyjnego rozwiązań architektoniczno-budowlanych obiektów budowlanych przewidzianych do realizacji na terenie inwestycji w związku z likwidacją projektów wstępnych inwestycji ⁹, a także wspomniane wyżej połączenie lokalizacji szczegółowej inwestycji z tematyką planu realizacyjnego.

Ta niezmiennosc zasadniczego charakteru planu realizacyjnego wynika, jak wydaje się, z okoliczności, że rozwiązania projektowe problemów związanych z usytuowaniem

⁸ Dz.U. z 1973 r. nr 4, poz. 29.

⁹ Projekty wstępne inwestycji zlikwidowano uchwałą nr 110 Rady Ministrów z dnia 23 czerwca 1969 r. w sprawie projektowania inwestycji /Mon. Pol. nr 28, poz. 220/, wprowadzając w to miejsce założenia techniczno-ekonomiczne inwestycji, jako opracowanie o charakterze techniczno-ekonomicznym; założenia obowiązują również obecnie - patrz uchwała nr 75 Rady Ministrów z dnia 10 marca 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji /Mon. Pol. nr 23, poz. 133/.

obiektów budowlanych i zagospodarowaniem wiążącego się z obiektem terenu, z punktu widzenia "warsztatowego" zawsze były uważane za nierozdzieloną całość z problemami konstrukcyjno-budowlanymi i funkcjonalno-użytkowymi obiektów budowlanych wchodzących w skład inwestycji.

Należy zwrócić uwagę, że plany zagospodarowania przestrzennego i plany realizacyjne dotyczą różnych etapów działania. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zmierza do społecznie najkorzystniejszego przeznaczenia terenów w jednostce osadniczej, uwzględniającego wszechstronne potrzeby związane z jej kształtowaniem i rozwojem. Plan realizacyjny jest instrumentem realizacji ustaleń planu miejscowego i konkretyzacji jego zasad. Słusznie więc zwraca uwagę St. Jędrzejewski¹⁰, że prawidłowe było powiązanie w dawnym prawie budowlanym problematyki "planów zabudowy" z przepisami "policyjno-budowlanymi". Podkreśla on, że w trakcie dyskusji nad kształtem nowego prawa budowlanego argumentowano słusznie, że proces tworzenia i stanowienia planów zagospodarowania przestrzennego - to zagadnienie o zasadniczo odmiennym charakterze i wymagające też użycia innych form niż proces wykonywania tych planów. Czynności związane z wykonywaniem planów należałoby zatem powiązać z czynnościami państwowego nadzoru budowlanego i poddać ich prawnej regulacji przez ustawę Prawo budowlane.

Argumenty tego rodzaju oraz przedstawiony wyżej charakter samego planu realizacyjnego przesądziły, że sprawy planów realizacyjnych włączono do ustawy - Prawo budowlane z 1974 r.¹¹, uważając iż obejmują one problematykę inwestycyjno-budowlaną, która w celu zapewnienia prawidłowego wykonania miejscowych planów zagospodarowania

¹⁰ St. Jędrzejewski - Prawo budowlane - Toruń 1976 r. str. 37.

¹¹ Por. art. 20-22 i art. 25.

przestrzennego, powinna być podporządkowana gestii organów administracji państwowej, wykonujących przewidziany w prawie budowlanym nadzór państwowy nad budownictwem.

V

Zadaniem planu realizacyjnego w rozumieniu ustawy

- Prawo budowlane z 1974 r. jest:
- rozmieszczenie obiektów budowlanych i innych elementów inwestycji na terenie;
- skoordynowanie poczynań związanych z przestrzenną realizacją inwestycji z jej programem, w nawiązaniu do otoczenia, konfiguracji terenu oraz przy uwzględnieniu istniejącego już stanu zagospodarowania i wymagań prawa;
- określenie koncepcji rozwiązań architektoniczno-budowlanych;
- poddanie projektowanego zagospodarowania terenu inwestycji i ukształtowania przestrzennego zabudowy nadzorowi organów administracji państwowej.

Planowi realizacyjnemu wyznaczono zarówno rolę narzędzia ochrony interesu społecznego, jak też interesu indywidualnego w tym również związanego z otoczeniem terenu inwestycji.

W zakresie ochrony interesu społecznego podkreślić należy sprawę ochrony środowiska. Wprowadza się bowiem ustalenia zmierzające do zapewnienia w planie realizacyjnym ochrony powierzchni ziemi łącznie z glebą, wody, powietrza atmosferycznego, roślinności, ochrony przed hałasem, promieniowaniem itp. ¹².

Ochrona uzasadnionego interesu indywidualnego obejmuje zapewnienie dojazdu /dojścia/ do drogi publicznej,

¹² Por. § 14, 18 przepisów o nadzorze urbanistyczno-budowlanym, § 5 ust. 1, pkt 1, lit. C uchwały nr 75 Rady Ministrów z dnia 10 marca 1972 r. w sprawie projektowania inwestycji /Mon. Pol. 23, poz. 133/.

ochronę przed pozbawieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z wody, kanalizacji, energii elektrycznej i ciepłej, środków łączności, dopływu światła dziennego oraz przed uciążliwościami powodowanymi przez hałas, zakłócenia elektryczne, zanieczyszczenie powietrza, wody lub gleby ¹³.

Przedstawione wyżej zadania i rola planu realizacyjnego wyraźnie znajdują swój wyraz w ustaleniach przepisów o nadzorze urbanistyczno-budowlanym zawierających szczegółowe unormowanie spraw objętych planem realizacyjnym ¹⁴.

Plan realizacyjny przeciwdziała punktowemu rozwiązaniu zagospodarowania terenu inwestycji. Celowi temu m.in. służy przepis nakazujący posługiwanie się przy opracowywaniu planu realizacyjnego mapą, obejmującą tereny otaczające teren inwestycji w pasie co najmniej 30 m od granic tego terenu.

W planie realizacyjnym ześrodkowuje się więc całość zagadnień przestrzenno-realizacyjnych inwestycji budowlanej niezbędnych do zapewnienia ładu przestrzennego na zagospodarowywanym terenie, łącznie ze sprawą oddziaływań inwestycji na jej otoczenie. Jest on więc ważnym dokumentem służącym w toku przygotowania inwestycji do uściślenia wielkości terenu niezbędnego dla podejmowanej inwestycji, uzyskania pozwolenia na budowę, ukierunkowania szczegółowych rozwiązań projektowych w zakresie problematyki przestrzennej i architektoniczno-budowlanej oraz wykonywania nadzoru państwowego nad sposobem zagospodarowania terenu przeznaczanego pod inwestycję.

¹³ Por. art. 5, ust. 1, pkt 6 i ust. 2 ustawy - Prawo budowlane.

¹⁴ Por. §§ 13 i 14 rozporządzenia MAGT10S w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego /Dz.U. 1975, nr 8, poz.48/.

VI

Rola, jaką plan realizacyjny ma do spełnienia przy przygotowywaniu inwestycji budowlanej do realizacji, a zwłaszcza rola jego jako instrumentu zapewnienia ładu przestrzennego wymaga nadania mu mocy niezbędnej do zobowiązania wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego do respektowania jego ustaleń. W ustawie - Prawo budowlane wprowadzono przeto obowiązek zatwierdzania planu realizacyjnego przez organ administracji państwowej¹⁵, mającego nadać moc obowiązującą ustaleniom planu, a jednocześnie dającym możliwość odpowiedniego do potrzeb korygowania ustaleń planu. Zatwierdzenie planu realizacyjnego jest formą nadzoru państwowego nad jego rozwiązaniami projektowymi.

W decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego organ zatwierdzający:

- 1/ stwierdza zgodność rozwiązań projektowanej inwestycji z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz z warunkami określonymi w decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji¹⁶;
- 2/ rozstrzyga pod względem urbanistycznym i architektonicznym o doborze projektów typowych i powtarzalnych oraz o prawidłowości rozwiązań architektonicznych obiektów budowlanych projektowanych indywidualnie, powiązania ich z warunkami naturalnymi terenu inwestycji i z zagospodarowaniem otoczenia;
- 3/ zatwierdza pod względem urbanistycznym i architektonicznym ustalenia i rozwiązania objęte planem /np. rozwiązania układu komunikacyjnego, uzbrojenia terenu, zasady ochrony środowiska, rozwiązania ochrony przeciwpożarowej itp.¹⁷.

¹⁵ Art. 21 ust. 3.

¹⁶ Por. §§ 8-11 przepisów o nadzorze urbanistyczno-budowlanym.

¹⁷ Por. § 18 przepisów o nadzorze urbanistyczno-budowlanym.

Zatwierdzenie planu realizacyjnego jest jedynym zatwierdzeniem przez organ administracji państwowej dokumentu projektowego dla inwestycji budowlanej, wymaganym przez prawo budowlane.

Obowiązkiem zatwierdzenia przez organ administracji państwowej objęte są plany realizacyjne sporządzone dla inwestycji, dla których obowiązuje uzyskanie decyzji administracyjnej w sprawie ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanej.

Przepisy o nadzorze urbanistyczno-budowlanym dopuszczają możliwość zatwierdzania planu realizacyjnego łącznie z wydaniem decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych. Zatwierdzenie planu może być też łączone z wydaniem pozwolenia na budowę¹⁸.

Przedstawione wyżej uproszczenia są w praktyce stosunkowo szeroko wykorzystywane. Dotyczy to zwłaszcza łączenia w budownictwie uspołecznionym decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych i zatwierdzania planu realizacyjnego.

W budownictwie osób fizycznych przyjęto jako regułę, że jedną decyzją administracyjną załatwia się sprawę ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanej, zatwierdzenia planu realizacyjnego i pozwolenia na budowę¹⁹.

Zatwierdzenie planów realizacyjnych należy do terenowych organów administracji państwowej, działających stosownie do ich właściwości określonej przepisami ustawy - Prawo budowlane oraz przepisami wydanymi w związku z wprowadzeniem dwustopniowego podziału administracyjnego Państwa²⁰.

¹⁸ Por. § 20 ust. 4 przepisów o nadzorze urbanistyczno-budowlanym.

¹⁹ Por. § 43 przepisów o nadzorze urbanistyczno-budowlanym.

²⁰ Por. art. 57 ust.1 ustawy - Prawo budowlane oraz § 2 pkt 17 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30 maja 1975 r. w sprawie określenia zadań i uprawnień należących do powiatowych rad narodowych i naczelników powiatów, które przejmują wojewódzkie rady narodowe i wojewodowie /Dz.U. nr 17, poz. 94/.

VII

Jak już podkreślono wyżej plan realizacyjny musi być zgodny z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzony jest jednak jako plan ogólny i plan szczegółowy, powstaje więc pytanie, który z tych planów powinien być podstawą opracowania planu realizacyjnego. Ustawa - Prawo budowlane nie zawiera w tym zakresie wskazówek, mówiąc ogólnie o planie miejscowym.

Z treści obydwu rodzajów planów²¹ wynika, że prawidłową podstawą planu realizacyjnego może być jedynie plan szczegółowy. Plan ogólny nie zawiera ustaleń na tyle sprecyzowanych, które by umożliwiały szczegółowe skoordynowanie problemów przestrzennych występujących przy realizacji określonej inwestycji z potrzebami rozwoju lub zagospodarowaniu jednostki osadniczej.

Przepisy ustawy - Prawo budowlane wskazują, że podstawą rozwiązań planu realizacyjnego może być także wyznaczenie terenów budowlanych na podstawie przepisów o terenach budowlanych w miastach i na wsi²². Opracowania te łącznie z podziałem na działki budowlane²³ są swego rodzaju szczegółowym planem zagospodarowania przestrzennego części jednostki osadniczej. Sporządzane są one przede

²¹ Por. art. 13, 14 oraz 16 ustawy o planowaniu przestrzennym /Dz.U. z 1975 r. nr 11, poz. 67 i nr 16, poz. 91/.

²² Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi /Dz.U. z 1969 r. nr 27, poz. 216 i z 1972 r. nr 49, poz. 312/ oraz ustawa z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego /Dz.U. nr 27, poz. 192/.

²³ Por. przepisy zarządzenia nr 173 Ministra Rolnictwa z dnia 31 października 1969 r. w sprawie przeprowadzania geodezyjnego podziału terenów budowlanych budownictwa mieszkaniowego i zagrodowego /Dz.Urz.Min.Roln. nr 13, poz. 114/ i rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 28 sierpnia 1972 r. w sprawie trybu ustalania, rozgraniczania i podziału terenów budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego na obszarze miast i osiedli /Dz.U. nr 35, poz. 242/.

wszystkim dla budownictwa ludności /jednorodzinnego - w miastach i zagrodowego na wsi/. Treść tych opracowań może być wystarczającą podstawą do prawidłowego rozwiązania problemów planu realizacyjnego.

Na obszarach, dla których nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego /ani szczegółowego, ani ogólnego/ lub nie wyznaczono terenów budowlanych, ustawa - Prawo budowlane dopuszcza przyjęcie jako podstawy rozwiązań planu realizacyjnego ustalenia terenowego organu administracji państwowej właściwego w sprawach zatwierdzenia tego planu. Ustalenia te powinny być dokonane na podstawie posiadanych materiałów do planu, uzupełnionych niezbędnymi danymi i uzgodnionych z zainteresowanymi organami ²⁴. Wprowadzenie jako podstawy koordynacji przestrzennej rozwiązań planu realizacyjnego ustaleń organu, opartych na bliżej sprecyzowanych materiałach, równa się praktycznie pozostawieniu organowi swobody uznania, co jest zjawiskiem społecznie niekorzystnym.

VIII

Plan realizacyjny, będąc opracowaniem projektowym, jest jednocześnie narzędziem działalności władczej organu administracji państwowej, służącym zwłaszcza celom realizacji polityki w zakresie planowania przestrzennego.

Zastanawiając się nad rolą i miejscem planu realizacyjnego w systemie planowania społeczno-gospodarczego należy wziąć pod uwagę w szczególności źródła, z których plan ten bierze swoją moc obowiązującą w zakresie rozwiązań przestrzennych. Plan ten niewątpliwie unać bowiem

²⁴ Por. art. 21 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane.

trzeba za akt normatywny ²⁵.

Będąc aktem normatywnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera ustalenia o charakterze norm prawnych obowiązujących każdego, kto znajdzie się w sytuacji korzystającego z terenu objętego tym planem ²⁶. Jest on źródłem materialno-prawnych ustaleń obowiązujących przy rozwiązywaniu problemów inwestycyjnych nie tylko w planie realizacyjnym, lecz także przy ustalaniu lokalizacji inwestycji /w zakresie spraw informacji o terenie/, ustalaniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych, wydawania pozwoleń na budowę, a także przy ocenie zakresu naruszenia prawa przy wznoszeniu obiektów budowlanych, w razie niezgodności z prawem budowlanym ²⁷.

Aby normy prawne planu miejscowego mogły być wykonane potrzebny jest, jak podkreśla W. Brzeziński ²⁸, jakiś akt administracyjny, który by konkretyzował te normy co do podmiotu, przedmiotu i ewentualnie terminu realizacji. W zakresie spraw zagospodarowania terenu przeznaczanego pod inwestycje takim aktem jest decyzja administracyjna w sprawie zatwierdzenia planu realizacyjnego.

Normy prawne planu miejscowego i wynikające z nich ustalenia decyzji w sprawie zatwierdzenia planu realizacyjnego są adresowane przede wszystkim do inwestora. On

²⁵ Por. np. W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 1961.; M.Jaroszyński, M.Zimmerman, W.Brzeziński: Polskie prawo administracyjne, Warszawa 1956; W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego jako forma prawna zarządzania gospodarką narodową, Państwo i Prawo 3/1978; S.Jędrzejewski: Prawo budowlane, Toruń 1976 i in.

²⁶ W.Brzeziński: Plan zagospodarowania przestrzennego, Warszawa 1961 r. s.140.

²⁷ Por. art. 37 ustawy - Prawo budowlane.

²⁸ W.Brzeziński op.cit.

bowiem decyduje o treści rozwiązań planu realizacyjnego i ponosi konsekwencje w razie nieuwzględnienia w tym planie norm planu miejscowego, polegające m.in. na odmowie zatwierdzenia planu realizacyjnego przez właściwy organ administracji państwowej, będącego warunkiem uzyskania pozwolenia na budowę.

Obowiązek zapewnienia zgodności rozwiązań planu realizacyjnego z planem miejscowym dotyczy także projektantów. Świadczą o tym przepisy o nadzorze urbanistyczno-budowlanym, uprawniające terenowy organ administracji państwowej, wykonujący nadzór nad budownictwem, do badania czy przy wykonywaniu samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie zapewniono m.in. zgodność z przepisami zezwalającymi na wznoszenie obiektów budowlanych wyłącznie na terenach przeznaczonych w myśl przepisów o planowaniu przestrzennym na dany cel i egzekwowania w razie potrzeby przestrzegania tego obowiązku przy zastosowaniu sankcji przewidzianych w ramach tzw. odpowiedzialności zawodowej w budownictwie ²⁹.

W konkluzji, zatwierdzony plan realizacyjny jest dokumentem projektowym, służącym przy użyciu środków prawnych realizacji gospodarki planowej w zakresie gospodarki przestrzennej, jest jednym z narzędzi realizacyjnych stosowanych w ramach systemu planowania społeczno-gospodarczego.

IX

W świetle przedstawionej wyżej roli planu realizacyjnego jako narzędzia wykonania ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, znaczenia nabierają uprawnienia nadzorcze terenowych organów administracji

²⁹ Por. art. 62 - 64 ustawy - Prawo budowlane.

państwowej. Do podstawowych zadań terenowych organów należy sprawowanie nadzoru urbanistyczno-budowlanego³⁰ obejmującego sprawy:

- zgodności realizacji inwestycji budowlanych z ustaleniami wynikającymi z miejscowego planu przestrzennego,
- kształtowania i ochrony środowiska.

Do wykonywania tego nadzoru służy cały zespół środków, jak kontrola, wydawanie decyzji obejmujących nakazy i zakazy i inne środki przewidziane prawem budowlanym, łącznie z możliwością zastosowania w uzasadnionych wypadkach postępowania przymusowego.

Jednym ze środków służących zapewnieniu zgodności rozwiązań planu realizacyjnego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest odmowa wydania decyzji w sprawie zatwierdzenia planu realizacyjnego, jeżeli przedstawione w planie rozwiązania naruszają m.in. przepis stwierdzający, że obiekty budowlane mogą być wznoszone wyłącznie na terenie przeznaczonym zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym pod danego rodzaju budownictwo.

W ramach przysługujących uprawnień nadzorczych właściwy terenowy organ administracji państwowej m.in. może korygować lub powodować skorygowanie wydanych już decyzji administracyjnych, które nie wykazują zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Zmiany te mogą być wprowadzone w wyniku wznowienia postępowania³¹, jeżeli zachodzą okoliczności uzasadniające to wznowienie lub przez uchylenie i zmianę decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego w tzw. trybie nadzoru³². W szczególności decyzja zatwierdzająca plan realizacyjny niezgodnie z

³⁰ Por. art. 53 ust. 1 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane.

³¹ Por. art. 127 i następne Kodeksu postępowania administracyjnego.

³² Por. w szczególności art. 137 pkt 2 kodeksu postępowania administracyjnego.

miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego podlega uchynieniu jako nieważna, gdyż uważa się ją za wydaną bez jakiegokolwiek podstawy prawnej.

I

Określona w prawie budowlanym rola planu realizacyjnego w procesie przygotowywania inwestycji i środki prawne służące terenowym organom administracji państwowej w związku z tym planem, pozwalają uznać go za dostosowane do potrzeb społecznych narzędzie kształtowania przestrzeni w toku działalności inwestycyjnej. Zaletą przepisów regulujących sprawy planów realizacyjnych jest ich elastyczność, umożliwiająca w szczególności łączne rozpatrywanie przez terenowy organ administracji państwowej spraw ustalania miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych, zagospodarowania terenu inwestycji /działki/, a nawet pozwolenia na budowę. Możliwość zastosowania tego uproszczonego trybu jest prawem właściwego organu, który skorzysta z niego jeżeli zaistnieją ku temu odpowiednie warunki.

Skuteczność oddziaływania planu realizacyjnego obniżają jednak przepisy ustalające podstawę materialno-prawną rozwiązań tego planu. Za podstawę tę, jak wskazano wyżej, uznano ogólnie miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W konsekwencji plany realizacyjne w szerokim zakresie są opracowywane i zatwierdzane na podstawie ogólnego planu miejscowego. Plan ogólny nie jest wystarczającym opracowaniem do skoordynowania szczegółowych problemów przestrzennych, ujawniających się przy realizacji inwestycji, a przy zastosowaniu uproszczonego trybu rozpatrywania spraw przestrzennych, polegającego na wskazanym wyżej łączeniu decyzji, rozstrzygnięcia oparte na ogólnym planie miejscowym mogą doprowadzić do nieprawidłowych rozwiązań przestrzennych.

Jeszcze poważniejszym źródłem niekorzystnych społecznie rozwiązań jest pozostawienie terenowemu organowi administracji państwowej swobody uznania w sprawach decydujących o rozwiązaniu planu realizacyjnego na obszarach, dla których nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego³³. Nasuwają się więc w zakresie omawianej problematyki następujące wnioski "de lege ferenda":

- 1/ podstawą opracowania i zatwierdzenia planu realizacyjnego powinien być wyłącznie miejscowy szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego, a na terenach na których wyznaczono tereny budowlane na podstawie odrębnych przepisów - zatwierdzony plan podziału terenu na działki budowlane;
- 2/ w razie braku opracowań, o których mowa w pkt 1, wszelkie indywidualne rozstrzygnięcia w sprawach gospodarki przestrzennej powinny być podejmowane kolegialnie, np. przez odpowiednią komisję posiadającą ustawowe uprawnienia do orzekania w wymienionych sprawach; a jeżeli sprawy te miałyby pozostać w gestii terenowych organów administracji państwowej, powinna być przewidziana obligatoryjna akceptacja proponowanych ustaleń przestrzennych przez komisję rady narodowej właściwej w sprawach planowania przestrzennego.

³³ Por. art. 21, ust. 2 ustawy - Prawo budowlane.

Mgr Zofia Bukowska-Mankiewicz

ROLA PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W LOKALIZACJI INWESTYCJI BUDOWLANYCH

I. Zagadnienia wstępne

Decyzje o lokalizacji inwestycji oraz o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji budowlanych są ważnymi narzędziami gospodarki planowej służącymi zapewnieniu harmonijnego rozwoju kraju, jego części, miast i wsi. Lokalizacja inwestycji należy do tych instytucji prawa, które ze względu na duże znaczenie dla przestrzennej gospodarki uległy wielokrotnym zmianom w poszukiwaniu prawidłowych rozwiązań w tym zakresie ¹. Kolejna zmiana w obowiązującym systemie prawnym nastąpiła w uchwale Rady Ministrów nr 196 z dnia 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji /Mon. Pol. nr 1, poz. 6/. Przepisy proceduralne regulujące tryb postępowania w tych sprawach zawiera zarządzenie Przewodniczącego Komisji Planowania przy Radzie Ministrów z dnia 18 stycznia 1978 r. w sprawie ustalenia dokumentacji w toku ustalenia lokalizacji /Mon. Pol. nr 4, poz. 17/.

W ustawie z dnia 24 grudnia 1974 r. Prawo Budowlane /Dz.U. nr 38, poz. 229/ i rozporządzeniu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego /Dz.U. nr 8,

¹ W pracy Z. Bukowskiej-Mankiewicz: Postanowienia przepisów prawnych dotyczących miejsca realizacji inwestycji budowlanych, maszynopis IKS 1977, podany został obszerny rys historyczny, ilustrujący jak przebiegały dotychczasowe poszukiwania prawidłowej formy lokalizacji inwestycji.

poz. 48/ zawarte są również postanowienia dotyczące ustalenia miejsca realizacji inwestycji budowlanych.

Przedstawiona praca jest zawężona do rozważań formalno-prawnych, dotyczących lokalizacji inwestycji i ustalenia miejsca realizacji inwestycji budowlanych w powiązaniu z planem zagospodarowania przestrzennego.

W tekście dla lepszej jego czytelności wprowadzono kilka nazw umownych. Do nich należą: decyzja lokalizacyjna zamiast decyzji o lokalizacji inwestycji; decyzja o ustaleniu miejsca realizacji zamiast decyzja o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych - nazwą tą obejmuje się również ustalenie miejsca w decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego i decyzji o pozwoleniu na budowę; plan przestrzenny zamiast planu zagospodarowania przestrzennego.

Ustawodawca podaje w przepisach następujące określenie lokalizacji inwestycji i ustalenia miejsca realizacji inwestycji:

1. Lokalizacja inwestycji jest to wskazanie regionu gminy /miasta/ w tym regionie, w którym obiekt budowlany ma być wybudowany, a w zakresie inwestycji liniowych - przebiegu trasy z wymienieniem miejscowości końcowych i ważnych pod względem gospodarczym ².
2. Ustalenie miejsca realizacji inwestycji jest ustaleniem terenu /działki budowlanej/, na którym inwestycja ma być zrealizowana, a także w miarę potrzeby - terenu strefy ochronnej i warunków urbanistyczno-architektonicznych związanych z tą realizacją ³.

² M.P. 1977 r., nr 31, poz. 198.

³ Dz.U. 1975 r., nr 8, poz. 48, § 8.2.

II. Plan zagospodarowania przestrzennego jako podstawa prawna ustalania lokalizacji inwestycji i miejsca realizacji inwestycji

Zasadniczą kwestią dla przedmiotu opracowania jest odpowiedź na pytanie, w jakim zakresie plan zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę wydawania decyzji lokalizacyjnych i decyzji o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji.

Zgodnie z postanowieniem § 1.2 obowiązującej uchwały nr 196 Rady Ministrów z dnia 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji /Mon.Pol. nr 1, poz. 6/ podstawę ustalenia lokalizacji inwestycji stanowi długofalowa polityka społeczno-gospodarcza znajdująca przede wszystkim odbicie w:

- 1/ planie perspektywicznego rozwoju Kraju, a w szczególności w jego części dotyczącej przestrzennego zagospodarowania;
- 2/ planie rozwoju makroregionów;
- 3/ planach społeczno-gospodarczych i przestrzennego zagospodarowania wojewódstw, miast i gmin;
- 4/ programach rozwoju gałęzi i branż gospodarki narodowej.

Podstawową sprawą do rozstrzygnięcia jest, czy treść § 1.2 uchwały nr 196 upoważnia do stwierdzenia, że plan przestrzenny jest podstawą prawną decyzji lokalizacyjnej.

Można przyjąć w dużym uproszczeniu, iż z treści tego wspomnianego przepisu wynika, że:

- podstawę ustalenia lokalizacji inwestycji stanowi długofalowa polityka społeczno-gospodarcza;
- polityka ta znajduje odbicie w planach przestrzennych.

Czy można jednak postawić tu znak równości i stwierdzić, że podstawą ustalenia lokalizacji między innymi jest plan przestrzenny? Czy raczej nie wynika z tego postanowienia, że plan przestrzenny jest źródłem decyzji lokalizacyjnej?

Kwestię tę naświetlić może jedynie analiza treści planów przestrzennych - zarówno planów województw jak i planów miejscowych. Mówiąc o planach przestrzennych województw należy pamiętać o tym, że jak wiadomo treść tych planów w 49 województwach nie jest jednolita. Wydaje się zatem, że konieczne jest przede wszystkim badanie treści planów i istniejących na ten temat opinii, które pozwolą na stwierdzenie czy plany te zawierają elementy niezbędne do wydania prawidłowej opinii lokalizacyjno-koordynacyjnej, czy są one źródłem wystarczającym dla wyboru lokalizacji inwestycji, czy można uznać zatem, że stanowią jej podstawę materialno-prawną?

Rozważając te kwestie nie sposób pominąć roli planów miejscowych przy ustalaniu lokalizacji inwestycji. Zastanawia, co przesądza o lokalizacji inwestycji - możliwość lokalizacji w danej miejscowości czy na danym terenie, a może oba te względy razem. Wprawdzie w decyzji lokalizacyjnej jest ustalona tylko miejscowość - jednak w informacji o terenie, stanowiącej jeden z podstawowych dokumentów, na których decyzja zostaje oparta, teren /tereny/ są określone i stanowią jej treść zasadniczą.

Fakt, że teren przyszłej lokalizacji jest pośrednio określony w decyzji lokalizacyjnej, jego wpływ na wybór przyszłej lokalizacji nasuwa refleksje, że w decyzji lokalizacyjnej zawarte są cechy lokalizacji szczegółowej.

Należy również przypomnieć, że dla inwestycji wydawanych przez wojewodów i naczelników gmin, według § 16.2 uchwały nr 196, wymienione organy administracji terenowej podejmując decyzję lokalizacyjną ustalają równocześnie miejsce i warunki realizacji inwestycji budowlanych.

W tych przypadkach w wyniku określonego w przepisach trybu postępowania nastąpi jednoczesne określenie miejscowości i terenu, na którym zostanie zrealizowana przyszła inwestycja.

Mówiąc o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji budowlanych należy podkreślić, że ustawodawca w art. 21.1 prawa budowlanego jednoznacznie stwierdza, że podstawą do ustalenia miejsca realizacji inwestycji budowlanych jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego lub wyznaczenie terenów budowlanych na podstawie przepisów budowlanych w mieście i na wsi. Art. 21.2 ustala wyjątek od tej zasady. Gdy nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie wyznaczono terenów budowlanych w mieście i na wsi, podstawą do ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych stanowią materiały do planu⁴.

Z uwagi na to, że decyzja o ustaleniu miejsca realizacji jest decyzją administracyjną w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego /k.p.a./, decyzja nie zgodna z planem podlega uchyleniu jako nieważna w świetle art. 137 § 1 punkt 2 k.p.a. w związku z art. 3 prawa budowlanego, który stwierdza "obiekty budowlane mogą być budowane wyłącznie na terenach przeznaczonych na ten cel zgodnie z przepisami o planowaniu przestrzennym".

Wydaje się być bezsporne, że decyzja zatwierdzająca plan realizacyjny, w której są zawarte m.in. następujące dane: granice terenu inwestycji, usytuowanie i obrys projektowanych obiektów budowlanych, może być podjęta jedynie na podstawie planu szczegółowego. Plany ogólne nie powinny być zatem podstawą zatwierdzania planów realizacyjnych.

Natomiast decyzja o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych może być podjęta na podstawie planu ogólnego, a zawarte w niej określenie terenu może mieć jedynie ten stopień dokładności, jaki wynika z treści i skali planu.

Należy podkreślić, że ustalenie miejsca budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego w mieście odbywa się przez

⁴ Zał. do pisma MGTOS z 1975 r. UA-7-014. 6/76 nawiązując do art. 21.2 prawa budowlanego poleca uzupełnienie posiadanych materiałów do planu niezbędnymi danymi oraz uzgodnienie z zainteresowanymi organami.

wyznaczenie terenów zgodnie z ustawą z dnia 6 lipca 1972 r. o terenach budownictwa jednorodzinnego i zagrodowego oraz o podziale nieruchomości w miastach i osiedlach /Dz.U. nr 27, poz. 192 z późn.zm./.

Podstawą ustalenia miejsca realizacji na obszarach wsi mogą być plany miejscowe lub wyznaczenie terenów budowlanych zgodnie z ustawą z dnia 31 stycznia 1961 r. o terenach budowlanych na obszarach wsi /Dz.U. z 1969 r. nr 27, poz. 216 z późn.zm./. Plan ogólny stanowi również podstawę decyzji o ustaleniu miejsca realizacji w przypadkach, gdy stosuje się wyjątki od lokalizowania inwestycji na wyznaczonych terenach budowlanych w mieście i na wsi.

Należy zwrócić uwagę na brak jednoznacznego uregulowania w przepisach prawnych sytuacji, w której ma nastąpić odstępstwo od planu lub zmiana planu.

Plan, który ma ulec zmianie ma moc obowiązującą - przygotowywanie zmian w postaci materiałów do planów nie daje jeszcze podstawy do zastosowania art. 21.2 prawa budowlanego.

Wchodzi tu ponadto w grę przepisy o zawieszeniu postępowania; przyjmując że plan przestrzenny uważa się za rozstrzygnięcie zagadnienia wstępnego, wydaje się że można zastosować art. 90 § 1 pkt 4 łącznie z art. 91.

Wydanie decyzji w oparciu o plan obowiązujący, który ma zostać zmieniony wydaje się nie celowe. Z jednej strony materiały do nowego planu nie mogą stanowić podstawy do wydania decyzji, gdyż istnieje plan który ma moc obowiązującą, z drugiej zaś, byłoby absurdalne wydawać decyzję, która musiałaby być uchylona z chwilą uprawomocnienia się nowego planu.

Brak uregulowań prawnych w sytuacji o których mowa należy uznać za lukę prawną.

III. Charakter prawny decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji i decyzji o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji budowlanych

Wydaje się celowe rozważenie czy decyzja lokalizacyjna i decyzja o ustaleniu miejsca realizacji są decyzjami administracyjnymi w rozumieniu k.p.a., a zatem czy stosuje się do nich postanowienia kodeksu postępowania administracyjnego.

Porównując wzór decyzji lokalizacyjnej wg załącznika nr 5 do zarządzenia Przewodniczącego Komisji Planowania z dnia 18 stycznia 1978 r. z treścią artykułu 99 k.p.a. stwierdza się, że decyzja nie spełnia wszystkich wymogów decyzji lokalizacyjnej według k.p.a. W szczególności we wzorze decyzji lokalizacyjnej nie ma obowiązku oznaczenia stron. W decyzji lokalizacyjnej ważny jest jednak przede wszystkim przedmiot /miejscowość przyszłej realizacji/ a nie podmiot, który może ulec zmianom. Ponadto w dokumentach stanowiących podstawę wydania decyzji oznaczony jest wnioskodawca, którego można uznać za jedną ze stron. Przepisy określają komu decyzja ma być przekazana.

Za strony uważać należy również osoby, których interesu prawnego będzie dotyczyć wykonanie decyzji. Decyzja lokalizacyjna jest przykładem rozstrzygnięcia sprawy, w której z reguły będą występowały różne strony o sprzecznych interesach.

Wymagana przez art. 99 k.p.a. osnowa, czyli rozstrzygnięcie sprawy budzi również zastrzeżenia.

Jak wynika z treści decyzji lokalizacyjnej, ustalona jest w niej miejscowość, w której inwestycja ma być zrealizowana.

Jest sprawą dyskusyjną czy oznaczenie miejscowości bez określenia konkretnego terenu realizacji przyszłej inwestycji można przyjąć za ostateczne, definitywne rozstrzygnięcie sprawy.

Należy podkreślić, że rozstrzygnięcie to może pośrednio wynikać z dokumentów, na których oparta jest decyzja lokalizacyjna. Wybór miejscowości dla realizacji inwestycji poza innymi względami zostaje dokonany również na podstawie informacji o terenie wskazującej gdzie na obszarze danej miejscowości inwestycja może być zlokalizowana.

Sprawa komplikuje się gdy w informacji o terenie wskazano inwestorowi nie jeden teren, a kilka terenów w obrębie jednej miejscowości. Inwestor ma prawo dokonać wyboru. W tym wypadku ostateczne, definitywne rozstrzygnięcie sprawy następuje w decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji lub decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego, zwanymi decyzją o ustaleniu miejsca.

W świetle art. 194 kodeksu postępowania administracyjnego postępowanie o wydanie decyzji lokalizacyjnej nie jest wyłączone z zakresu działania kodeksu.

W konkluzji należy uznać, że decyzja lokalizacyjna może być zakwalifikowana jedynie jako *sui generis* decyzja administracyjna, gdyż dwa jej podstawowe elementy, a mianowicie oznaczenie stron i rozstrzygnięcie sprawy budzą zastrzeżenia.

Z kolei należy się zastanowić, czy decyzja o ustaleniu miejsca realizacji ma rangę prawną decyzji administracyjnej w rozumieniu k.p.a.

Jak wiadomo, w myśl obowiązujących przepisów ustalenie miejsca realizacji inwestycji budowlanych może nastąpić bądź w odrębnej decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych, bądź w decyzji o zatwierdzeniu planu realizacyjnego, lub decyzji o pozwoleniu na budowę. Rodzaj decyzji, w której zostanie określony teren przyszłej inwestycji, uzależniony jest od rodzaju inwestora lub spełnienia pewnych warunków, lub w niektórych przypadkach zostawiono inwestorom prawo wyboru.

Każda z wyżej wymienionych decyzji, w której nastąpi ustalenie miejsca realizacji inwestycji budowlanych,

spełnia warunki art. 99 k.p.a. dot. decyzji administracyjnych. Zarówno więc decyzja o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych jak decyzja o zatwierdzeniu planu realizacyjnego i decyzja o pozwoleniu na budowę, są decyzjami administracyjnymi według k.p.a.

IV. Właściwość organów administracji państwowej w zakresie ustalania lokalizacji inwestycji i miejsca realizacji inwestycji budowlanych

Wydawanie decyzji lokalizacyjnych należy do kompetencji organów centralnych /Prezydium Rządu i Przewodniczący Komisji Planowania/ oraz organów administracji terenowej /stopnia wojewódzkiego i stopnia podstawowego/.

Inwestycje lokalizowane decyzją Prezydium Rządu mają przeważnie szczególne znaczenie dla gospodarki narodowej. Są to inwestycje, których lokalizacja musi uwzględniać szereg sprzecznych interesów wynikających z dążenia do maksymalnej efektywności ekonomicznej inwestycji, ochrony środowiska⁵ naturalnego, racjonalnego rozwoju kraju itp. Prezydium Rządu decydując o lokalizacjach tej rangi wydaje tę decyzję jako organ kolegialny, który ma większe możliwości obiektywnego rozstrzygnięcia sprawy. Inwestorzy ubiegający się o lokalizację podejmują bowiem często próby nacisku dla zlokalizowania inwestycji w miejscowości, która najbardziej odpowiada ich interesom.

Ustalony w rozdziale 3 uchwały 196 tryb podejmowania decyzji lokalizacyjnych przez Prezydium Rządu określa rolę zarówno innych organów centralnych jak i terenowych.

Minister reprezentujący resort, do którego należy inwestor podejmuje szereg czynności, m.in.: przedstawia Przewodniczącemu Komisji Planowania przy Radzie Ministrów

⁵ E.Sobczak; Zagadnienia rozmieszczenia sił wytwórczych; Z.Rybicki, K.Sobczak; Zagadnienia terytorialnej organizacji Polski, 1977 r.

wniosek o udzielenie wskazań inwestycyjnych, opracowuje i przedstawia Przewodniczącemu Komisji Planowania wniosek o ustalenie lokalizacji, przedstawia ten wniosek na Prezydium Rządu.

Przewodniczący Komisji Planowania udziela wskazań lokalizacyjnych i opracowuje wniosek o ustalenie lokalizacji.

Współdziałanie organów administracji terenowej polega na wydawaniu przez wojewodów opinii lokalizacyjno-koordynacyjnych i informacji o terenie zgodnie z postanowieniami zawartymi w § 6 i § 7 prawa budowlanego.

Przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów nie tylko wydaje decyzje lokalizacyjne, ale również bierze udział w postępowaniu lokalizacyjnym. W podejmowaniu tych decyzji wyłączona jest zasada kolegialności - Przewodniczący Komisji Planowania przy Radzie Ministrów podejmuje decyzje jednoosobowo. Właściwy minister przygotowuje wniosek o wskazania lokalizacyjne, jak również wniosek o ustalenie lokalizacji. Przewodniczący Komisji Planowania udziela wskazań lokalizacyjnych i wydaje decyzję lokalizacyjną.

Udział organów administracji terenowej w tym postępowaniu jest analogiczny, jak przy decyzjach ustalanych przez Prezydium Rządu.

Kompetencje wojewody w zakresie ustalania lokalizacji inwestycji obejmują zarówno jego udział w postępowaniu lokalizacyjnym, jak i wydawanie decyzji lokalizacyjnej.

Wyda się, że można uznać, że wojewoda włącza się do postępowania lokalizacyjnego, gdy na podstawie charakterystyki inwestycyjno-koordynacyjnej bierze udział w uproszczonym, ze względu na niższą rangę inwestycji, postępowaniu lokalizacyjnym. Naczelnik miasta wydaje decyzję lokalizacyjną. Decyzja ta jest podejmowana jednoosobowo. Przedstawiając sprawę podziału kompetencji należy wspomnieć

o organach koordynujących przestrzenne rozmieszczenie niektórych inwestycji na podstawie § 17.1 uchwały nr 196. Wspomnieć należy również o zespołach do opracowywania lokalizacji ważniejszych inwestycji /§ 4.1 uchwały/. Powołanie tych zespołów należy do kompetencji ministrów i wojewodów. Opinie i stanowiska zespołu oraz opinie i stanowiska specjalistów-konsultantów wchodzi w skład dokumentacji lokalizacyjnej.

Do kompetencji naczelnika gminy w toku rozpatrywania wniosku o ustalenie lokalizacji należy przekonsultowanie wskazanej lokalizacji inwestycji z gminnym aktywem społeczno-gospodarczym. Do kompetencji naczelnika gminy należy również zasięgnięcie opinii specjalistów spoza terenu gminy.

Kompetencje organów administracji terenowej⁶ przy ustalaniu miejsca realizacji inwestycji przedstawiają się następująco:

- wojewoda sporządza plan dla województwa lub jego części i na tym obszarze podejmuje wybrane decyzje tak w gminach jak i w miastach /z wyjątkiem miast b. powiatów/
- naczelnik /prezydent/ podstawowej jednostki podziału administracyjnego sporządza plan dla podległego mu obszaru w ograniczonym zakresie tak podmiotowym jak przedmiotowym.

Jedynie naczelnik /prezydent/ miasta b. powiatu sporządza plan dla podległego mu obszaru i decyduje w pełnym zakresie.

⁶ Badanie funkcjonowania wybranych przepisów prawa budowlanego. Ustalenie miejsca realizacji inwestycji budowlanych. Zespół pod kier. doc. I. Biegańskiej - maszynopis IKS, 1977 r.

V. Podstawy prawne ochrony interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego przy ustalaniu lokalizacji inwestycji i miejsca realizacji inwestycji budowlanych

Interes społeczny i słuszny interes indywidualny przy ustalaniu lokalizacji inwestycji, chroniony jest przede wszystkim dzięki długofalowej polityce społeczno-gospodarczej państwa socjalistycznego. Natomiast przepisy prawne powinny zabezpieczać, aby kryteria lokalizacji inwestycji, w których bezpośrednio pojawiają się elementy efektywności gospodarowania, kojarzone z harmonijnym rozwojem całego kraju, ochroną środowiska naturalnego, zapewnieniem praw obywateli. Niestety analiza przepisów lokalizacyjnych pod kątem widzenia ochrony interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego daje podstawę do stwierdzenia, że przepisy nie dają możliwości podjęcia działań dla ochrony tych interesów w przypadku gdy zostaną one naruszone. Decyzja lokalizacyjna nie jest uważana przez autora za decyzję administracyjną w rozumieniu k.p.a. a zatem nie mają tu zastosowania gwarancje wynikające z k.p.a. Od decyzji lokalizacyjnej nie są przewidziane środki odwoławcze. Ograniczenie obowiązku powiadomienia o tej decyzji według § 18.2 uchwały nr 196 nie daje możliwości zawiadomienia wszystkich, których interesu decyzja ta dotyczy.

Biorąc pod uwagę to, że wojewodowie i naczelnicy gmin podejmują jednocześnie decyzję lokalizacyjną i decyzję o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji, odnosi się wrażenie, że ustawodawca ochronę interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego w zakresie tych decyzji przesunął do przepisów zawartych w ustawie z dnia 24 października 1974 r. Prawo budowlane. Decyzja o ustaleniu miejsca realizacji inwestycji jest bowiem decyzją administracyjną w rozumieniu k.p.a.

Przesunięcie ochrony interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego do decyzji o ustaleniu miejsca w zasadzie uniemożliwia ochronę miejscowości przed

lokalizacją, która narusza te interesy. Może być jedynie mowa o bardziej prawidłowym /mniej szkodliwym/ zrealizowaniu tej inwestycji na innych terenach w obrębie tej samej miejscowości.

Szereg przepisów służących ochronie interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego zawierają przepisy prawa budowlanego i przepisy o nadzorze urbanistyczno-budowlanym /np. art. 5 ust. 1.2, art. 54 ust. 2 - 5 prawa budowlanego, § 10 ust. pkt 7 rozporządzenia o nadzorze urbanistyczno-budowlanym/.

Prawidłowość decyzji o ustaleniu miejsca zabezpieczenia przede wszystkim środki prawne odwoławcze jak również środki prawne nadzoru. Jednakże generalna ochrona społecznego i słusznego interesu indywidualnego przy ustalaniu miejsca realizacji inwestycji budowlanych jest niewystarczająca. W szczególności daje się odczuć brak dostatecznie precyzyjnych przepisów proceduralnych, które zabezpieczająby w stopniu właściwym ochronę interesów wszystkich podmiotów biorących udział w postępowaniu. Normy prawa materialnego, którymi w tym przypadku są przepisy prawa budowlanego, formułują bowiem szereg zasad postępowania przy wydawaniu decyzji, na które należy się powołać i których celem jest zabezpieczenie interesów podmiotów i osób trzecich ⁷.

Stwierdzić należy, że tego rodzaju sformułowania stanowią zaledwie fragment ogólnej potrzeby uwzględnienia różnych interesów. W treści prawa budowlanego brak jest postanowień o obowiązku zawiadamiania wszystkich podmiotów, biorących udział w postępowaniu i zainteresowanych wynikiem wydanej decyzji.

⁷ Sprawa ochrony interesu społecznego i słusznego interesu indywidualnego w przepisach dotyczących ustalania miejsca realizacji inwestycji budowlanych została omówiona w opracowaniu Z. Bukowskiej-Mankiewicz, "Postanowienia przepisów prawnych dotyczących miejsca realizacji inwestycji budowlanych", 1977 r. - maszynopis.

Przepisy wykonawcze do prawa budowlanego, zawarte w rozporządzeniu Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego, w swej ramowo ujętej treści nie zawierają żadnych postanowień w tym przedmiocie.

Jak wiadomo obowiązuje zasada, w myśl której wszędzie tam, gdzie brak jest szczególnych procedur administracyjnych stosuje się k.p.a. Kodeks postępowania administracyjnego zabezpiecza ochronę interesów w każdym stadium toczącego się postępowania administracyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem etapu poprzedzającego wydanie decyzji. Obowiązek zawiadomiania stron jest tam wyraźnie sformułowany. Wyraźnie jest też sformułowany obowiązek zawiadomiania stron o wydanej decyzji wznowienia postępowania /ust. 127 k.p.a./ w sprawie zakończonej decyzją ostateczną.

Interes społeczny i słuszny interes indywidualny w decyzji wydanej przez wojewodę jako ostateczna jest chroniony jedynie w drodze nadzoru /art. 127, 136/ oraz w drodze skarg i zażaleń. Nie ma zatem zasotosowania najbardziej powszechny środek ochrony interesu społecznego, jakim jest odwołanie wstrzymujące wykonanie decyzji.

VI. Konkluzje

Jak wynika z przeprowadzonych rozważań podstawowe znaczenie dla rozmieszczenia inwestycji budowlanych powinny mieć plany zagospodarowania przestrzennego. Dotyczy to zarówno planów wieloprzestrzennych jak plan krajowy, plany regionalne, plany województw, jak też planów miejscowych określających zagospodarowanie miast i wsi lub ich części.

Decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji wskazująca miejscowość, w której inwestycja ma być zrealizowana bądź określająca przebieg inwestycji liniowych i sieciowych jest narzędziem koordynacji wieloprzestrzennej, mającym na celu wykonanie ustaleń regulacji prawnych, na które

wskazuje art. 10 ust. 2 ustawy o planowaniu przestrzennym. Głównym celem planów przestrzennych, na podstawie których w myśl ustawy decyzja ma być wydana jest określenie kierunku wszechstronnego rozwoju gospodarczego i społecznego danego terenu, dróg i etapu ich realizacji, zasad rozmieszczenia sił wytwórczych i urządzeń usługowych, kształtowania sieci osadniczej i rozmieszczenia ludności.

Planowanie przestrzenne jako podstawa lokalizacji inwestycji nie znalazło jednak, w uchwale Rady Ministrów nr 196 z 29 grudnia 1977 r. w sprawie lokalizacji inwestycji, właściwego odbicia. Plany przestrzenne nie są tam jednoznacznie wskazane jako podstawa prawna ustalenia lokalizacji, a raczej jako jej źródło. Rozwiązanie to trudno uznać za prawidłowe.

Wiele zastrzeżeń budzi, jak to wykazano wyżej, charakter prawny decyzji o lokalizacji inwestycji, a zwłaszcza jej stosunek do kodeksu postępowania administracyjnego.

Biorąc pod uwagę, że ustalenia lokalizacji inwestycji poprzez informację o terenie rzutują na wybór miejsca realizacji inwestycji, niejasność charakteru prawnego powoduje trudności obrony interesów podmiotów, których prawa poprzez ustalenie lokalizacji mogą być naruszone.

Nie nasuwa natomiast wątpliwości charakter prawny decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji oraz innych decyzji, w których następuje ustalenie miejsca.

Wskazana w ustawie o prawie budowlanym podstawa tych decyzji, jaką jest plan zagospodarowania przestrzennego, została wyraźnie określona przez ustawodawcę. Pełniej uregulować należy sprawę rodzaju planu stanowiącego podstawę wspomnianych decyzji, jak również sytuacji jaka powstaje przy zmianie planu, w oparciu o który wydano decyzję o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji.

Wydaje się, że decyzje w sprawie ustalenia miejsca i warunków realizacji inwestycji powinny być wydawane na

podstawie szczegółowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Jak powszechnie wiadomo w przygotowaniu jest zmiana ustawy o planowaniu przestrzennym. W dyskusjach środowiskowych wyrażane jest przekonanie, że ustawa ta powinna w sensie pozytywnym postanawiać, że decyzje lokalizacyjne winny być oparte o ustalenia planów przestrzennych, zaś w sensie negatywnym, że decyzje nie mogą być sprzeczne z ustaleniami planów przestrzennych.

Uważa się również za słuszne, aby w treści przyszłej ustawy nawiązać do właściwych artykułów prawa budowlanego, które zapewniają zgodność decyzji o ustaleniu miejsca i warunków realizacji inwestycji budowlanych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Dwie instytucje prawne, jakimi są lokalizacja inwestycji i ustalenie miejsca realizacji inwestycji budowlanych, są ze sobą ściśle związane, co powinno znaleźć wyraz w akcie prawnym, podstawowym dla przestrzennego zagospodarowania kraju.

WYKAZ ZESZYTÓW BIULETYNU INFORMACYJNEGO

11. Nowe metody i techniki w planowaniu przestrzennym. 1976.
12. Problem węzłowy 11.2.1. Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju. Synteza badań I. 1976.
13. Problem węzłowy 11.2.1. Podstawy przestrzennego zagospodarowania kraju. Synteza badań II. 1976.
14. Kształtowanie wewnętrznej struktury jednostek osadniczych. Raport końcowy części B problemu węzłowego 11.2.1. „Zagospodarowanie przestrzenne miast i osiedli wiejskich”. 1976.
15. Dziembowski Z. Ekonomiczna efektywność infrastruktury gospodarczej w aglomeracjach miejskich. Raport końcowy tematu. 1976.
16. Bibliografia opracowań wykonanych w latach 1971—1975. 1977.
17. Szczotka F. A. Podstawy taksonomii numerycznej. 1976.
18. Ekonomiczna efektywność przemysłu zlokalizowanego w aglomeracjach miejskich. 1977.
19. System gospodarki przestrzennej, mechanizmy i organizacja. 1977.
20. Truszkowska R. Charakterystyka warunków przyrodniczych rolnictwa. Metoda i mapa. Załącznik — rejestr. 1977.
21. Zarys organizacji i planowania gospodarki przestrzennej. 1977.
22. Problemy kształtowania przestrzennej struktury przemysłu. 1978.
23. Bielecka K., Szczotka F. A. Badania nad oceną stosowalności metod ilościowych w typologii rolnictwa. 1978.
24. Wybrane problemy infrastruktury energetycznej. 1978.
25. Procesy inwestycyjne w gospodarce przestrzennej Polski w latach 1961—1975.
26. System gospodarki przestrzennej. 1978.
27. Misztal S., Kaczorowski W. Zmiany w uprzemysłowieniu Polski w układzie nowych województw w latach 1939—1975. 1979.
28. Regulski J., Jewtuchowicz A. Rachunek społeczno-ekonomiczny w planowaniu osadnictwa. 1979.
29. Gospodarka przestrzenna a warunki bytowe ludności. 1979.
30. Bielecka K., Owsiński J. Wybrane modele systemowe rolnictwa ich stosowalność w analizie i planowaniu przestrzennym. 1980.
31. Kulikowski R. Przestrzenne zróżnicowanie produkcji rolniczej w Polsce. 1980.