

Wojciech Korbel (wojciech.korbel@pk.edu.pl)

Zakład Przestrzeni Urbanistycznych, Instytut Projektowania Urbanistycznego,
Wydział Architektury, Politechnika Krakowska

Uregulowania prawne współczesnego procesu kształtowania przestrzeni publicznych w świetle oczekiwań gminnych władz samorządowych w Polsce

Legal regulations in contemporary process of planning public spaces – expectations of communal authorities in Poland

Streszczenie

Kształtowanie wysokiej jakości przestrzeni urbanistycznej to jedno z istotnych zadań własnych gmin wynikających z zapisów obowiązującej w Polsce Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Realizacja tego zadania to jednak złożony proces, silnie uwarunkowany obowiązującymi regulacjami prawnymi. W ramach przeprowadzonego w marcu 2017 roku badania naukowego skierowano do losowo wybranych władz samorządowych ankietę badawczą dotyczącą sposobu postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano-inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych przez samorządy kierunków zmian tego prawa. Zaprezentowano najbardziej oczekiwane przez samorządy zmiany prawne, a także postawiono tezę o niespójności oczekiwań władz gminnych z kierunkami realizowanymi przez ostatnie lata zmian prawnych w sferze planowania przestrzennego.

Słowa kluczowe: przestrzenie publiczne, instrumenty prawne planowania przestrzennego, oczekiwania samorządów gminnych, badanie ankietowe

Abstract

Planning of public spaces in Poland is a process based on two important factors. According to Spatial Planning Act communal authorities are responsible for creation of their own spatial policy. At the same time Constitution of Poland states that all authorities act only within the limits of existing law. All planning decisions which exceed legal boundaries therefore can be considered as illegal. To avoid problems, a question considering expectations of possible changes in legal regulations can be asked. A research poll has been addressed to a number of polish communal authorities. Gathered information allow to form a thesis that in the past years most changes in polish legislation concerning spatial planning did not follow expectations of local authorities responsible for planning of public spaces.

Keywords: public spaces, legal instruments of urban planning, expectations of communal authorities, research poll

1. WPROWADZENIE

Problematyka planowania i kształtowania przestrzeni publicznych to bez wątpienia zagadnienie, którego istota zasadza się na dwóch zasadniczych uwarunkowaniach.

Pierwszym z nich jest zapis Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)¹, w myśl którego kształtowanie polityki przestrzennej na terenie gminy, w tym uchwalanie studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego (s.u. i k.z.) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), należy do zadań własnych gminy. Jednocześnie biorąc pod uwagę zapisy artykułów 10 i 15 wymienionego aktu prawa, to właśnie wójt, burmistrz lub prezydent miasta sporządza przedmiotowe dokumenty planistyczne. Osoba wójta, burmistrza lub prezydenta miasta ma zatem kluczowe znaczenie dla kształtowania przestrzeni gminy, w tym również wszelkich przestrzeni publicznych.

Drugim zasadniczym uwarunkowaniem kształtującym przestrzenie publiczne jest zapis Konstytucji RP², w myśl którego „organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa”.

Zapis ten w praktyce stosowania oznacza, że żaden organ administracji, w tym także wójt, burmistrz lub prezydent miasta, odpowiedzialny w gminie za kształtowanie systemu planowania przestrzennego, nie może podejmować działań innych niż oparte na wyrażnie określonej normie kompetencyjnej³.

W oparciu o wymienione dwa uwarunkowania warto postawić pytanie, jak regulacje systemu planowania przestrzennego, będące wiążącymi ramami prawnymi dla sporządzających opracowania planistyczne władz samorządowych, są przez nie same postrzegane?

Czy ich zdaniem regulacje te wymagają zmian, a jeśli tak, to jak winny one ewoluować, by jakość planowanych przez samorządy przestrzeni, zwłaszcza publicznych, była możliwie najlepsza?⁴.

Podjmując problematykę oczekiwań gminnych władz samorządowych w Polsce względem uregulowań prawnych współczesnego procesu kształtowania przestrzeni publicznych, podjęta została próba odpowiedzi na postawione pytania. W kontekście regularnie proponowanych przez ustawodawcę zmian systemowych, w tym tworzonego Kodeksu Budowlanego⁵, poszukiwanie akceptowalnych i oczekiwanych przez samorządy kierunków zmian prawa jest jednocześnie poszukiwaniem instrumentów mogących zagwarantować skuteczność jego późniejszego wdrażania⁶.

2. PRZYGOTOWANIE ANKIETY BADAWCZEJ – GENEZA, CEL I ZAKRES PROBLEMATYKI

Instrument badawczy i jego organizacja

Na potrzeby realizacji zamierzonego celu opracowana została „ankieta badawcza sposobu postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania

przestrzennego i budowlano-inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego gmin oraz oczekiwanych przez samorządy kierunków zmian tego prawa⁷, zawierająca łącznie 24 pytania. Ankieta podzielona została na trzy tematyczne bloki pytań, zatytułowane kolejno:

- 1) ocena obowiązującego systemu,
- 2) oczekiwania i kierunki zmian,
- 3) orzecznictwo sądowe w planowaniu przestrzennym gminy.

Dla zapewnienia poprawności metodologicznej sposobu formułowania zadawanych pytań oraz doboru próby ankietowanych nawiązana została współpraca z Fundacją Rozwoju Badań Społecznych⁸, która to Fundacja odpowiadała za dobór i losowanie próby badawczej ankietowanych samorządów, opracowanie ankiety w wersji internetowej, rozesłanie jej drogą elektroniczną do wylosowanych gmin, a także przekazanie zwrotne odpowiedzi uzyskanych wraz ze wstępnym opracowaniem wyników.

Dobór ankietowanych

Dla prawidłowego doboru próby badawczej spośród zbioru 2478 występujących w Polsce gmin⁹ w ramach badania ankietowego posłużono się opracowaną w 2016 roku ekspertyzą nr 12 Narodowego Instytutu Samorządu Terytorialnego¹⁰. Ekspertyza ta wyodrębniła maksymalnie 9 klas gmin charakteryzowanych w trzech różnych przekrojach, tj. społeczno-gospodarczym, demograficznym i finansowym.

W prowadzonym badaniu sposobu postrzegania przez władze gminne obowiązującego w Polsce prawa planowania przestrzennego i budowlano-inwestycyjnego w kontekście skuteczności realizacji zamierzonego rozwoju przestrzennego przyjęto, że podział gmin w przekroju społeczno-gospodarczym będzie najbardziej odpowiedni. Na tej podstawie wykorzystano zaproponowany we wspomnianej ekspertyzie podział gmin na 9 klas. Następnie, proporcjonalnie do liczby gmin zawartej w każdej z 9 klas, wylosowano stosowną liczbę gmin podlegającą badaniu.

Przystępując do określenia wielkości planowanej próby ankietowanych gmin założono, że wielkość błędu statystycznego winna wynosić ok. 5%. Na tej podstawie oszacowano niezbędną liczbę wymaganych w badaniu wypełnionych ankiet badawczych. Liczba ta, według przyjętego założenia, winna stanowić ok. 10% spośród ogólnej liczby 2478 gminnych jednostek samorządowych funkcjonujących w Polsce. Badanie winno zatem objąć ok. 245–250 gmin.

Ponadto biorąc pod uwagę realia prowadzenia badań ankietowych i ilość zadań własnych realizowanych przez adresatów przedmiotowego badania założono, że stopa zwrotu ankiet wypełnionych i odesłanych zwrotnie do autora badań wyniesie ok. 50%. W związku z powyższym ankietę skierowano do dwukrotnie większej liczby gmin niż założone 245, tj. do 491 wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Okres badania ankietowego, tj. czas na dostarczenie ankiety, zapoznanie się i wypełnienie jej przez władze gminne, ustalony został na ok. 1 miesiąc.

Ankiety skierowane zostały bezpośrednio do wójtów, burmistrzów i prezydentów wylosowanych gmin z prośbą o ich wypełnienie w ramach urzędu gminy przez osoby najbardziej kompetentne i biegłe w kwestii planowania przestrzennego.

Zakres pytań i towarzysząca im definicja przestrzeni publicznej

W ramach niniejszej pracy spośród 24 pytań, zawartych w całej ankiecie skierowanej do gmin, przedstawione zostały wybrane cztery pytania, które w jej obrębie dotyczyły w sposób szczególnie problematyki regulacji prawnych i ich oddziaływania na kształtowanie przestrzeni publicznych w ocenie władz samorządowych.

Ponadto, wychodząc z założenia, że każda ogólnodostępna przestrzeń kształtuje wizerunek gminy i jej odbiór społeczny, przyjęto też roboczą, szerszą niż ustawowa¹¹, definicję przestrzeni publicznych. Definicja ta zawarta została na wstępie ankiety i określała przestrzeń publiczną jako **wszelkie obszary ogólnodostępne, w których może znaleźć się (przebywać) każda jednostka społeczna.**

3. REGULACJE SYSTEMU KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI GMIN OCZAMI WŁADZ SAMORZĄDOWYCH – PYTANIA BADAWCZE, ODPOWIEDZI I ICH ANALIZA

W odpowiedzi na skierowaną do samorządów gminnych ankietę 244 samorządy gminne wzięły udział w prowadzonym badaniu. Taka liczba uzyskanych odpowiedzi spełniła przyjęte założenia i pozwoliła na szacowanie błędu statystycznego na poziomie nie przekraczającym 5,5%. Uznać zatem należy, że zebrany materiał badawczy, a zwłaszcza liczba uzyskanych odpowiedzi są zgodne z założeniami badawczymi i z uwzględnieniem możliwości wystąpienia błędu statystycznego odzwierciedlają rzeczywiste oczekiwania władz gminnych w Polsce.

3.1. PYTANIA I ODPOWIEDZI

W ramach podejmowanej problematyki oczekiwań władz samorządowych względem regulacji systemowych procesu kształtowania przestrzeni gmin w Polsce **cztery prezentowane poniżej pytania w sposób szczególny odnosiły się do kształtowania samych przestrzeni publicznych.**

Na postawione pytania władze gmin mogły zarówno korzystać z zaproponowanych w ankiecie odpowiedzi, jak i formułować odpowiedzi własne, odmienne, co zostało stosownie oznaczone przy każdym pytaniu.

Poniżej wraz z treścią zadanych pytań zaprezentowane zostały proponowane ankietą odpowiedzi oraz procentowa liczba wskazań udzielonych przez respondentów dla każdej z nich. Z uwagi na to, że ankietowani mogli wskazywać na więcej niż jedną odpowiedź oraz udzielać odpowiedzi własnej do każdego z postawionych pytań, procenty poszczególnych odpowiedzi nie sumują się.

Pytanie 1

P.1	Czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zakresem swych ustaleń winien obejmować dodatkowe elementy sprzyjające jakości kształtowanej przestrzeni (zwłaszcza publicznej)? Jeśli tak, to jakie?	Procent wskazanych odpowiedzi
a)	nie, obecny zakres ustaleń planów miejscowych jest wystarczający	39,9%
b)	nie, obecny zakres ustaleń m.p.z.p. jest zbyt obszerny i wymaga ograniczenia (o jakie elementy?)	4,3%
c)	tak, koncepcje urbanistyczne	15,5%
d)	tak, opracowania planistyczne w skalach mniejszych niż 1:1000 (np. 1:500, 1:200)	8,2%
e)	tak, przekroje przez ulice i wnętrza urbanistyczne	4,8%
f)	tak, katalogi wymaganych w projektach budowlanych detali architektonicznych	6,2%
g)	tak, wzorniki kolorystyczne dla wymaganych w projektach budowlanych materiałów elewacyjnych	7,1%
h)	tak, wizualizacje planowanych rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych do prezentacji w ramach konsultacji społecznych	12,3%
i)	tak, wyżej wymienione, z zastrzeżeniem że wybór tych elementów pozostaje do uznania przez władze gminy/urbanistę	19,3%
j)	tak, inne opracowania (jakie?)	1,7%
k)	trudno powiedzieć	12,3%
l)	nie wiem	2,5%

W uzupełnieniu odpowiedzi zawartej w punkcie „b” ankietowani samodzielnie wskazali na potrzebę ograniczenia zakresu m.p.z.p. o ustalenia dotyczące kart parkingowych, tj. ograniczenia potrzeby ustalania w planach lokalizacji miejsc postojowych pojazdów osób niepełnosprawnych. Wskazali oni także na potrzebę określania w m.p.z.p. wysokości zabudowy i kąta nachylenia dachów tylko dla terenów „o ukształtowanej specyfice regionalnej” i zwolnienia z tego obowiązku innych regionów „o dużym zróżnicowaniu” istniejącej zabudowy, uznając obecny wymóg art. 15 ust. 2¹² za nieracjonalny.

Ponadto wskazano na zbyt niski stopień szczegółowości art. 15, ust. 1 u.p.z.p.¹³ i potrzebę bardziej jednoznacznego sformułowania wymogów ustawowych dla części tekstowej samego projektu planu miejscowego.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 1 i procentowy rozkład wskazań prezentuje ilustracja 1.

Pytanie 2

P.2	Czy potrzebna jest szersza zmiana systemu planowania przestrzennego w gminach? Jeśli tak, jakie zmiany winny nastąpić, by był on skuteczniejszy i kształtujący lepszej jakości przestrzeń?	Procent wskazanych odpowiedzi
a)	nie, obecne przepisy prawa są wystarczające	7,9%
b)	nie, zmiany są stanowczo zbyt częste i każdorazowo generujące nowe problemy interpretacyjne	14,2%
c)	tak, należy przede wszystkim doprecyzować zapisy obecnego prawa, minimalizując pole do interpretacji tych przepisów	44,0%
d)	tak, niezbędne jest wypracowanie lepszych (skuteczniejszych) metod konsultacji społecznych (np. dobrowolna baza adresów mailowych osób i firm zainteresowanych informowaniem przez gminę o podejmowanych inicjatywach planistycznych/konsultacje wymagające więcej czasu/inne – jakie?)	6,5%
e)	tak, niezbędne jest wypracowanie instrumentu ograniczającego możliwości wielokrotnego skarżenia uchwalonego przez gminę m.p.z.p. i uchylenia przez sąd tej uchwały w dowolnym czasie od jej uchwalenia	33,1%
f)	tak, niezbędna jest zmiana art. 36 Ustawy o p.z.p. na rzecz ograniczenia potencjalnych roszczeń odszkodowawczych, przysługujących niektórym właścicielom nieruchomości obejmowanych tworzoną m.p.z.p.	21,7%
g)	tak, niezbędne jest przywrócenie funkcjonowania Izby Urbanistów	12,1%
h)	tak, niezbędne jest zaostrzenie kryteriów dostępu do zawodu urbanisty (dostęp wyłącznie dla osób ze znaczącym doświadczeniem zawodowym/dostęp na podstawie wyników egzaminu państwowego)	13,9%
i)	tak, osoby tworzące projekty planów winny, prócz doświadczenia urbanisty, posiadać doświadczenie zawodowe architekta w projektowaniu inwestycji budowlanych i uzyskiwaniu decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie zapisów m.p.z.p.	16,6%
j)	tak, niezbędne jest wprowadzenie funkcji sprawdzającego projekt planu na wzór projektanta sprawdzającego projekt budowlany	11,2%
k)	tak, niezbędna jest lepsza koordynacja tworzonych dokumentów planistycznych s.u. i k.z./m.p.z.p. pomiędzy sąsiadującymi ze sobą gminami w zakresie spójności proponowanych wzajemnie rozwiązań przestrzennych i funkcjonalnych, np. przez wzmocnienie roli marszałka/stworzenie innego instrumentu koordynacji – jakiego?	7,2%
l)	tak, należy zmniejszyć ilość różnorodnych aktów prawnych kształtujących planowanie przestrzenne gminy, tj. kwestie rewitalizacji/lokalizacji małej architektury/lokalizacji reklam/lokalizacji ogrodzeń itd. winny zawsze stanowić część m.p.z.p.	31,1%

m)	tak, niezbędna jest zmiana systemowa wprowadzająca plany „OGÓLNE” zagospodarowania przestrzennego dla całych obszarów gmin i plany „SZCZEGÓŁOWE” zagospodarowania przestrzennego dla wskazanych planem ogólnym wybranych obszarów gminy (np. dla przestrzeni publicznych/obiektów handlu wielkopowierzchniowego/innych – jakich?)	17,4%
n)	tak, potrzeba dodatkowych systemowych źródeł finansowania planowania przestrzennego w gminie ze środków prywatnych (np. potencjalnego dewelopera w trybie umowy cywilno-prawnej)	20,4%
o)	tak, specustawy (np. drogowa, kolejowa ¹⁴) winny dopuszczać realizację inwestycji jedynie w sposób zgodny z ustaleniami m.p.z.p. (w przypadku istnienia planu)	9,3%
p)	tak, potrzebne inne rozwiązania systemowe (jakie?)	2,0%
q)	trudno powiedzieć	5,4%
r)	nie wiem	1,6%

Respondenci w uzupełnieniu odpowiedzi określonej w punkcie „m” wskazali dodatkowo na potrzebę systemowej obligatoryjności realizacji planów miejscowych dla:

- przedsięwzięć mających „zawsze znaczący wpływ na środowisko, np. hodowli przemysłowej, składowiska odpadów” lub „innych (przedsięwzięć – przyp. aut.) o znacznej uciążliwości”,
- terenów rolnych (wprowadzając na ich obszarze zakaz zabudowy),
- dla wybranych terenów przylegających do dróg ponadlokalnych (wprowadzając na ich obszarze zakaz zabudowy),
- „obszarów nowej zabudowy”,
- „obszarów zabudowanych w sposób chaotyczny o dużych rezerwach terenowych”.

Jedna z ankietowanych gmin zaproponowała również podział na „plany ogólne realizowane poza gminą, ustalające przeznaczenie obszarów” i „plany szczegółowe realizowane w gminach”, które w obszarach przeznaczonych pod zabudowę wskazywałyby „konkretnie” parametry możliwej zabudowy.

W odniesieniu do odpowiedzi „p” ankietowani wskazali samodzielnie na potrzebę:

- egzaminu państwowego dla projektanta planu,
- uzależnienia podatku od nieruchomości od jej przeznaczenia w zapisach m.p.z.p., a nie jak obecnie od zapisów zawartych w ewidencji gruntów i budynków,
- zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w taki sposób, by ustawa nie odsyłała do przepisów odrębnych.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 2 i procentowy rozkład wskazań prezentuje ilustracja 2.

Pytanie 3

P.3	Czy istnieje potrzeba (innych niż w p. 1–2) nowych rozwiązań prawnych, odnoszących się w sposób szczególny do jakości planowanej przestrzeni, zwłaszcza publicznej? Jeśli tak, to jakich?	Procent wskazanych odpowiedzi
a)	nie, nie ma potrzeby, ważne by inwestycja była zgodna z wzięt ¹⁵ lub m.p.z.p.	33,4%
b)	tak, definicja ustawowa „obszaru przestrzeni publicznej”, zawarta w art. 2 Ustawy o p.z.p., definiująca go jako obszar <i>o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych</i> wymaga rozszerzenia (np. na wszystkie obszary ogólnodostępne dla każdej jednostki społecznej)	17,0%
c)	tak, projekt budowlany winien co do zakresu przedstawiać (np. na elewacjach i przekrojach) relację projektowanego budynku/obiektu budowlanego z sąsiadującym otoczeniem	15,0%
d)	tak, projekt budowlany winien przed zatwierdzeniem/zgłoszeniem robót budowlanych podlegać opiniowaniu przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną w zakresie jakości potencjalnie tworzonej przestrzeni/w zakresie proponowanej estetyki/w zakresie spójności z sąsiedztwem	14,8%
e)	tak, projekt budowlany budowy lub przebudowy drogi publicznej/wewnętrznej, realizowany przez zarządcę drogi, winien uprzednio podlegać opiniowaniu przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną (GKUA) lub być przedmiotem konkursu architektoniczno-urbanistycznego	5,1%
f)	tak, udzielanie pozwoleń na budowę (p.n.b.) winno wrócić do kompetencji gmin	16,8%
g)	tak, zmiana kolorystyki budynku/materiałów elewacyjnych/rozmieszczenia i wielkości zewnętrznych otworów okiennych i drzwiowych winna stanowić istotne odstępnie od zatwierdzonego projektu budowlanego, rozumianego w myśl art. 36a Ustawy Prawo budowlane	11,0%
h)	tak, należałoby wprowadzić instrument uznania administracyjnego, umożliwiający odmowę zatwierdzenia projektu budowlanego z uwagi na jego niedostateczne walory estetyczne i przestrzenne	14,1%
i)	tak, w przypadku budynków jednorodzinnych nadzór budowlany ¹⁶ winien, analogicznie jak w odniesieniu do innych budynków, kontrolować zgodność zrealizowanego wystroju zewnętrznego z projektem budowlanym	13,2%
j)	tak, potrzebne inne rozwiązania systemowe (jakie?)	1,9%
k)	trudno powiedzieć	19,1%
l)	nie wiem	3,1%

Uzupełniając odpowiedź „j”, ankietowani samodzielnie wskazali na potrzebę:

- „opracowywanych poza gminą planów ogólnych, kwalifikujących tereny pod zabudowę”, i „planów szczegółowych” realizowanych w gminie,
- „przestrzegania przez nadzór budowlany zapisów wynikających z planów miejscowych i innych przepisów miejscowych w zakresie ogrodzeń”,
- sprawdzania przez Izbę Architektoniczną „rozwiązań projektowych proponowanych przez projektantów w zakresie architektury”.

Zestawienie odpowiedzi na pytanie 3 i procentowy rozkład wskazań prezentuje ilustracja 3.

Pytanie 4

P.4	Czy wprowadzenie obligatoryjności konkursów architektoniczno-urbanistycznych na budowę nowych budynków użyteczności publicznej albo budowę lub kompleksową przebudowę kluczowych w gminie przestrzeni publicznych, finansowanych ze środków publicznych, to zdaniem Państwa dobry czy zły pomysł?	Procent wskazanych odpowiedzi
a)	tak, dobry	5,7%
b)	tak, tylko w odniesieniu do budowy budynków użyteczności publicznej	8,9%
c)	tak, tylko w odniesieniu do budowy lub przebudowy kluczowych dla gminy przestrzeni publicznych	16,0%
d)	tak, pod warunkiem wskazania w SUIKZ lub w planie miejscowym lokalizacji kluczowych przestrzeni i rodzajów funkcji budynków wymagających konkursu	5,3%
e)	tak, z jednoczesnym ustanowieniem granicznego kosztu inwestycji, poniżej którego konkurs nie byłby obligatoryjny	7,7%
f)	nie, niedobry	9,5%
g)	nie, gmina winna posiadać swobodę decyzji w sposobie realizacji własnych inwestycji z uwzględnieniem zapisów Ustawy Prawo zamówień publicznych	33,2%
h)	nie, dla poprawy jakości przestrzeni publicznych potrzebne inne rozwiązanie – jakie?	0,4%
i)	trudno powiedzieć	16,4%
j)	nie wiem	2,4%

Na pytanie 4 w zakresie odpowiedzi „j” nie wskazano żadnych dodatkowych, alternatywnych propozycji rozwiązań systemowych. Zestawienie odpowiedzi na to pytanie i procentowy rozkład wskazań prezentuje ilustracja 4.

3.2. ANALIZA DANYCH – HIERARCHIA WAŻNOŚCI ZAGADNIEŃ PROBLEMOWYCH W OCENIE SAMORZĄDÓW GMINNYCH

Przedstawiona poniżej analiza uzyskanych wyników opracowana została indywidualnie dla każdego z pytań ze szczególnym uwzględnieniem hierarchii ważności poszczególnych zagadnień problemowych ocenianych przez władze samorządowe.

Na pytanie 1, dotyczące potencjalnego rozszerzenia zakresu ustaleń m.p.z.p. o elementy mające sprzyjać jakości kształtowanej przestrzeni (zwłaszcza publicznej), najwięcej, tj. ok. 44% ankietowanych, nie widzi potrzeby zmian lub uważa, że należy ograniczyć wynikający z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zakres ustaleń wprowadzanych do planów.

Ok. 15% nie wie, czy należy wprowadzić dodatkowe instrumenty lub uważa, że trudno powiedzieć.

Od blisko 5 do 15% uznania zyskują poszczególne odpowiedzi, wskazujące na potrzebę wprowadzenia dodatkowych elementów sprzyjających jakości kształtowanej przestrzeni, takich jak koncepcje urbanistyczne i ich wizualizacje, przekroje przez wnętrza ulic, opracowania planistyczne w skalach mniejszych niż 1:1000, katalogi wymaganych detali architektonicznych czy wzorniki kolorystyczne materiałów elewacyjnych.

Jednocześnie wśród odpowiedzi pozytywnych **najczęściej wskazywana przez respondentów, odrębna odpowiedź (19,3%) akceptowała wszystkie wyżej wymienione elementy dodatkowe pod warunkiem ich fakultatywnego stosowania** według indywidualnego uznania władz gminy lub działającego w imieniu władz urbanisty.

Badanie wykazało nieznaczną przewagę władz gminnych niechętnych wprowadzeniu dodatkowych elementów ustalanych w obrębie planu miejscowego (łącznie ok. 44% odp. „nie” do ok. 41% odp. „tak”) i znaczny odsetek niemających jednoznacznej opinii (15%). Wśród akceptujących potrzebę dodatkowych ustaleń planu na rzecz poprawy jakości przestrzeni brak jednoznacznie ukształtowanej opinii. **Spośród akceptujących zmiany blisko połowa uważa, że potencjalne, dodatkowe ustalenia m.p.z.p. winny być wprowadzane jako fakultatywne w zakresie ich stosowania.**

Na pytanie 2 o ewentualną potrzebę szerszej zmiany systemu planowania przestrzennego w gminach oraz o potrzebne zmiany na rzecz kształtowania lepszej jakości przestrzeni łączna liczba władz skłonnych poprzeć zmiany (ok. 72%) znacząco przekracza liczbę przeciwników potencjalnych zmian (ok. 21%).

Ok. 7% nie wie, czy istnieje taka potrzeba lub uważa, że trudno powiedzieć.

Wśród gmin niechętnych zmianom jedynie 7,9% uważa obecne przepisy prawa za wystarczające, a 14,2% wyraża niechęć do zbyt częstych zmian prawa, każdorazowo generujących problemy interpretacyjne.

Wśród popierających zmiany najlichniesza grupa, tj. 44% ankietowanych, wskazuje na potrzebę zmian dokonywaną przez doprecyzowanie przepisów obecnie istniejących.

W dalszej kolejności **33,1% oczekuje ograniczenia możliwości wielokrotnego skarżenia do sądów administracyjnych uchwał dotyczących m.p.z.p., zaś 31,1% oczekuje zmniejszenia ilości różnorodnych aktów prawnych kształtujących planowanie przestrzenne w obrębie gminy.**

Ograniczenia możliwości roszczeń odszkodowawczych względem gmin z tytułu uchwalanych zapisów m.p.z.p.¹⁷ oczekuje 21,7% badanych, a dodatkowych źródeł finansowania planów miejscowych 20,4%.

Wprowadzenia dwustopniowego systemu planowania przestrzennego gmin przez wprowadzenie „planów ogólnych” dla całego obszaru gminy i „planów szczegółowych” dla wskazanych planem ogólnym wybranych obszarów gminy (np. dla przestrzeni publicznych) oczekuje 17,4% respondentów, choć jednocześnie (na podstawie odrębnego pytania ankietowego)¹⁸ aż 44% wskazuje na potrzebę zastąpienia funkcjonującego obecnie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego¹⁹ formą aktu prawa miejscowego, np. „planem ogólnym” obejmującym cały obszar gminy. Pozostałe proponowane rozwiązania, w tym potrzeba wzmocnienia kompetencji projektantów planów, roli konsultacji społecznych, spójności planów z rozwiązaniami projektowymi, tworzonymi na podstawie specustaw czy także koordynacji działań planistycznych pomiędzy sąsiednimi gminami, uzyskały mniej znaczące wskazania w przedziale od ok. 7,1% do 16,6%.

Na pytanie 3 o potrzebę i rodzaj nowych rozwiązań prawnych (innych niż omawiane), odnoszących się w sposób szczególny do jakości planowanej przestrzeni, zwłaszcza publicznej, brak takiej potrzeby wskazało 33,4% respondentów.

Trudno powiedzieć lub nie wiem odpowiedziało odpowiednio 19% i 3,1% ankietowanych.

44,3% odpowiedzi udzieli łącznie zwolennicy nowych rozwiązań. Jednocześnie większość proponowanych indywidualnie instrumentów zyskało zbliżony do siebie poziom akceptacji respondentów, mieszczący się w przedziale od 13 do 17%.

Najchętniej wskazywano na potrzebę rozszerzenia definicji przestrzeni publicznych (17%) i udzielania przez gminy decyzji o pozwoleniu na budowę (16,8%). 15% badanych wskazało na potrzebę pełniejszego określania w projektach budowlanych relacji z sąsiadującym otoczeniem, a 14,8% uznało potrzebę wzmocnienia roli gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej jako organu opiniującego projekt budowlany przed jego zatwierdzeniem decyzją administracyjną o pozwoleniu na budowę. Jednocześnie **jedynie 5,1% ankietowanych widzi potrzebę opiniowania przez wymienioną komisję projektu planowanej przez zarządcę publicznego przebudowy lub rozbudowy drogi publicznej.**

Na pytanie 4 o potrzebę obligatoryjności konkursów architektoniczno-urbanistycznych na budowę nowych budynków użyteczności publicznej lub budowę/przebudowę

kluczowych w gminie przestrzeni, finansowanych ze środków publicznych, ok. 41% ankietowanych uznało, że jest to pomysł niedobry, z czego najliczniejsza grupa, tj. 33,2% badanych, wskazała, że decyzja o organizacji konkursu musi stanowić wyłączną kompetencję gmin, a prawie 10% (9,5%), że jest to po prostu niedobry pomysł.

Trudno powiedzieć lub nie wiem odpowiedziało odpowiednio – 16,4% i 2,4% badanych.

Około 40% respondentów łącznie poparło pomysł obligatoryjności instytucji konkursu, ale odpowiedzi bezwarunkowych „tak” było blisko dwukrotnie mniej (5,7%) niż bezwarunkowych odpowiedzi „nie”. Ponadto wśród akceptujących pomysł brak było większościowego poparcia dla któregośkolwiek z rozwiązań. 16% badanych wskazało na potrzebę realizacji konkursów w stosunku do kluczowych dla gminy przestrzeni publicznych, zaś 8,9% w stosunku do planowanej realizacji ze środków publicznych budynków użyteczności publicznej. Blisko 8% władz gminnych uważa obligatoryjność konkursów za możliwą, z jednoczesnym ustanowieniem granicznego kosztu inwestycji, poniżej którego konkurs nie byłby konieczny.

4. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Podsumowując przeprowadzoną analizę zgromadzonych w badaniu odpowiedzi władz samorządowych, wskazać należy na następujące wnioski:

- Obowiązujące w Polsce ustawodawstwo planistyczne jest postrzegane przez władze gminne jako bardzo istotny problem w kształtowaniu przestrzeni publicznych, zwłaszcza z uwagi na niejednoznaczność, uznaniowość, mnogość aktów prawnych i różnorodność stosowanych interpretacji prawa, a także czasochłonność i znaczące koszty procesu tworzenia dokumentów planistycznych. Oczekiwania władz gminnych są wprost niespójne z realizowanymi przez ostatnie lata zmianami legislacyjnymi²⁰, niedostrzegającymi problematyki uznaniowości w niejednoznacznym ustawodawstwie.
- Władze lokalne w sposób szczególny dostrzegają potrzebę zmian ustawodawczych, rozumianych jako doprecyzowanie funkcjonujących już, lecz nieprecyzyjnych regulacji. Istnieje również silna potrzeba ograniczenia możliwości wielokrotnego skarżenia do sądów administracyjnych uchwał dotyczących m.p.z.p. oraz zmniejszenia ilości różnorodnych aktów prawnych kształtujących planowanie przestrzenne w obrębie gminy.
- Skuteczniejsze kształtowanie przestrzeni publicznych jest obecnie w krajowych uwarunkowaniach możliwe jedynie przez jednoczesne spełnienie dwóch podstawowych warunków. Potencjalne zmiany systemowe winny być szeroko społecznie akceptowane, a także winny porządkować istniejący systemu planowania przestrzennego u jego podstaw. Do zmian tych zaliczyć należy pomysł akceptowany przez niemal połowę badanych (44%) z zastąpieniem obowiązującego studium (s.u. i k.z.) formą aktu prawa miejscowego, czyli np. miejscowym planem „ogólnym” zagospodarowania przestrzennego. Rozważenia wy-

maga również rozszerzenie ustawowej definicji przestrzeni publicznych, która obecnie odnosi się wyłącznie do przestrzeni „o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców (...)”.

- W odniesieniu do wielu bardziej szczegółowych instrumentów planistycznych proponowanych w badaniu ich stosowanie winno być w pierwszej kolejności fakultatywne, tak aby władze gminne sukcesywnie i samodzielnie nabierały przekonania do możliwości korzystania z tych instrumentów.
- Znaczenie demokracji w systemie kształtowania gmin jest pierwszoplanowym zagadnieniem determinującym jakość tworzonych lokalnie przestrzeni publicznych. Znaczące problemy stosowania prawa planistycznego skutecznie hamują potrzebę zwiększenia nacisku na jakość kształtowanej przestrzeni i gotowość wprowadzania niezbędnych zmian w prowadzonej polityce przestrzennej przez władze samorządowe. Tymczasem jedynie szeroka akceptacja potencjalnych zmian ustawowych przez autorów polityki lokalnego rozwoju przestrzennego i zrozumienie potrzeby zmian wśród społeczności lokalnej mogą skutecznie wpłynąć na rozwój ładu przestrzennego i jakość kształtowanych lokalnie przestrzeni publicznych. W przeciwnym razie wprowadzane zmiany ustawodawcze, pomimo najlepszych założeń, nie będą w stanie odnieść zamierzonego efektu.

Prezentowane wyniki badań, zrealizowane w ramach tematu nr A3/50/2016/DS oraz A3/159/2017/DS, zostały sfinansowane z dotacji na naukę przyznanej przez MNiSW.

P.1 Czy m.p.z.p. zakresem swych ustaleń winien obejmować dodatkowe elementy sprzyjające jakości kształtowanej przestrzeni (zwłaszcza publicznej)? Jeśli tak to jakie?



II. 1. Zestawienie odpowiedzi i procentowy rozkład wskazań w ramach pytania nr 1 (W. Korbel)

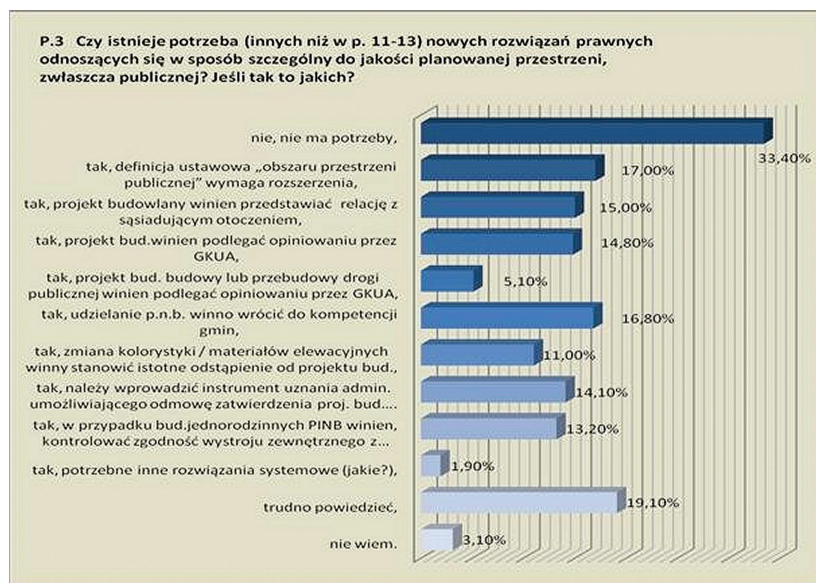
III. 1. Summary of responses and the percentage of indications within question 1

P. 2 Czy potrzebna jest szersza zmiana systemu planowania przestrzennego w gminach? Jeśli tak, jakie zmiany winny nastąpić, by był on skuteczniejszy i kształtujący lepszej jakości przestrzeń?



II. 2. Zestawienie odpowiedzi i procentowy rozkład wskazań w ramach pytania nr 2 (W. Korbel)

III. 2. Summary of responses and the percentage of indications within question 2



II. 3. Zestawienie odpowiedzi i procentowy rozkład wskazań w ramach pytania nr 3 (W. Korbel)

III. 3. Summary of responses and the percentage of indications within question 3



II. 4. Zestawienie odpowiedzi i procentowy rozkład wskazań w ramach pytania nr 4 (W. Korbel)

III. 4. Summary of responses and the percentage of indications within question 4

PRZYPISY

- ¹ Art. 3 ust 1. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2016 poz. 778 ze zm.).
- ² Art. 7 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483).
- ³ Postanowienie składu siedmiu sędziów SN z dnia 18 stycznia 2005 r. (wk 22/04), dotyczące stosowania przez organy władzy normy kompetencyjnej.
- ⁴ A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo PLATAN, Warszawa 2007.
- ⁵ Projekt Kodeksu Budowlanego przygotowany przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa i skierowany do konsultacji społecznych 6 października 2016 r. <http://www.konsultacje.gov.pl/node/4338> (dostęp: 22.05.2017).
- ⁶ *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Lex Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.
- ⁷ Ankieta badawcza przygotowywana w latach 2016 i 2017, opracowana w ramach działalności badawczej Instytutu Projektowania Urbanistycznego Wydziału Architektury Politechniki Krakowskiej.
- ⁸ Fundacja Rozwoju Badań Społecznych, al. Juliusza Słowackiego 6/13, Kraków.
- ⁹ *Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2016 [online], http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/13/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytorialnym_w_2016_r.pdf (dostęp: 03.02.2017).
- ¹⁰ Definicja obszaru przestrzeni publicznej w rozumieniu art. 6 p. 12 u.p.z.p.
- ¹¹ Mowa o zakresie elementów obowiązkowo ustalanych zapisami planu miejscowego, zgodnie z art. 15 ust 2 u.p.z.p.
- ¹² Mowa o uzasadnieniu do projektu planu miejscowego, wymaganym zapisami art. 15 ust 1 p. 1–3 u.p.z.p.
- ¹³ *Ekspertyzy Nr 12*, 2016, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, <http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-12,123.html> (dostęp: 05.12.2016).
- ¹⁴ Mowa o ustawach odnoszących się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji w wybranym zakresie, zwykle ze względu na nieefektywność powszechnie obowiązujących regulacji ogólnych lub procesów administracyjnych, np. Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. 2015 poz. 1265 ze zm.).
- ¹⁵ Mowa o decyzji lokalizacyjnej o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w rozumieniu art. 4 ust 2 p. 1 i 2 u.p.z.p.
- ¹⁶ Mowa o Powiatowym Inspektoracie Nadzoru Budowlanego (PINB).
- ¹⁷ Mowa o roszczeniach odszkodowawczych wynikających z art. 36 ust. 1 u.p.z.p.

- ¹⁸ Pytanie odrębne ankiety badawczej „Jak postrzegają Państwo rolę gminnego Studium Kierunków i Uwarunkowań Zagospodarowania Przestrzennego (SUIKZ)?” uzyskało najliczniejszą grupę odpowiedzi w wysokości 44%, stwierdzających, że „jest to instrument mało efektywny w obecnej formie, który winien zostać zlikwidowany/zastąpiony formą aktu prawa miejscowego (np. uproszczonym miejscowym planem „OGÓLNYM” zagospodarowania przestrzennego dla obszaru całej gminy, będącym podstawą do udzielania decyzji lokalizacyjnej w sytuacji braku uchwalonego w obecnym porządku prawnym m.p.z.p.)”.
- ¹⁹ Mowa o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (s.u. i k.z.) w rozumieniu art. 9 ust. 1 art. 10 u.p.z.p., które w świetle prawa nie stanowi aktu prawa miejscowego.
- ²⁰ W. Korbel, *Możliwości realnego kształtowania współczesnych przestrzeni miejskich w świetle krajowych uregulowań planistycznych*, [w:] *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014

BIBLIOGRAFIA

- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo PLATAN, Warszawa 2007.
- Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, Lex Wolters Kluwer Business, Warszawa 2012.
- Powierzchnia i ludność w przekroju terytorialnym w 2016 r.*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2016, http://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5468/7/13/1/powierzchnia_i_ludnosc_w_przekroju_terytorialnym_w_2016_r.pdf (dostęp: 03.02.2017).
- Ekspertyzy Nr 12*, 2016, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, <http://www.nist.gov.pl/nauka-i-badania/ekspertyzy-i-opracowania-nr-12,123.html> (dostęp: 05.12.2016).
- Korbel W., *Możliwości realnego kształtowania współczesnych przestrzeni miejskich w świetle krajowych uregulowań planistycznych*, [w:] *Kształtowanie współczesnej przestrzeni miejskiej*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.