

TOMASZ OSSOWICZ\*

NARZĘDZIA PRAWNE WIĄZANIA FORMY  
URBANISTYCZNEJ Z SYSTEMEM TRANSPORTOWYMLAW INSTRUMENTS REINFORCING CONNECTION  
BETWEEN URBAN FORM AND TRANSPORTATION  
SYSTEM

## Streszczenie

W niniejszym artykule przedstawiono – obecnie dostępne i proponowane do wprowadzenia – narzędzia prawne, które można stosować do harmonizowania zagospodarowania przestrzennego i systemu transportowego. Podzielono je na grupy według celu stosowania. W pierwszej grupie znalazły się narzędzia koordynacji przekształcania zagospodarowania przestrzennego – wewnętrznej, pionowej, poziomej, zadaniowej i czasowej. Kolejna grupa narzędzi służy do kreowania zespołów urbanistycznych w wysokiej wartości kompozycyjnej. Celem narzędzi następnej grupy jest zapewnienie dostępności transportowej dla różnego rodzaju form zagospodarowania terenu. Narzędzia z dalszej grupy mają wpływać na rozlokowanie tych form w stosunku do systemu transportowego. Specjalna grupa skupia narzędzia ograniczania konfliktów na styku różnych form zagospodarowania i systemu transportowego. Do podstawowej instrumentacji zalicza się powiązane ze sobą plany polityki przestrzennej oraz plany miejscowe o odpowiednio ustalonej zawartości. Proponuje się także wiele koncepcji nowych narzędzi prawnych, w tym: krajowe standardy urbanistyczne i elementy urbanistyki operacyjnej.

*Słowa kluczowe: system transportowy, zagospodarowanie przestrzenne, narzędzia prawne polityki przestrzennej, plan polityki przestrzennej, plan miejscowy*

## Abstract

Legal instruments for harmonizing spatial arrangement and transportation system – currently usable and proposed to introduce – are presented in the paper. They are divided into groups by purpose. The first group comprises tools for inner, vertical, horizontal, task and time co-ordination of spatial arrangement transformation. Next group of tools is useful for high quality spatial arrangement creation in terms of landscape values. Purpose of other group of tools is to fulfil necessary access to activities allocated in space. Separate group has to influence spatial allocation of activities. Special group includes instruments for diminishing conflicts on the border between activities and transportation system. As principal instruments spatial policy plans and local plans, connected one another, with appropriate contents are considered. Some concepts for new legal instruments are proposed, among others: national urban arrangement standards and tools of integrated urban planning.

*Keywords: transportation system, spatial arrangement, legal instruments for spatial policies, spatial policy plan, local plan*

\* Dr hab. Tomasz Ossowicz, Katedra Planowania Przestrzennego, Wydział Architektury, Politechnika Wroclawska, Biuro Rozwoju Wroclawia – Urząd Miejski Wroclawia.

## 1. Wstęp

### 1.1. Zależności pomiędzy systemem zagospodarowania przestrzennego a systemem transportowym

W systemie zagospodarowania przestrzennego można wyróżnić system rozmieszczonych w przestrzeni obiektów o różnym przeznaczeniu, form zagospodarowania przestrzennego lub działalności, które umownie będą nazywane aktywnościami. Niemal wszystkie aktywności muszą dla swojego skutecznego funkcjonowania kooperować z innymi aktywnościami. Kooperacja taka wywołuje w większości przypadków potrzebę przejazdów osób lub przewozów towarów pomiędzy aktywnościami. Ta potrzeba doprowadza do rozbudowy systemu transportowego, który też jest częścią systemu zagospodarowania przestrzennego, jakkolwiek służebną w stosunku do systemu aktywności. Z kolei rozbudowa systemu transportowego zmienia atrakcyjność lokalizacyjną poszczególnych miejsc i w konsekwencji prowadzi do zmian w rozlokowaniu aktywności, a także wpływa silnie na usytuowanie nowo powstających aktywności.

Opisane sprzężenie zwrotne stanowi potężny mechanizm rozwoju i przekształcania się struktur zagospodarowania przestrzennego. Wyjątkowe znaczenie mają, wywoływane sprzężeniami zwrotnymi o zwrocie dodatnim, procesy koncentracji aktywności i będące jej konsekwencją pojawianie się i wzrost miast. Również rozpraszanie aktywności związane jest z polepszaniem się sprawności systemów transportowych. Zależność między systemem transportowym a systemem aktywności stanowi jeden z najsilniejszych mechanizmów strukturotwórczych.

### 1.2. Cele narzędzi prawnych wiązania formy urbanistycznej z systemem transportowym

W tej pracy przez politykę przestrzenną rozumie się całokształt działalności publicznych władz terytorialnych zmierzającej do zmiany zagospodarowania przestrzeni. Istotną sferą polityki przestrzennej jest powiązanie ze sobą systemu aktywności i systemu transportowego. Do arsenału narzędzi do tego potrzebnych należą narzędzia prawne. Ze względu na cel, jakiemu służą, można je podzielić na następujące grupy:

1. Narzędzia koordynacji zmian w zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Narzędzia kreowania spójnych urbanistycznych form kompozycyjnych.
3. Narzędzia zapewnienia obsługi transportowej różnych rodzajów aktywności.
4. Narzędzia służące właściwemu usytuowaniu aktywności względem siebie.
5. Narzędzia minimalizacji konfliktów między systemem transportowym a systemem aktywności.

W ramach pierwszych dwóch grup narzędzi system aktywności i system transportowy traktuje się jako niepodzielną całość. W ramach pozostałych grup oba systemy traktowane są jako odrębne części zagospodarowania przestrzennego pozostające ze sobą w ścisłej zależności.

Kolejne rozdziały poświęcono poszczególnym grupom narzędzi.

W artykule przedstawiono część przemyśleń i koncepcji, które powstały podczas opracowania *Koncepcji systemu gospodarki przestrzennej* wykonanej na zlecenie Ministerstwa Budownictwa w latach 2006–2007 przez zespół w składzie: Jacek Bobiński, Sławomir Gzell, Tadeusz Markowski, Tomasz Ossowicz (koordynator) [1].

## 2. Koordynacja zmian w zagospodarowaniu przestrzennym

System aktywności i system transportowy w znacznej mierze muszą być planowane łącznie. Budowa tras komunikacyjnych nie służy tylko przenoszeniu pojawiających się potoków ruchu, ale tworzy potężne bodźce do rozwoju urbanizacji i rozwoju gospodarczego.

W planowaniu przestrzennym można wyodrębnić pięć sfer koordynacji.

### 2.1. Koordynacja wewnętrzna

Jest to koordynacja w ramach jednostki terytorialnej danego poziomu: gminy, powiatu, województwa, kraju, Unii Europejskiej. Jej najlepszym i podstawowym narzędziem jest plan polityki przestrzennej. Takim określeniem będzie tutaj nazywany dokument, który:

- obejmuje cały obszar jednostki terytorialnej,
- zawiera ustalenia wiążące i indykatywne dla wszystkich sektorów działalności prowadzonej przez władze publiczne jednostki terytorialnej, która wpływa na przekształcenie zagospodarowania przestrzennego,
- jest bezterminowy, ale uwzględnia zmiany w przestrzeni w dostatecznie długim okresie.

Najprościej ujmując, do koordynacji wewnętrznej niezbędny jest jeden dokument, w którym wszystkie przedsięwzięcia przedstawione są na jednej mapie. Można wtedy zidentyfikować zarówno sprzeczności między nimi, jak i pozytywne efekty synergiczne. Przede wszystkim chodzi tutaj o nałożenie na siebie zamierzeń inwestycyjnych z działaniami ochronnymi.

Indykatywnymi nazywa się ustalenia, które wskazują, do jakich celów terytorialne władze publiczne mają dążyć, lecz osiągnięcie tych celów nie jest obligatoryjne. Ustalenia indykatywne powinny w planie wyraźnie różnić się od wiążących. Plany polityki przestrzennej, aby spełniać swoją funkcję w zakresie koordynacji wewnętrznej, powinny zawierać pewne minimum ustaleń wiążących, odnoszących się zwłaszcza do zamierzeń średnioterminowych. Doświadczenia ostatnich 20 lat pokazują, że prognozy, które są podstawą planowanych zamierzeń, mogą mieć potrzebny poziom prawdopodobieństwa w okresie nie dłuższym niż 5 lat, chociaż siedmioletnie planowanie budżetu Unii Europejskiej może zmienić te doświadczenia.

Spróbujmy dokonać krótkiej oceny planów polityki przestrzennej w Polsce na poszczególnych poziomach w aspekcie ich funkcji koordynacyjnej.

Na poziomie gminy większość wymaganych cech planu polityki przestrzennej ma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawa nie określa, jakie jego ustalenia i w jakim zakresie mają być wiążące, lecz na szczęście większość urbanistów dokonuje takiego podziału. Niestety, ustalenia studium wiążą tylko plany miejscowe. A powinny wiązać gminę i inne jednostki publiczne we wszystkich ich działaniach odnoszących się do przestrzeni (z wyjątkiem decyzji administracyjnych), m.in. w zakresie inwestycji gminnych, obrotu nieruchomościami, ustanawiania form ochrony przyrody, ustalania wysokości podatków, wspierania finansowego przedsięwzięć innych podmiotów. Pokrycie studiami kraju jest wysokie. Ogólnie planowaniu polityki przestrzennej na poziomie gminy można wystawić ocenę dobrą z minusem.

Na poziomie województwa rolę planu polityki przestrzennej pełni plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Jest to plan wielosektorowy, lecz w dotychczasowej praktyce ustalenia indykatywne nie są wyraźnie rozdzielone od wiążących. Te ostatnie

wiążą studia gmin, lecz paradoksalnie nie muszą ich respektować organy samorządowego województwa. Jest to na szczęście rekompensowane przez stałe konsultacje tych organów z własnymi biurami urbanistycznymi. Plany wojewódzkie pokrywają 100% powierzchni kraju. Jako instrumentowi koordynacji wewnętrznej należy się im ocena dostateczna plus.

Najgorsza sytuacja dotyczy obecnie poziomu kraju. Pewne cechy planu polityki przestrzennej ma wymagana ustawowo koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju. Jest to dokument wielosektorowy i sięgający daleko w przyszłość. Rada Ministrów, przyjmując koncepcję, może ustalić, w jakim zakresie będzie ona stanowiła podstawę sporządzania programów zadań rządowych. Nigdy jeszcze tak nie uczyniła, być może tylko dlatego, że dotychczas nie ma takiej koncepcji. Jak się wydaje, koncepcja będzie traktowana jako przeszkoda w działaniu konstytucyjnie niezależnych ministerstw – jest i będzie marginalizowana przez ministerstwa.

W ocenie autora niezbędne jest, aby koncepcja określała ustalenia wiążące co najmniej w zakresie inwestycji infrastrukturalnych i ochrony środowiska. Każde zadanie rządowe, zwłaszcza w tych zakresach, powinno być zgodne z koncepcją. Niezbędny jest jeden dokument, najlepiej plan krajowy zagospodarowania przestrzennego, który będzie koordynował wszystkie zadania rządowe wywołujące skutek w zagospodarowaniu przestrzennym. Nie można by wtedy ani zbudować drogi krajowej, ani wprowadzić formy ochrony przyrody bez uprzedniego wprowadzenia ich do tego planu. Obecna praktyka licznych programów rządowych i ciągłych uzgodnień międzyresortowych jest pracochłonna, daje małą gwarancję wykrycia sprzeczności i pozytywnych synergii i może prowadzić do nieustających sporów, a także do poważnych „błędów”. Gdyby obecne metody koordynacyjne rządu w tym zakresie zastosować do rozlokowywania zajęć szkolnych w salach dydaktycznych, to zamiast grafiku zajęć, który w szkole robi jedna osoba w konsultacji ze wszystkimi nauczycielami, trzeba by przyjąć zasadę, że każdy nauczyciel wybiera sobie optymalną dla siebie salę w optymalnym czasie, a jeżeli spotka się w niej z drugim nauczycielem, to zachynają dyskutować, który ma się przenieść do innej sali. Przy takim systemie do końca roku prawdopodobnie nie rozlokowałyby się ostatecznie.

Ustalenia wiążące planu krajowego powinny się odnosić w sposób szczególnie do okresu średnioterminowego. Mógłby być, podobnie jak koncepcja, przyjmowany przez Radę Ministrów, co podkreśla jego wewnętrznie koordynacyjną rolę, a jednocześnie zapewnia w razie potrzeby możliwość szybkiej zmiany. Programy rządowe nie zastąpią planu krajowego. Skoro wpisuje się do nich zadania „pewne”, które mają finansowanie, a najlepiej pozwolenie na budowę, to programy nie są narzędziem planowania, a instrumentem krótkookresowego wdrażania planów. To, co zbuduje się w ciągu najbliższych dwóch lat, to dla planowania już prawie stan istniejący, a nie przedmiot koordynacji. Z tych rozważań wynika, że ocena poziomu krajowego może być tylko niedostateczna.

Poza planami polityki przestrzennej w zakresie koordynacji wewnętrznej planowania systemu aktywności i systemu transportowego, pozytywnym narzędziem może być wprowadzenie obowiązkowego sporządzania studium transportowego przez organy jednostek terytorialnych wszystkich poziomów. Zawartość takich studiów powinna być ustalona ustawowo i obejmować m.in.: rozpoznanie stanu funkcjonowania systemu transportowego, prognozę zmian w tej sferze, propozycje przebudowy i przeorganizowania systemu, zasady rozmieszczania aktywności oraz prognozę skutków tych działań. Na poziomie gmin studia transportowe mogłyby być wykonywane wspólnie dla grup gmin lub dla całych powiatów. Studia takie należałoby sporządzać z częstotliwością ustaloną ustawowo (na przykład co

5 lat) lub równoległe ze zmianą studium (to może być kłopotliwe w momencie punktowych zmian studium). W przypadku braku aktualnego studium transportowego gmina nie mogłaby uchylać zmian studium i planów miejscowych. Wprowadzenie takiej sankcji jest dyskusyjne, bo może ona zniechęcać gminy do sporządzania planów miejscowych.

Kolejnym instrumentem są plany sektorowe wymagane ustawowo, w tym przypadku plany rozwoju sieci drogowej, które ma sporządzać zarządca drogi. Brak tych planów nie niesie żadnych sankcji. Zarządca drogi może podejmować inwestycje mimo braku planu lub zgodności z nim. Plany te nie muszą być zgodne z planami polityki przestrzennej na poszczególnych poziomach. Rada Ministrów, wydając wymagane ustawą rozporządzenie w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych, ma wziąć pod uwagę potrzeby społeczne i gospodarcze kraju w zakresie rozwoju infrastruktury [4]. Rozporządzenie to nie musi być zgodne z koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju, która określa, do czego sieć autostrad i dróg ekspresowych będzie potrzebna i gdzie może powodować konflikty. Rada Ministrów nie musi brać pod uwagę również potrzeb związanych z ochroną przyrody. Trudno o lepszy przykład braku koordynacji wewnętrznej w systemie prawnym i całościowego sposobu myślenia o terytorium państwa.

Jeszcze innym instrumentem koordynacji wewnętrznej jest ocena aktualności planów polityki przestrzennej i planów miejscowych, a na poziomie kraju raportów o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju, choć oprócz nich potrzebna jest ocena aktualności koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju. Brak jednak sankcji za niesporządzanie tych ocen i raportów.

## 2.2. Koordynacja pionowa

Koordynacja pionowa polega na zapewnieniu spójności i zgodności przedsięwzięć podejmowanych na różnych poziomach. Jej podstawowym instrumentem prawnym są hierarchiczne zależności pomiędzy planami polityki przestrzennej i planami miejscowymi. Jej skuteczność wymaga, aby w planach każdego poziomu znalazły się ustalenia wiążące, bo tylko dzięki nim można stwierdzić zgodność z planem niższego poziomu. Zgodnie z konstytucyjną zasadą subsydiarności, kompetencje organów polityki przestrzennej na wyższym poziomie mogą obejmować tylko te kwestie, których nie da się skutecznie rozwiązać na poziomach niższych. Ponadto powinna obowiązywać zasada, że plan danego poziomu ma być zgodny wyłącznie z planem poziomu wyższego o jeden stopień, a nie ze wszystkimi planami wyższych poziomów jednocześnie. W przypadku, gdy plan danego poziomu musi być zgodny z innymi dokumentami, to przy ich niezgodności z planem o poziom wyższym powinien obowiązywać priorytet zgodności z planem o poziom wyższym lub obowiązek bezzwłocznej zmiany tego planu. Nie budzi to większych sporów przy planowaniu systemu transportowego, ponieważ jest on wewnętrznie zhierarchizowany. Pozbawienie powiatów kompetencji polityki przestrzennej powoduje naruszenie tej zasady. Skoordynowanie pionowe zadań powiatowych zapewnia województwo, wprowadzając przebieg dróg powiatowych do planu zagospodarowania przestrzennego województwa w formie ustaleń wiążących.

Dotąd nie budziło sporów przekonanie, że kształtowanie systemu aktywności, a więc ustalanie przeznaczenia terenów i prawa do zabudowy leży w kompetencji gmin. Jednak wiele spraw z tej sfery ma charakter ponadgminny, np. tworzenie pasów leśnych wokół miast lub wprowadzanie stref zakazu zabudowy w skali obszarów metropolitalnych. Poważnym problemem jest skoordynowanie wprowadzania nowej zabudowy z rozwojem

sieci transportowej w skali ponadgminnej. Po 1990 r. powstało wiele skupisk zabudowy mieszkaniowej w okolicach wielkich miast bez wystarczających powiązań transportowych z tymi miastami. Ten problem teoretycznie można rozwiązać w ramach porozumień między gminami (koordynacja pozioma). Dotychczasowe doświadczenia wskazują jednak, że można to zrobić w pełni skutecznie tylko na wyższym poziomie, obejmującym co najmniej obszar metropolitalny. Podobne problemy odnoszą się do rozwoju zagospodarowania generującego ciężki ruch drogowy.

Wprowadzanie ustaleń wiążących do planów wyższych poziomów napotykało trudności związane z ich dokładnością. Oznaczanie w tych planach wiążących przebiegów tras transportowych za pomocą linii może być niedostateczne, ponieważ nie wiadomo, jak daleko od tych linii mogą odbiegać przebiegi tras w planach niższego poziomu. Obiecującym sposobem zapisu w tym zakresie może być przedstawianie nie linii, lecz pasa terenu – korytarza, w którym musi znaleźć się pas drogowy. Przy takim zapisie zasadą powinno być, że korytarz w planie niższego poziomu musi być węższy niż korytarz w planie wyższego poziomu. Ostatecznie zawężoną szerokość pasa drogowego określa plan miejscowy. Innym pomysłem technicznym jest wyznaczanie pasów zakazu zabudowy jako rezerw pod elementy systemu transportowego, co do których nie da się określić, czy będą potrzebne w przyszłości. Byłyby to niejako korytarze „bez przydziału”.

Od 2003 roku w Polsce obowiązuje hierarchiczna zależność planów. Przyjęty mechanizm narusza jednak opisane na początku rozdziału zasady. Po pierwsze, obowiązujące w kraju plany polityki przestrzennej nie muszą mieć ustaleń wiążących. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju. Oznacza to w praktyce niejako „ręczne” sterowanie przez ministra, który nie sporządza koncepcji, przez co należy się spodziewać, że nie ma do tego żadnego kompetentnego zespołu specjalistów pomagającego mu w takim sterowaniu. Po drugie, plan danego poziomu musi być zgodny jednocześnie z planami wielu wyższych poziomów, bez gwarancji, że plany te będą ze sobą zgodne oraz bez priorytetu rozstrzygnięcia w takich przypadkach, a także bez mechanizmów szybkiego doprowadzania do zgodności w całej hierarchii. Na przykład: plan miejscowy musi być zgodny jednocześnie ze studium gminy oraz programami zadań rządowych, wojewódzkich i powiatowych, przy czym nie ma gwarancji, że programy będą zgodne ze studium. Studium z kolei musi być zgodne jednocześnie z planem zagospodarowania przestrzennego województwa, koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju oraz z wymienionymi programami, a także uwzględniać strategię rozwoju województwa i strategię rozwoju gminy. Musi więc respektować wszystkie dokumenty planistyczne wyższych poziomów bez żadnego zapewnienia ich zgodności ze sobą. Ustawa wskazuje tylko, że zadania rządowe mają wyższy priorytet niż plan wojewódzki. Stanowi to i będzie dalej stanowić źródło poważnych blokad w planowaniu przestrzennym.

Konieczne są przepisy pozwalające na równoległą zmianę planów wszystkich poziomów. Obecnie, ani planu miejscowego niezgodnego ze studium i programami zadań, ani studium niezgodnego ze wszystkimi wymienionymi dokumentami, nie można przekazać nawet do opiniowania. Ustawa powinna wymagać pełnej zgodności tylko w chwili uchwalania obu dokumentów.

### 2.3. Ustawy specjalne

Koordinacja wewnętrzna i pionowa wymaga dużej sprawności działania organów publicznych oraz prostoty, przejrzystości i skuteczności procedur. To, jak się okazuje, w ostatnich latach w Polsce się nie udaje, a wiele osób odpowiedzialnych za rozwój infrastruktury technicznej straciło wiarę, że jest to możliwe. W obliczu zagrożenia niewykorzystania środków płynących z Unii Europejskiej, wiele sektorów publicznych doprowadziło do uchwalenia ustaw specjalnych. Ustawy te tworzą ekspresową ścieżkę uzyskiwania gruntu pod inwestycję oraz kompletu niezbędnych do nich decyzji administracyjnych. Po to, aby zaoszczędzić na czasie, decyzje te wydaje się poza systemem zhierarchizowanych planów. Do tych ustaw zalicza się między innymi ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. *O szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, którą należy tu przywołać ze względu na temat opracowania [3].

Ustawy specjalne pozwalają na radykalne przyspieszenie procesu inwestycyjnego, lecz zbyt często stosowane mogą doprowadzić do poważnych problemów. Jeżeli decyzja wydana na podstawie ustaw specjalnych jest zgodna ze wszystkimi obowiązującymi planami, to następuje przyspieszenie inwestycji bez negatywnych skutków. Jeżeli decyzja jest sprzeczna z planem jednego poziomu lub z planami wszystkich poziomów, to może dojść do blokady planistycznej i inwestycyjnej trwającej kilka lat. Budowa drogi niezgodnej z planami spowoduje, że tracą one sens nie tylko na jej przebiegu, ale w pasie wzdłuż niej, czasem o znacznej szerokości. Wydanie decyzji dla takiej drogi można przyrównać do uderzenia dużego meteorytu w las, które wywołuje coś w rodzaju „rany” w lesie. Uderzenie trwa sekundę, a las zarasta „ranę” całymi latami. Podobnie taką „ranę” w systemie planistycznym trzeba będzie zszywać bardzo długo, gdyby stosować obowiązujące regulacje. Stąd przepisy muszą wymagać, aby po wydaniu takiej decyzji niezwłocznie przystąpiono do zmiany wszystkich planów nie tylko na obszarach, których ustalenia wiążące zostały naruszone, ale również w ich otoczeniu, które po zbudowaniu drogi powinno być inaczej ukształtowane. Koszty planów i odszkodowań z tego tytułu powinna ponosić jednostka publiczna, która wnioskuje o wydanie decyzji. Regulacje dotyczące usuwania skutków decyzji wydanych na podstawie ustaw specjalnych w bardzo dużym stopniu skomplikują (zamiast uprościć) przepisy odnoszące się do planowania przestrzennego. Istnienie ustaw specjalnych to jeszcze jeden argument za umożliwieniem równoległej zmiany planów różnych poziomów. Decyzje na podstawie ustaw specjalnych powinny być wydawane z największą ostrożnością, co najmniej taką, jaką się przyjmuje przed decyzją o zbombardowaniu danego obszaru.

Nie jest jasne, czy stosowanie ustawy specjalnej do danej inwestycji jest obowiązkiem czy prawem. Czy wszystkie drogi w kraju muszą czy mogą być wznoszone na podstawie ustawy specjalnej. W każdej z ustaw specjalnych powinno to być jednoznacznie określone. Wydaje się, że ustawy specjalne wprowadzono, żeby przyspieszyć proces inwestycji w obliczu nadzwyczajnych trudności. Tak więc, w przypadku gdy inwestor publiczny dysponuje gruntem, a wymagania stawiane inwestycji określa obowiązujący plan miejscowy, nie ma powodu, żeby korzystać z ustawy specjalnej.

Przepisy specjalne powinny być w miarę możliwości wkomponowane w ustawy dotyczące planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami oraz w prawo budowlane. W ten sposób można unikać tworzenia nadmiernej liczby bytów prawnych, a także sprzeczności między aktami prawa.

#### 2.4. Koordynacja pozioma

Koordynacja pozioma polega na dopasowaniu do siebie zagospodarowania jednostek terytorialnych z tego samego poziomu. Jej instrumentem jest obowiązek wzajemnego uzgadniania zagospodarowania przygranicznego lub co najmniej miejsc przecięcia granicy obiektami liniowymi. Ponadto w przypadkach sporów muszą być ustanowione procedury rozstrzygania. Narzuca się zasada, że w przypadku sporu dwóch jednostek tego samego poziomu, moc rozstrzygającą powinien mieć organ jednostki wyższego poziomu, do której należą spierające się jednostki. W przypadku gdy jednostki w sporze należą do innych jednostek wyższego rzędu, rozstrzygnięcie powinno nastąpić na jeszcze wyższym poziomie. Oznacza to, że spór między gminami w tym samym województwie rozstrzyga organ województwa, a kompetencję rozstrzygania sporów między województwami lub gminami z różnych województw, należy przypisać temu ministrowi, który koordynuje zapewnienie zgodności planów wojewódzkich z planem krajowym (aktualnie koncepcją zagospodarowania przestrzennego kraju).

Obecnie koordynacja pozioma ogranicza się do wzajemnego opiniowania planów miejscowych, studiów gminnych, planów zagospodarowania przestrzennego województwa. Prowadzi to do sytuacji, w której, z jednej strony, sąsiednie jednostki terytorialne nie próbują wpływać na sąsiadów, co w znacznym stopniu pogarsza zagospodarowanie stref przygranicznych, z drugiej zaś, w przypadku, w którym spór będzie nieunikniony, nie ma procedury jego rozstrzygnięcia.

#### 2.5. Koordynacja zadaniowa

Chodzi tutaj o koordynację działań wielu niezależnych od siebie podmiotów w procesie kompleksowego zagospodarowania lub przekształcenia zagospodarowania danego obszaru. Dobrego współdziałania pomiędzy podmiotami nie da się narzucić przepisami. Znacznie ważniejsze jest w tej sferze propagowanie dobrych praktyk. Pożyteczne jest promowanie metod zarządzania przez projekty czy przez cele, umiejętności tworzenia zespołów operacyjnych złożonych z przedstawicieli różnych jednostek publicznych i podmiotów prywatnych do realizacji określonych zadań, doskonalenie zasad działania koordynatorów. W jednostkach samorządowych przełomowe znaczenie w tym zakresie miało dopuszczenie do tworzenia wieloletnich planów inwestycyjnych. Przyczyniły się one w znacznym stopniu do przełamania myślenia sektorowego na rzecz współpracy pomiędzy wyspecjalizowanymi jednostkami. Duże znaczenie ma przebudowywanie budżetów gmin z sektorowych na zadaniowe, w których przydział środków na zadania jest nadrzędny nad ich rozdziałem między jednostki organizacyjne. Dla kilku miast ważnym ćwiczeniem w tym zakresie jest skoordynowanie inwestycji na Mistrzostwa Europy w Piłce Nożnej EURO 2012, które mają odbyć się w Polsce.

Dalsze kierunki zmian ustawodawstwa wspomagającego koordynację zadaniową powinny się odnosić do doskonalenia zasad partnerstwa publiczno-prywatnego, ułatwienia i obligatoryjności procedur scalania i podziału nieruchomości oraz skonstruowania procedur urbanistyki operacyjnej porównywalnych z francuską ZAC – *Zone d'Aménagement Concerté* [6]. Rozpoczęcie takiej procedury umożliwiłoby w granicach obszaru objętego przekształceniem zamrożenie na pewien okres inwestycji i obrotu nieruchomościami, obowiązkowe scalenie i podział nieruchomości, ograniczenie spekulacji. Potrzebne są również



przepisy umożliwiające zagospodarowywanie terenów o nieuregulowanym statusie własnościowym.

Brak w polskim prawodawstwie własności „warstwowej” bardzo utrudnia stosowanie rozwiązań przestrzennych, w których na tym samym terenie, na pewnych poziomach usytuowane są obiekty publiczne, na przykład drogi czy linie kolejowe, a na innych – komercyjne, na przykład biura, sklepy, hotele, parkingi. Nie jest do końca jednoznaczna kwestia płytkich tuneli. Prawie niewykonalne jest zapisanie w planie miejscowym publicznej drogi czy placu nakładającego się na niepubliczny parking podziemny. Z tego powodu niektóre korzystne i logiczne technicznie rozwiązania są obecnie w Polsce prawie niewykonalne. Przy wznoszeniu kompleksu na Potsdamer Platz okazało się, że najkorzystniejszym rozwiązaniem dla budowy podziemnej publicznej stacji kolejowej usytuowanej pod wieżowcem było powierzenie tego zadania komercyjnej firmie wznoszącej biurowiec. Taką decyzję podjęto po analizie negatywnych doświadczeń inwestycji o podobnym charakterze wznoszonych niezależnie na Canary Wharf w Londynie [2]. Czy regulacje polskie pozwoliłyby bezprzetargowo zlecić prywatnemu przedsiębiorstwu inwestycję publiczną w podobnej sytuacji?

Doświadczenia wskazują, że nie ma w kraju regulacji pozwalającej na utrzymanie publicznego dostępu do arkad i podcieni położonych na terenie niepublicznym. Nie można również obligatoryjnie tworzyć podmiotów, do których należą wspólnoty mieszkaniowe kamienic otaczających podwórko, aby oddać im to podwórko na własność lub choćby w zarząd lub dzierżawę.

## 2.6. Koordynacja czasowa

Znaczna część inwestycji częściowych, składających się na zagospodarowanie określonego obszaru, musi być podejmowana w określonej kolejności. Opracowano wiele metod koordynacji czasowej inwestycji, takich jak na przykład PERT. Nie ma jednak regulacji prawnych pozwalających na skoordynowanie w czasie inwestycji publicznych i niepublicznych w sytuacji, gdy nie można się porozumieć na drodze współpracy i negocjacji. Regulacje te powinny dać przewagę sektorowi publicznemu, zapewniając jednak uprawnienia inwestorom niepublicznym.

Szeroko dyskutowana jest kwestia doprowadzenia do tego, aby gminy realizowały inwestycje publiczne w niezbyt długim czasie po uchwaleniu planu miejscowego, co pozwoli wypełnić słuszną zasadę, że najpierw buduje się infrastrukturę techniczną, w tym drogową, a potem otwiera się teren dla innych inwestycji. Temu miałyby służyć powiązanie planu miejscowego z budżetem gminy. Jak się wydaje, możliwy jest przepis, który obliuguje gminę do przeznaczenia w budżecie gminy środków na realizację inwestycji publicznych określonych w planie miejscowym w ustalonym czasie. Przepis jest logiczny, bo nie da się zarezerwować środków, na to czego nie ma jeszcze w planie. Idea ta rodzi jednak pytanie, na które trudno odpowiedzieć. Obecnie sporządzane plany miejscowe nie określają, które inwestycje będą publiczne, a które nie. Wiadomo, że stosowana definicja inwestycji celu publicznego, skonstruowana dla celów wyłączeniowych, nie przesądza o finansowaniu ze środków publicznych. Poza drogami publicznymi, wszystkie inne inwestycje celu publicznego mogą być własnością publiczną lub nie. Należy więc w planie miejscowym wprowadzić nową kategorię ustaleń, wykraczającą poza dotychczasowy jego zakres. Co się stanie, jeżeli gmina nie przeznaczy odpowiednich środków w budżecie? Na przykład na skutek kryzysu. Czy plan straci ważność? Czy zabudowa już powstała zgodnie z planem

zostanie zdelegalizowana? Może być jeszcze tak, że gmina przeznaczy stosowne środki, a potem je wycofa. Budżet zmienia się stosunkowo szybko. Jeżeli gmina pobierze opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, a następnie nie zrealizuje inwestycji publicznych, to czy powinna zwrócić opłaty i w jakiej części? Może plan powinien wejść w życie dopiero po realizacji inwestycji publicznych, ale w tym czasie wyznaczone tereny mogą być zabudowane przez ich właścicieli w trybie pozaplanistycznym. Wszystkie te kwestie, a także inne, których autor referatu nie mógł sobie wyobrazić, powinny być rozważone, zanim obligatoryjnie plan miejscowy zostanie powiązany z budżetem gminy.

### 3. Kreowanie spójnych urbanistycznych form kompozycyjnych

#### 3.1. Rola dróg w kompozycji przestrzennej

Drogi pełnią dwojakiego rodzaju funkcję. Pierwsza to przenoszenie ruchu pojazdów; druga to zapewnienie miejsca do przebywania i spotkań ludzi poruszających się pieszo. W pierwszym przypadku droga jest przestrzenią transportową i mogą do niej odnosić się określenia: autostrada, arteria, trasa przemysłowa, węzeł. W drugim przypadku droga jest przestrzenią publiczną i odpowiadają jej określenia: ulica handlowa, promenada, corso, deptak, bulwar, rynek, forum, aleja, ulica mieszkaniowa, pasaż. Funkcje te w wielu przypadkach nakładają się na siebie, pozostając ze sobą w różnych relacjach.

W kompozycji przestrzennej droga może występować w różnych konfiguracjach. W ocenie autora, najczęściej w czterech. Po pierwsze, może być elementem większej całości kompozycyjnej, w ramach której może stanowić granicę lub pełnić rolę centralnej części tej całości, zwłaszcza wtedy, gdy jest przestrzenią publiczną. Sieć ulic często tworzy geometryczny szkielet całości kompozycyjnej. Po drugie, droga może wyznaczać wnętrza urbanistyczne. Po trzecie, droga może określać oś widokową, czyli sekwencję widoków z punktów usytuowanych wzdłuż linii w pewnym kierunku. Po czwarte, droga jest bardzo często elementem występującym w widokach krajobrazowych.

#### 3.2. Droga jako element kompozycji przestrzennej w planach

Wpływanie na kompozycję przestrzenną za pomocą instrumentów prawnych polega na wprowadzaniu odpowiednich ustaleń do planów różnych poziomów. Największe znaczenie mają tutaj ustalenia planu miejscowego. Mogą one określać:

- rolę dróg jako granic, centralnych części i elementów definiujących geometrię całości kompozycyjnej;
- ukształtowanie podłogi urbanistycznej ulicznego wnętrza urbanistycznego i jego ścian, przez określenie linii i gabarytów zabudowy od strony wnętrza oraz usytuowanie dominant, zamknięć, osi widokowych i akcentów architektonicznych.

Zgodnie z obowiązującymi od 2003 r. przepisami dla przestrzeni publicznych (wiele z nich stanowią drogi), plany miejscowe sporządza się obowiązkowo, co oznacza, że nie można w ich granicach podjąć żadnej inwestycji bez planu.

W studium gminy wskazuje się układ najważniejszych dróg w gminie, określając, które są przestrzeniami publicznymi, przestrzeniami transportowymi lub jednocześnie przestrzeniami obu rodzajów. Studium w znacznej mierze wpływa na ukształtowanie krajobrazu obserwowanego z dróg. Na przykład wzdłuż Autostradowej Obwodnicy Wrocławia usytu-

owano na przemian obszary wysokiej zieleni i zespoły zabudowy, dążąc do zwiększenia atrakcyjności widoków z niej obserwowanych. Studium może określać ukształtowanie wnętrza urbanistycznych niektórych dróg, przedstawiać diagnozy znaczenia kompozycyjnego dróg i ich układów oraz ustalać kierunki zmian w tym zakresie.

Również w planie zagospodarowania przestrzennego województwa można wprowadzić ustalenia (raczej indykatywne niż wiążące) wpływające na kompozycję przestrzenną. Mogą się one odnosić na przykład do kształtowania krajobrazu, przez który przebiega droga, lub do zasad kształtowania wnętrza, jakie powstają przy prowadzeniu drogi przez obszary zurbanizowane.

#### **4. Zapewnienie obsługi transportowej różnych rodzajów aktywności**

Istotnym zadaniem planów poszczególnych poziomów jest ustalanie zasad obsługi transportowej obszarów i całości urbanistycznych. Koncepcja zagospodarowania przestrzennego kraju (lub plan krajowy) ustala zasady obsługi regionów oraz miast wielkich i średnich; plan zagospodarowania przestrzennego województwa – powiatów i gmin; studium gminy – dzielnic, zespołów urbanistycznych, wsi; plan miejscowy – terenów i działek budowlanych.

Specyficzne skutki wywołuje ustalenie dopuszczalnego dostępu działek budowlanych z dróg publicznych. Brak ograniczenia w tym zakresie może doprowadzić, że do części działek będzie miała dostęp wyłącznie poprzez służebność drogową, przy czym należy brać pod uwagę, że do wielu z nich trzeba będzie dojeżdżać przez wiele działek. Takie sytuacje tworzą chaos przestrzenny. Żeby ich uniknąć, można w planie miejscowym ustalić, że dostęp do drogi publicznej może być tylko bezpośredni lub przez wydzieloną drogę wewnętrzną. To polepszy sytuację, ale może pojawić się wiele nieforemnych, zbyt długich i zbyt wąskich sięgaczy drogowych. Nieład tym wywołany można ograniczyć, ustalając w planie wymagane parametry dróg wewnętrznych. Jeżeli i to nie wystarczy, plan może ustalać jednoznacznie przebieg dróg wewnętrznych. To może jednak nadmiernie ograniczać rodzaj zabudowy, jaka może powstać na danym obszarze. W końcu można dopuścić wyłącznie bezpośredni dojazd do drogi publicznej. Wtedy jednak sieć dróg publicznych zagęszcza się i, poza pewnym usztywnieniem planu, rosną koszty po stronie gminy.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami, aby uzyskać prawo do budowy, działka budowlana musi mieć dostęp do drogi publicznej. Przepisy nie określają jednak minimalnego standardu tej drogi. Z praktyki wynika, że wystarczy wydzielony geodezyjnie pas drogowy, przez który czasem, jak wyraził się jeden architektów miejskich, „bez maczety i łopaty się nie przejedzie”. Należałoby rozważyć ustalenie krajowego standardu drogi, której zrealizowane parametry, nawierzchnia, stan techniczny wystarczają, by zapewnić dojazd do działki budowlanej.

Odrębnym problemem jest określenie przebiegu infrastruktury technicznej w pasie drogowym. W planie miejscowym ustala się szerokość pasa drogowego, biorąc pod uwagę potrzeby co do prowadzenia sieci infrastruktury technicznej, przy założeniu, że wykorzystanie pasa będzie oszczędne. Zazwyczaj nie przesądza się stref przebiegu poszczególnych sieci. Praktyka realizacyjna wskazuje, że sieci budowane przez różnych inwestorów bez wystarczającej koordynacji mogą nie zmieścić się w pasie drogowym. Zapobiec temu można przez szczegółowe ustalenie stref dla poszczególnych sieci w planie miejscowym.

To jednak stanowi poważne ograniczenie i utrudnienie w projektowaniu przebudowy dróg. Ciężar kontroli racjonalności wykorzystania pasa drogowego powinien więc, jak się wydaje, spoczywać na zarządcy drogi, a nie na planie miejscowym.

### 5. Właściwe usytuowanie aktywności względem siebie

Istotnym celem planowania przestrzennego jest doprowadzenie do tego, aby pewne rodzaje aktywności były usytuowane niedaleko w stosunku do innych. Narzędziem prawnym doprowadzania do właściwych odległości pomiędzy obszarami różnego rodzaju aktywności jest cały system powiązanych ze sobą planów polityki przestrzennej i planów miejscowych. W pewnych sferach można proponować innego rodzaju instrumenty prawne.

Do problematyki zależności między usytuowaniem różnych rodzajów aktywności zalicza się kwestia niezbędnego wyposażenia terenów zabudowy mieszkaniowej w obiekty, takie jak szkoła podstawowa, dostatecznie duży park publiczny czy obiekt podstawowej opieki zdrowotnej. Skutecznym instrumentem prawnym służącym zapewnieniu tego wyposażenia może być ustalenie krajowych standardów w tym zakresie. Określałyby one zakaz wznoszenia zabudowy mieszkaniowej, głównie wielorodzinnej, w odległości od wymienionych obiektów większej niż ustalona, przy czym odległość mierzona byłaby wzdłuż publicznych dróg i ciągów pieszych. Standardy takie uniemożliwiłyby budowę zespołów mieszkaniowych bez niezbędnych do ich właściwego funkcjonowania obiektów, a jednocześnie mogłyby skutecznie zapobiegać rozpraszaniu się zabudowy. Podobne standardy mogłyby zostać ustanowione również w odniesieniu do przystanku transportu publicznego czy drogi publicznej. Ich wprowadzenie może jednak napotkać poważne trudności. Na przykład, co będzie, jeżeli szkoła, której istnienie dawało prawo do wprowadzenia zabudowy mieszkaniowej, po jej zbudowaniu zostanie zamknięta lub zlikwidowana? Jakiej wielkości musi być szkoła, która daje prawo do zabudowy? Czy uzależnianie prawa do zabudowy od rozstrzygnięcia innego podmiotu w sprawie budowy szkoły jest zgodne z konstytucją? Mimo wątpliwości wprowadzenie tych instrumentów należy uznać za potrzebne.

Kolejnym instrumentem polityki przestrzennej jest zapewnienie dostatecznej gęstości sieci drogowej na terenach zurbanizowanych. Ustalenie krajowego obowiązującego standardu gęstości sieci dróg publicznych, mierzonej sumą długości dróg na km<sup>2</sup>, jest technicznie prawie niewykonalne. Jednym z możliwych rozwiązań może być wprowadzenie przepisów ograniczających powierzchnię kwartału zabudowy, zdefiniowanego jako obszar, którego znaczną część (ustaloną przepisami) granic stanowią linie rozgraniczające dróg publicznych. Pozostałe granice kwartału stanowią obrzeża szerokich terenów, na których nie dopuszcza się zabudowy, w tym: parków, lasów, pól, łąk, rzek, terenów zalewowych. Wznoszenie zabudowy w kwartałach o powierzchni większej niż ustalona krajowym standardem byłoby niedopuszczone.

## 6. Minimalizacja konfliktów między systemem transportowym a systemem aktywności

Tak pożądana wysoka dostępność transportowa jest źródłem, jak się wydaje, największej liczby konfliktów przestrzennych. Większość z nich ma miejsce na stykach między elementami systemu transportowego i systemu aktywności. Ważnym instrumentem ograniczania tego rodzaju konfliktów są ustalenia planów miejscowych i planów polityki przestrzennej. Określa się w nich przeznaczenie terenów stykających się z drogami czy liniami kolejowymi. Określa się również, czy droga będzie miała charakter przestrzeni publicznej czy transportowej. Zasadą planowania stało się tworzenie osobnych układów ulicznych do obsługi terenów przemysłowo-składowych i osobnych do obsługi terenów mieszkaniowych, dzięki czemu unika się przejazdu transportu ciężkiego tranzytem przez te ostatnie tereny. W planach można tak ustalić ukształtowanie sieci ruchu kołowego i pieszego, aby zminimalizować pomiędzy nimi konflikty. Nie można jednak przesadzić z ograniczeniem ruchu samochodowego, bo może to skutkować utratą publiczności zainteresowanej danym obszarem.

Autor zna z doświadczenia wiele konfliktów, których źródłem jest znaczne podwyższenie gęstości zaludnienia lub zatrudnienia w stosunku do gęstości „tła”. Typowe są konflikty wywołane pojawieniem się punktowo intensywnej zabudowy mieszkaniowej w osiedlu zabudowy jednorodzinnej. Powstaje wtedy nieproporcjonalnie duży generator ruchu kołowego, w wyniku czego pojawiają się uciążliwości. Ustalenia planu miejscowego ograniczające takie punktowe przegęszczenia mogą zapobiegać takim sytuacjom.

W planie miejscowym obowiązkowo kwalifikuje się tereny do kategorii, dla których obowiązują krajowe standardy dopuszczalnego poziomu hałasu. Przy budowie elementów sieci transportowej stosuje się rozwiązania techniczne i organizacyjne, które mają zapewnić realizację tak ustalonych standardów. Może to jednak mieć negatywne skutki uboczne. Ustanowienie wysokich wymagań ochrony przed hałasem dla terenów przylegających do drogi może wywołać potrzebę budowy ciągu ekranów akustycznych. Ubocznym efektem tego przedsięwzięcia będzie zmiana krajobrazu miejskiego. Ulice staną się tunelami oddzielonymi ekranami od pierzei zabudowy, tracąc w ten sposób miejski charakter. Można przewidywać, że zagrożenie tym zjawiskiem doprowadzi do ustalania w planach zakazu wprowadzania ekranów akustycznych, a w to miejsce stosowanie innych sposobów ograniczenia uciążliwości hałasowej.

\*\*\*

Problemy zależności i powiązań pomiędzy systemem aktywności a systemem transportowym mają charakter dynamiczny. W obliczu tej dynamiki potrzebne są stałe analizy i rozważania, które prowadzą do doskonalenia instrumentów prawnych stosowanych w tej sferze, konstruowania nowych, skuteczniejszych i rezygnacji z tych, które się nie sprawdziły.

## Literatura

- [1] Bobiński J., Gzell S., Markowski T., Ossowicz T. (koordynator), *Koncepcja systemu polityki przestrzennej*, Ministerstwo Budownictwa, Warszawa 2007, maszynopis.
- [2] *Potsdamer Platz*, DaimlerChrysler Immobilien (DCI)GmbH, Berlin 2001.
- [3] Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z dnia 10 maja 2003 r. z późn. zm.).
- [4] Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, jt. z późn. zm.).
- [5] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- [6] Ziobrowski Z., Rębowska A., *Wstęp do urbanistyki operacyjnej*, IGPIK Oddział w Krakowie, Kraków 2001.