

*Cezary Brzeziński**

WYBRANE PROBLEMY PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

1. Wstęp

Polityka przestrzenna gmin, obok rozwoju społecznego i gospodarczego jest najważniejszym z kierunków działań władz lokalnych w procesie rozwoju lokalnego. Pod pojęciem tym rozumie się działania podejmowane z woli lokalnych samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń, mieszkańców w celu uruchomienia endogenicznego potencjału rozwoju [Potoczek, 2003, s. 149]. Rozwój lokalny jest przedmiotem podejmowania suwerennych, w ramach powierzonych kompetencji i środków, decyzji przez władze samorządowe, będące podmiotem procesów i polityki rozwoju. Rozwój ten jest także upodmiotowiony, gdyż jest procesem przynoszącym efekty i korzyści dla podmiotów uczestniczących w rozwoju danego obszaru oraz jest wynikiem ugody różnych sił, aktorów działających w lokalnej jednostce terytorialnej [Kot, 2001, s. 144].

Według M. Borsy polityka przestrzenna to planowa działalność polegająca na wykorzystywaniu znajomości praw rządzących kształtowaniem i użytkowaniem przestrzeni w celu racjonalnego jej zagospodarowania. Jest częścią systemu regulującego rozwój przestrzenny, na który składają się:

– polityka przestrzenna, poprzez którą władze publiczne ustalają cele i środki kształtowania zagospodarowania przestrzeni w określonych, zmiennych w czasie warunkach zewnętrznych;

– mechanizm podejmowania decyzji przestrzennych wraz z instrumentami ich realizacji; decyzje przestrzenne powinny być zgodne z polityką przestrzenną, co stanowi o jej skuteczności;

– planowanie przestrzenne, które poprzez analizowanie uwarunkowań oraz tworzenie różnego typu i skali planów zagospodarowania przestrzennego wspiera ustalanie koncepcji polityki przestrzennej i reguluje podejmowanie odpowiednich decyzji [Borsa, 2008, s. 177].

* Doktor, Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, Instytut Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny, Uniwersytet Łódzki.

Planowanie przestrzenne, jako narzędzie zarządzania, służy formułowaniu celów i zadań polityki przestrzennego zagospodarowania kraju i określa sposób jej realizacji. Głównym zadaniem planowania przestrzennego jest wskazywanie możliwości optymalnego wykorzystania przestrzenie zróżnicowanych cech danego obszaru, dla osiągnięcia celów rozwojowych, ustalenie rozmieszczenia w przestrzeni i koordynacja w czasie działań rozwojowych, pozwalających na uzyskanie efektu synergii tych działań i jednocześnie zachowanie tych cech terytorium, które wymagają ochrony i gwarantują tworzenie podstaw trwałego i zrównoważonego rozwoju [Buczek, 2011].

Gminy realizują politykę przestrzenną poprzez kilka podstawowych instrumentów. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (opizp) [Dz. U. z 2003r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.] do najważniejszych zalicza się studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Innym instrumentem niższej rangi, choć powszechnie wykorzystywanym przez gminy jest decyzja o warunkach zabudowy, stosowana na obszarach, które nie są objęte planem miejscowym.

2. Wybrane problemy planowania przestrzennego

Polityka przestrzenna w Polsce, po przemianie ustrojowej w roku 1989, przechodziła liczne zmiany. W okresie tym zmieniono dwukrotnie podstawowe akty prawne regulujące planowanie przestrzenne. Pierwszy raz w 1994 roku, uchwalając ustawę o planowaniu przestrzennym, drugi natomiast w 2003 roku, wprowadzając w życie obecnie obowiązującą ustawę opizp. Oba dokumenty spotkały się z dużą krytyką środowisk urbanistów oraz samorządów terytorialnych. Zmiany, które wprowadzały te ustawy w sferze planowania przestrzennego oddalały Polskę od przyjętych standardów w krajach Unii Europejskiej. Słabości polskiej gospodarki przestrzennej były wielokrotnie poruszane przez takich autorów jak, A. Jędraszko, P. Lorens, T. Markowski, M. Grocholski, Zuziak, A. Kowalewski, J.J. Parysek, R. Domański i wielu innych.

Celem opracowania jest przedstawienie najbardziej istotnych, zdaniem autora, mankamentów polskiej gospodarki przestrzennej. Szczegółowe omówienie wszystkich jej wad przekracza zakres objętościowy tego artykułu.

Jednym z częściej podnoszonych zarzutów jest niska ranga studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy. W sytuacji braku planu miejscowego, studium, nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w inny sposób, niż to zostało w nim określone.

Nie będąc przepisem gminnym, jest instrumentem nieskutecznym, gdyż nie spełnia roli koordynacyjnej dla planów miejscowych. Dodatkowo, na etapie

opracowywania studium nie powstają racjonalne prognozy rozwoju, wskutek czego do zabudowy wskazywane są tereny przekraczające potrzeby gmin – a wobec dzisiejszego systemu planowania łatwo jest uzasadnić najbardziej nieracjonalne potrzeby rozwojowe [Buczek, 2011].

Bardzo duże zastrzeżenia budzi możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które umożliwiają inwestowania na obszarach pozbawionych planu miejscowego. W Polsce, na skutek możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych, obserwujemy stale zwiększającą się liczbę konfliktów przestrzennych, o zróżnicowanym charakterze przedmiotowym i zasięgu przestrzennym [Buczek, 2011].

Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wzizt) pozwala na zastępowanie planów decyzjami administracyjnymi. Ustawa z 2003 roku wymaga jedynie, aby sąsiednia działka miała zabudowę, nie definiując wymiarów tej działki i zawiera jeszcze kilka niezbyt istotnych warunków. Rozporządzenie, które miało uściślić wymogi, faktycznie spowodowało ich dalsze rozluźnienie wprowadzając tzw. obszar analizy. Zapis ten określił jedynie minimalny obszar analizy nie podając maksymalnych wymiarów obszaru analizy, co pozwala „analizować” tereny wielohektarowe, na których można z zasady znaleźć usprawiedliwienie dla dowolnej funkcji i wymiarów planowanego obiektu [Kowalewski, 2012].

Kolejną wadą stosowania decyzji o warunkach zabudowy jest stworzenie możliwości budowania na terenach tańszych, ponieważ nie są objęte planem miejscowym. W gospodarce wolnorynkowej jest to mechanizm zrozumiały, jednak w końcowym rachunku ekonomicznym ten sposób inwestowania okazuje się znacznie droższy [Buczek, 2011]. Szczególnie negatywnym zjawiskiem jest rozpraszanie zabudowy mieszkaniowej. To przejaw lekceważenia zasad racjonalnej gospodarki przestrzennej, której podstawowym celem jest oszczędne korzystanie z przestrzeni i ochrona terenów otwartych. Rozproszona zabudowa polskich wsi sprawia, że trudno jest w nich prowadzić efektywną gospodarkę wodno-ściekową. Według GUS, w 2007 r. jedynie 21% mieszkańców wsi korzystało z sieci kanalizacyjnej.

Swoboda zabudowy terenów utrudnia realizację inwestycji celu publicznego, np. inwestycji liniowych (obwodnic miast, dróg oraz linii elektroenergetycznych). Lokalizacja takich przedsięwzięć na terenach, które wcześniej nie zostały na ten cel zarezerwowane w planach, wywołuje protesty i konflikty społeczne, a także pociąga za sobą kosztowne wywłaszczenia i odszkodowania.

Tego rodzaju dowolność prowadzi również do zabudowy obszarów zagrożonych powodzią. Skutkiem braku planów przestrzennych oraz słabości innych prawnych ograniczeń zabudowy na terenach zalewowych są, w razie wystąpienia powodzi, często poważne straty materialne i wysokie koszty odszkodowań, zwykle wypłacanych wtedy ze środków publicznych [Gwiazdowicz, 2010].

Efektom rozpraszania zabudowy jest postępująca degradacja krajobrazu i obniżanie jego jakości. Powszechny dziś wydaje się nie tylko brak troski o jakość krajobrazu, ale też świadomości znaczenia krajobrazu jako elementu dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, kształtującego tożsamość narodową. Chaotyczna zabudowa oraz architektura oderwana od lokalnego kontekstu kulturowego, nieodwracalnie zmieniają typowe dla regionów Polski krajobrazy.

Decyzje o warunkach sprawiają, że w praktyce o przeznaczeniu terenów decydują nie władze publiczne, tylko deweloperzy i właściciele terenów. Jest to rozwiązanie korupcyjne i nieefektywne [Gwiazdowicz, 2010].

Jak zauważa A. Jędraszko polskie prawo planistyczne gwarantuje możliwość szybkiego zabudowania gruntów dotąd niezabudowanych i peryferyjnych, bez zwracania szczególnej uwagi na interesy ogólnorozwojowe miasta [Jędraszko, 2008, s. 183].

Kolejnym zarzutem podnoszonym w ocenie systemu planowania przestrzennego jest brak zintegrowania planowania przestrzennego z planowaniem inwestycyjnym. Ustawodawca, chcąc wprowadzić w życie od dawna postulowaną zasadę łączenia działań z zakresu planowania przestrzennego z planowaniem społeczno – gospodarczym, wprowadził konieczność sporządzenia prognozy skutków finansowych powstania planu miejscowego.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [Dz. U. z 2003r., Nr 164, poz. 1587] nakazuje, aby prognoza taka zawierała w szczególności:

- prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

- prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,

- wnioski i zalecenia, dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiana może spowodować, że korzystanie z nieruchomości, w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Wówczas właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości, może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Dodatkowo, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Jeżeli natomiast,

w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. [Dz. U. z 2003r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm., art. 36]. Kolejnym źródłem dochodów gminy mogą być opłaty adiacenckie. Bardzo istotnym aspektem w przypadku opłat czy odszkodowań jest fakt, że pobierane są one w ciągu 5 lat od momentu wejścia ustaleń planu w życie [Dz. U. z 2003r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm., art. 37].

Jednak realizacja tej zasady w zapisach ustawy opizp przybiera formę jedynie formalnego zapisu.

Jak pokazuje praktyka, duża część transakcji ma miejsce dopiero po upływie pięcioletniego okresu. Właściciele nieruchomości omijają w ten sposób konieczność ponoszenia opłat planistycznych. Są one bardzo trudne do wiarygodnego ustalenia i kosztowne. W efekcie, często koszty wyceny przekraczają wielkość opłaty, co czyni cały wysiłek nieopłacalnym. Z kolei ściążalność opłat adiacenckich jest w kraju bardzo niska [Olbrysz i Koziński, 2011, s. 4].

Istota konieczności sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego – sama w sobie bardzo ważna – jest rozmyta przez brak uwzględnienia zobowiązań z niego wynikających w wieloletnim planie finansowym gminy. Powoduje to brak umieszczenia tych kosztów w budżecie gminy.

Kolejnym mankamentem tego dokumentu jest jego charakter. W teoretycznym ujęciu prognoza ma analizować i określać skutki wpływu ustaleń zawartych w planie, pod względem ich realności i efektywności ekonomicznej. Wybrane rozwiązania planistyczne należy oceniać w takiej prognozie w formie szacowania przybliżonych kosztów realizacji ustaleń planu i osiągnięcia prawdopodobnych zysków lub korzyści innego typu. [Słojewski, Witkiewicz, 2003, s. 28]

Celem opracowania prognozy powinna być optymalizacja przyjętych w niej rozwiązań planistycznych. Ma ona wpłynąć na zmianę ustaleń niekorzystnych dla przyjętej przez gminę polityki przestrzennej, odpowiednio je modyfikować lub czasem prowadzić do rezygnacji z niektórych zapisów. Prognoza skutków finansowych ustaleń planu miejscowego powinna być zatem „biznesplanem zarządzania przestrzenią” [Cymerman, 2010, s. 201–211].

Jeżeli samorząd świadomie lub nieświadomie zaledwie administruje gminą, to znajomość skutków planu miejscowego nie jest, z punktu widzenia sprawowania kierowniczej funkcji, aż tak bardzo istotna. Jeżeli natomiast jest to faktyczne zarządzanie, które można określić jako aktywne działanie na rzecz rozwoju, to w interesie samorządu leży znajomość przyszłych skutków finansowych [Słojewski, Witkiewicz, 2003, s. 28].

Niestety, badania prowadzone przez autora w gminach aglomeracji łódzkiej wskazują, że w procesie uchwalania planów miejscowych powszechną praktyką

jest najpierw ich sporządzanie a następnie tworzenie prognoz do już sporządzonych planów. Jest to zaprzeczeniem podstawowego celu sporządzania prognozy. W sytuacji, gdy nie stanowi ona podstawy do wyboru najbardziej efektywnego z punktu możliwości finansowych gminy instrumentu, jej tworzenie traci zupełnie rację bytu. Postawa taka skutkuje wpędzaniem gmin w stan ogromnego zadłużenia.

W efekcie rozlewania się miast i braku koordynacji, wydatki gmin na budowę dróg i infrastruktury, przekraczają wielokrotnie ich możliwości budżetowe. Jest to efekt rozpraszania zabudowy zwłaszcza na terenach gmin na obszarach metropolitalnych oraz braku świadomości kosztów tego procesu. W konsekwencji, zaległości te narastają¹. Zobowiązania gminy Lesznowola w roku 2011 wynosiły 597 ml zł przy budżecie gminy 61 mln zł (czyli 980%), a gminy Piaseczno 606 mln zł przy budżecie 195 mln zł (311%). Według ocen ekspertów całkowite zadłużenie gmin w Polsce wynosi 130 mld zł [Olbrysz, Koziński, 2011, s. 4]. Jest oczywiste, że bez radykalnych zmian w kontrolowaniu nowej zabudowy, nawet przez kilkadziesiąt lat gminy nie podołają swoim zobowiązaniom.

Skuteczność korzystnego kształtowania przestrzeni zależy od ścisłego powiązania planów przestrzennych z możliwością zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej. Chodzi o to, by wraz z uchwaleniem planu gmina była zobowiązana do uzbrojenia terenu objętego planem. Integracja planowania inwestycyjnego z planowaniem przestrzennym jest bowiem podstawowym warunkiem zapewnienia ładu przestrzennego. W Polsce w ogóle nie funkcjonuje taki instrument zapobiegający rozpraszaniu zabudowy, jakim jest zakaz budowy na terenach pozbawionych odpowiedniego uzbrojenia [Gwiazdowicz, 2010].

W porównaniu do standardów panujących w Niemczech czy Wielkiej Brytanii niewielkie znaczenie ma partycypacja społeczna. W Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku nie zamieszczono obowiązku rejestrowania wpływających wniosków do projektu planu i przedstawienia ich opinii publicznej. W wyniku tego zapisu społeczność lokalna nie może zapoznać się ze złożonymi wnioskami, ani dowiedzieć się, czy zostały zrealizowane.

Podobna sytuacja występuje w przypadku listy nieuwzględnionych uwag do projektu planu miejscowego czy studium. Brak zapisu o uzasadnianiu uwag w projekcie planów powoduje, iż udział społeczny jest fikcją, a organ jakim jest gmina, przyjmując uwagi wypełnia tylko ustawowy obowiązek. Kolejnym mankamentem ustawy jest brak doprecyzowania jak powinna przebiegać dyskusja publiczna [Andrzejewska i in., 2007, s. 31].

Jednym z powodów masowego wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest brak planów miejscowych. Było to spowodowane uchynieniem planów miej-

¹ Konferencja „*Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego*”. Organizatorzy: Związek Gmin Wiejskich RP przy udziale m.in. Unii Metropolii Polskich, Izby Architektów RP, Pro Development. Warszawa 15 czerwca 2011 roku.

scowych uchwalonych przed 1995 rokiem. W wyniku utracenia mocy przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące do 1.01.1995 r., większość polskiej przestrzeni utraciła prawnie określony status przeznaczenia terenów. W rezultacie, wobec szerokiego stosowania zasady wolności budowlanej, w myśl której prawo do zagospodarowania terenu przysługuje właścicielowi gruntu z mocy samej ustawy, procesy inwestycyjno-budowlane w Polsce przebiegają w warunkach niepewności, polegającej na:

- braku pewności, czy zamiar inwestycyjny jest realny z punktu widzenia prawa, gdyż to podlega rozstrzygnięciu dopiero w ramach skomplikowanej procedury administracyjnej, polegającej na analizie rozrzuconych w licznych ustawach przepisów dotyczących danego terenu inwestycyjnego;

- braku wiedzy na temat przyszłej działalności inwestycyjnej w bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie;

- dużym stopniu ryzyka związanego z niepewnością, czy zapisy studium gminnego ziszczą się (z uwagi na możliwość wydawania decyzji o wzist niezgodnych z tym dokumentem);

- zmienności procedur administracyjnych;

- długotrwałości postępowania lokalizacyjnego oraz uzyskiwania pozwolenia na budowę, co może spowodować wygaśnięcie decyzji o wzist na skutek uchwalenia planu miejscowego.

Skutkiem istniejących regulacji, jak i luk prawnych w nich występujących jest wprowadzanie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego. Zgodnie z ustawą, w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy uwzględniać wymagania bezpieczeństwa ludzi i mienia. Tymczasem polska przestrzeń należy do najmniej bezpiecznych w Europie. Jest to spowodowane następującymi jej cechami:

- powszechnym w kraju obudowywaniem dróg przelotowych zabudową mieszkaniową i usługową;

- zabudowywaniem terenów zalewowych i osuwiskowych;

- niedrożnością układów transportowych, co utrudnia przeprowadzanie akcji ratunkowych.

Przyczyny tego stanu rzeczy są różne. Główna tkwi w założeniach systemowych planowania przestrzennego, a w szczególności w upowszechnieniu zasady tzw. wolności budowlanej, zgodnie z którą w Polsce obowiązuje domniemanie prawa do zabudowy nieruchomości gruntowych. Ingerencja władzy publicznej w tak pojmowane prawo może polegać wyłącznie na prawnym ustanawianiu ograniczeń i zakazów. Źródłem tych zakazów mogą więc być tylko plany miejscowe i/lub inne źródła prawa (ustawy i akty wykonawcze). W wyniku utraty mocy planów miejscowych, wobec braku norm dotyczących zagospodarowania w ustawach odrębnych, lub niewykonania tych norm, w majestacie prawa, tereny ewidentnie nienadające się do zabudowy stały się terenami budowlanymi [Buczek, 2011]. Osobnym problemem, na który zwracają uwagę

środowiska urbanistów, a wymagającym szerszego omówienia jest jakość powstających planów miejscowych.

Wady polskiego systemu planowania przestrzennego już w chwili obecnej generują wymierne koszty. Straty poniesione w wyniku powodzi w 2010 roku przekroczyły 12 mld zł. Jest to spowodowane między innymi zabudową terenów zagrożonych powodzią. Blisko 79% planów uchwalonych przez gminy Polski Centralnej dla terenów narażonych na to niebezpieczeństwo, co najmniej w części przeznaczyło je pod zabudowę. Tereny te zgodnie z prawem nie powinny być zabudowywane, jednak *Prawo Wodne* upoważnia Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej (RZGW) do uchylania tego zakazu, co często ma miejsce. W efekcie bałaganu prawnego i braku odpowiedzialności instytucji publicznych, tereny uznane przez RZGW za szczególnie narażone na klęskę powodzi, są w gminach zabudowywane [Kowalewski, 2012].

W 2008 roku bardzo negatywnie przez środowiska urbanistów i ekologów zostało odebrane odrolnianie gruntów na terenach miejskich. Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych z 19 grudnia 2008 r. wyeliminowała uregulowania zabezpieczające przed niekontrolowanym przeznaczaniem gruntów rolnych na cele nierolnicze. W rezultacie spod przepisów tej ustawy wyłączone zostały wszelkie użytki rolne, położone w granicach administracyjnych miast. Celem tej nowelizacji było zdynamizowanie rozwoju budownictwa mieszkaniowego poprzez uwolnienie gruntów rolnych dla celów inwestycyjnych. Jednak rezygnacji z dotychczasowych ograniczeń nie towarzyszyło wzmocnienie systemu planowania przestrzennego, wymuszającego bardziej uporządkowaną zabudowę [Gwiazdowicz, 2010]. Wobec braku planów zagospodarowania przestrzennego, rezygnacja z ustawowej ochrony gruntów rolnych w miastach w efekcie pogłębił chaos przestrzenny i ułatwił budowę na terenach pozbawionych uzbrojenia.

Ostatnią z poruszanych w tym artykule wad jest nieskuteczność planów. Wynika ona ze sporządzania planów jedynie dla fragmentów terenu lub terenów o zbyt małej powierzchni (poniżej 1 ha). W efekcie dużego rozdrobnienia powierzchni objętej planami, sąsiadujące ze sobą tereny mogą więc różnić się znacząco pod względem ustaleń planistycznych.

Przyczyną problemów ze sporządzaniem, a następnie wdrażaniem planów są obecne wymogi prawne określające obowiązkową zawartość planów. Dziś bywają często krytykowane za brak dostosowania do zróżnicowanych warunków planowania na szczeblu lokalnym. Chodzi o to, że nie różnicują terenów gmin w zależności od istniejącej struktury przestrzennej oraz możliwości i potrzeb zabudowy, np. jednakowo traktując wieś i wielkie miasto. Brakuje w nich jednocześnie norm prawnych, określających niezbędne parametry użytkowania terenów i dopuszczalnej zabudowy. Normy te, nazywane czasem standardami urbanistycznymi, zawierają minimalne wskaźniki warunkujące powstanie dobrze zorganizowanej przestrzeni. Dotyczą one np. intensywności użytkowania terenu,

usytuowania budynków, minimalnych powierzchni terenów zieleni, dostępności obiektów infrastruktury społecznej ważnych dla jakości życia mieszkańców (m.in. szkół, przedszkoli, usług) [Gwiazdowicz, 2010].

3. Podsumowanie

Reasumując przedstawione problemy można stwierdzić, że:

1. Należy wprowadzić zakaz zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych, a tym samym zlikwidować decyzję o warunkach zabudowy. Zmniejszyłoby to korupcjogenność systemu planowania przestrzennego.

2. Należy wprowadzić obowiązek uwzględniania skutków finansowych planu miejscowego w wieloletnim planie finansowym i inwestycyjnym gminy.

3. Trzeba zlikwidować pięcioletni okres poboru opłat planistycznych przez gminę, gdyż stan ten nie znajduje racjonalnego uzasadnienia.

4. Należy wprowadzić, obowiązek wniesienia przez właściciela gruntu jednorazowej opłaty z tytułu renty planistycznej. Renta planistyczna powstaje w wyniku przekwalifikowania terenów rolnych na budowlane. Decyzja ta może zwiększyć wartość terenów nawet kilkudziesięciokrotnie, przy czym następuje ona bez żadnego wkładu pracy, czy kapitału ze strony właściciela gruntu pierwotnie rolnego. W państwach dobrze zarządzanych, kierujących się zasadą priorytetu dobra wspólnego przyrost wartości terenów był (i jest) przejmowany – na podstawie decyzji politycznej – w lwiej części przez gminy, bądź instytucje publiczne realizujące programy mieszkaniowe. Ten mechanizm umożliwia władzom gminnym finansowanie realizacji tych programów [Jędraszko, 2007].

5. Trzeba zwiększyć ochronę gruntów rolnych i leśnych na obszarze miast.

6. Do systemu planowania przestrzennego należy wprowadzić standardy urbanistyczne.

7. Należy zwiększyć faktyczny wpływ i kontrolę społeczną w procesie planowania zagospodarowania przestrzennego.

Bibliografia

- Andrzejewska A., Baranowski M., Fiedziukiewicz K., Kowalska A., Matuszkiewicz J. M., Rusztecka M., Roo-Zielińska E., Solon J., 2007, O partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym. Zastosowanie geowizualizacji w celu wzmocnienia udziału społecznego w planowaniu przestrzennym. GRID Warszawa, IGiPZ PAN, grudzień 2007, Warszawa.
- Borsa M., 2008, Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej, [w:] Gospodarka regionalna i lokalna, red. Z. Strzelecki, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Buczek G.A., 2011, Konsekwencje Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 dla planowania przestrzennego w gminach, referat wygłoszony na Seminarium

- Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu „Problemy planistyczne – Wiosna 2011” 13 czerwca.
- Cymerman R., 2010, Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, [w:] Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego, red. R. Cymerman, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn.
- Jędraszko A., 2007, Europeizacja gospodarki przestrzennej w Polsce zarys propozycji założeń nowej ustawy, Towarzystwo Urbanistów Polskich, [http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=392%3A A europeizacja-gospodarki – przestrzennej – w -polsce-zarys – propozycji – zaoe -nowej- ustawy &Itemid=1 &lang =pl& showal l=1](http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=392%3A%20europeizacja-gospodarki-przestrzennej-w-polsce-zarys-propozycji-zaoenowej-ustawy&Itemid=1&lang=pl&showall=1).
- Jędraszko A., 2008, Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich czyli jak ustanowić dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju, Biblioteka Urbanisty, Urbanista13, Warszawa.
- Konferencja „Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego”. Organizatorzy: Związek Gmin Wiejskich RP przy udziale m.in. Unii Metropolii Polskich, Izby Architektów RP, Pro Development. Warszawa 15 czerwca 2011 roku.
- Kot J., 2001, Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki [w:] Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów, red. T. Markowski, D. Stawasz, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź
- Kowalewski A., 2012, Koszty patologii przestrzennych, <http://www.kongresbudownictwa.pl/html/aktualności.html>
- Olbryś A., Koziński J., 2011, Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią, Lesznowola.
- Potoczek A., 2003, Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna, Agencja Tonik i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dz.U. 2003, Nr 164, poz. 1587.
- Słojewski R., Witkiewicz Z., 2003, Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych, Biblioteka Urbanisty, Urbanista 5, Warszawa.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27marca 2003 r. (Dz.U. 2003. 80.717).

Cezary Brzeziński

CHOSEN PROBLEMS OF SPATIAL PLANNING IN POLAND

Spatial policy is one of the most important policies implemented by the municipal government policy alongside with economic and social development. A number of changes that have occurred since 1989 in the spatial planning led to increasing degradation of the space, excessive suburbanization, environmental and landscape devastation and infringement of economic basis of local governments. The article presents chosen problems that can be diagnosed in the Polish system of spatial planning.