

Załącznik Nr 6

Badanie oczekiwań polskiego społeczeństwa wobec systemu

Zbadanie charakteru oczekiwań polskiego społeczeństwa wobec systemu sterowania procesem inwestycyjnym, wymaga przeprowadzenia specjalistycznych badań. Jednak szereg podstawowych postulatów wysuwanych przez środowiska związane z procesem inwestycyjnym, znaleźć już można w istniejących opracowaniach i wystąpieniach. Obszerne ich zbiory, utworzone w wyniku podejmowania wielu społecznych i instytucjonalnych inicjatyw, upublicznione zostały jako materiały ogólnodostępne i zamieszczone są m.in. w sieci Internetu.

Dla zobrazowania charakteru społecznych oczekiwań, przykłady postulatów z ostatnich lat, podane w układzie chronologicznym, ilustruje niniejszy załącznik Nr 6.

Analizując opisane w załączniku dokumenty, można w znacznym stopniu **ocenić poziom spójności oczekiwań społeczeństwa, aktywność środowisk związanych z procesem inwestycyjnym przy definiowaniu i upublicznieniu postulatów oraz skalę efektów społecznej debaty.**

W latach 2001-2004 – w ramach realizowanego przez MSWiA Programu Rozwoju Instytucjonalnego PRI (stanowiącego Komponent B3 Programu Aktywizacji Obszarów Wiejskich PAOW – adresowanego do samorządów gminnych, powiatowych, wojewódzkich oraz urzędów wojewódzkich z terenu całej Polski) – opracowany został katalog postulatów odnoszących się do sposobów funkcjonowania administracji samorządów terytorialnych.

Szczegółowe cele Programu Rozwoju Instytucjonalnego zdefiniowane zostały jako m.in: **podniesienie poziomu świadczenia usług publicznych** poprzez wypracowanie odpowiednich standardów, ocenę kosztów i doskonalenie efektywności, **doskonalenie struktur organizacyjnych** oraz **procedur** działania administracji z perspektywy realizacji celów strategicznych, **wykształcenie modelowego systemu komunikacji** z mieszkańcami, organizacjami społecznymi i przedsiębiorcami, doskonalenie metod **wspierania rozwoju gospodarczego** na poziomie lokalnym i regionalnym, budowanie standardów **etycznego** funkcjonowania administracji samorządowej oraz mechanizmów zabezpieczających przed występowaniem sytuacji **korupcyjnych**.

Efektom programu jest sukcesywnie opracowywany **zestaw opisów dobrych praktyk** w zarządzaniu, tworzony przy współpracy z samorządami i prezentowany w internetowej Bazie Dobrych Praktyk. Są to wzorcowe rozwiązania zarządcze, przedstawione w formie zwięzłych, uporządkowanych opisów i stanowiące sprawdzone rozwiązania. Metoda taka (obecna w krajach wysoko rozwiniętych jako najbardziej popularna metoda doskonalenia zarządzania) wiąże się identyfikacją i udostępnianiem samorządom sprawdzonych rozwiązań zarządczych, stosowanych już z sukcesem przez najbardziej zaawansowane jednostki.

Funkcjonujące od 2002 roku, powołane w celu reprezentowania wspólnego stanowiska "Porozumienie urbanistów, architektów i inżynierów budownictwa" (tzw. Grupa B-8) w skład którego weszło osiem organizacji: Izba Urbanistów, Izba Architektów, Izba Inżynierów Budownictwa, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, Izba Projektowania Budowlanego oraz Izba Gospodarcza Projektowania Architektonicznego – postuluje działania mające służyć **zahamowaniu narastającego od szeregu lat kryzysu gospodarki przestrzennej w Polsce** oraz przyspieszeniu prac nad **kompleksową reformą i konsolidacją systemu** regulacji prawnej dotyczącej planowania i gospodarowania przestrzenią kraju.

Kolejny punkt widzenia znaleźć można w materiałach Kongresu Budownictwa, zorganizowanego w dniach 23 i 24 maja 2002 roku przez dwadzieścia dwie największe organizacje pozarządowe budownictwa, reprezentujące samorządy gospodarcze i pracownicze, związki zawodowe działające w budownictwie, pracodawców, deweloperów, architektów, urbanistów.

Przyjęta podczas prac Kongresu Uchwała Nr 1 - wyraża opinię, że budownictwo może stać się decydującym czynnikiem **ożywienia całej gospodarki**, podobnie jak jest to w Europie i na całym świecie, pod warunkiem, że: uruchomione zostaną instrumenty ożywiający popyt oraz **usunie się wszystkie bariery formalno-prawne** uniemożliwiające lub ograniczające procesy inwestycyjne; stworzy się **ustabilizowane na wiele lat i korzystne systemy podatkowe**; **ograniczone zostanie bezkarne blokowanie inwestycji** przez pieniaczy i organizacje stosujące terroryzm ekologiczny.

W szczególności za konieczne uznano: **pilną zmianę wszystkich ustaw**, które **utrudniają lub uniemożliwiają** działalność inwestycyjną i **dają nadmierne uprawnienia urzędnikom**, **zakończenie w trybie pilnym prac nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego**, stworzenie **rezerw tanich, uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe**.

Kongres wyraził nadzieję, że programy rządowe nie podzielą losu setek podobnych dokumentów z przeszłości, które nigdy nie doczekały się realizacji.

Oprócz uchwał, Kongres przyjął szereg wniosków zgłoszonych w referatach i podczas dyskusji. Podnoszono m.in. konieczność gruntownej zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i przyjęcie założenia, iż warunki zabudowy nie powinny być obligatoryjne, ale fakultatywne i winny być wydawane jako wypis z obowiązujących planów bez skomplikowanych procedur administracyjnych a **brak planu nie powinien być problemem inwestora, ale gminy**. Podnoszono również konieczność gruntownej zmiany ustawy Prawo Budowlane, a szczególnie przepisów wykonawczych w celu zapewnienia między innymi **ograniczenia zawartości dokumentacji** wymaganej do wniosku o pozwolenie na budowę oraz **wprowadzenia kategorii inwestycji** i związanych z nimi procedur postępowania. (przykładowo: inna procedura przy budowie fabryki, a inna przy budowie kabla energetycznego).

Ponadto postulowano konieczność określenia definicji „**zmiany istotne**”, od której zależy potrzeba występowania o zmianę pozwolenia na budowę; ograniczenia pojęcia **strony** uprawnionej do udziału w postępowaniu administracyjnym do osób, których interes prawny dotyczy bezpośrednio, wprowadzenie zmian w trybie postępowania administracyjnego w celu **zlikwidowania trwających latami procesów w NSA**.

Za istotny uznano również temat wprowadzenia w miejsce dotychczasowych inspektorów i osób sprawdzających projekty budowlane **systemu profesjonalnego sprawdzania projektu budowlanego i kontroli kolejnych faz przeprowadzanych przez wyspecjalizowane, licencjonowane instytucje** (jednostki) oraz rozszerzenie zakresu dobrowolnej **certyfikacji** wyrobów budowlanych oraz systemów zapewnienia **jakości** w przedsiębiorstwach wykonujących roboty budowlane oraz produkujących wyroby budowlane.

Uznano ponadto, iż **do wyceny prac i usług projektowych powinien służyć urzędowy cennik, a nie przetarg, bo najtańszy projekt niekoniecznie jest najlepszy**, a już na pewno nie gwarantuje racjonalnej i sprawnej realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego oraz iż potrzebne jest opracowanie i wdrożenie w życie ustawowych warunków zlecenia i realizacji usług budowlanych, na wzór niemieckich normatywów (VOB).

Za odrębny, choć także jeden z kluczowych postulatów, uznano konieczność **rozwiązania problemów małej dostępności gruntów budowlanych** (wymagają one działań z zakresu gospodarki przestrzennej, zbrojenia gruntów, regulacji stanów własnościowych).

Odrębny rodzaj oczekiwań wiąże się z działalnością samorządów terytorialnych. Często zgłaszane przez te środowiska postulaty, dotyczą takich zjawisk jak korupcja.

Przykładem mogą być dwa Stanowiska Zarządu Związku Miast Polskich z 6 lipca 2002 roku w których, w związku z opiniowaniem projektów zmian: ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy Prawo budowlane, ustawy o samorządzie gminnym i innych ustaw, wyrażane są oczekiwania skuteczniejszych metod walki z korupcją, niż proponowane w przedłożonych projektach ustaw, ponieważ zdaniem Zarządu ZMP – proponowane w projektach procedury w żadnym stopniu nie zlikwidują ewentualnych zagrożeń, ponieważ **przeciwdziałanie korupcji winno polegać przede wszystkim na wyeliminowaniu uznaniowości** w procesach podejmowania decyzji administracyjnych oraz **wprowadzeniu zasady jawności podejmowania decyzji administracyjnych**, a zwłaszcza ich uzasadnienia.

Kolejne zbory postulatów wiążą się z rokiem 2003, kiedy to zespół kilkudziesięciu polskich ekspertów: naukowców i praktyków, pracujących pod kierunkiem Sekretariatu Krajowego "Habitat" (Sekretariat Krajowy "Habitat" powołany w roku 1999 jako organ doradczy Ministra, monitoruje w Polsce realizację deklaracji „Agenda Habitat”, zawierającej w 241 paragrafach podstawowe zadania w dziedzinie mieszkalnictwa i rozwoju miast, przyjętej podczas Konferencji ONZ w Stambule w 1996 r.), opracował obszerny raport pt. „Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce”, którego projekt został zaakceptowany na posiedzeniu Sekretariatu w dniu 20.02.2003 roku i w którym przedstawiono szereg diagnoz oraz konkretne propozycje działań na rzecz zahamowania narastającego kryzysu planowania przestrzennego i niekorzystnych zjawisk urbanizacyjnych. Autorzy raportu postulują przede wszystkim **konieczność dokonania przeglądu całego systemu prawnego** i usunięcie jego zasadniczych braków i właściwe skoordynowanie. Po drugie **wzmocnienie instytucjonalne gospodarki przestrzennej**, zwłaszcza administracji rządowej, budowę służby cywilnej oraz podniesienie kwalifikacji pracowników administracji i służb planistycznych. Po trzecie, **rozpoczęcie szerokiej edukacji społecznej i zawodowej oraz rozwój nauki**.

Ważkim głosem w dyskusji o celach, polu działania i taktyce systemu jest Deklaracja Programowa I Kongresu Urbanistyki Polskiej (Gdańsk 11 - 12 września 2003) zwołanego przez Towarzystwo Urbanistów Polskich, w której **urbaniści postulują potrzebę zainicjowania sojuszu na rzecz polskich miast** stanowiących nasze wspólne dobro i nasz zbiorowy obowiązek. W deklaracji stwierdzają, że ich postanowienie wynika m.in. z narastania w wielu miastach chaosu przestrzennego i zagrożeń dziedzictwa kulturowego, którym nie zapobiegają **niespójne i nieskuteczne prawo** dotyczące gospodarowania przestrzenią, **nieliczna i słabo do swych zadań przygotowana administracja urbanistyczna** oraz **nieadekwatny do zadań warsztat planowania miast**.

Postulują m.in. konieczność: zabiegania o **jawność procesów decyzyjnych** dotyczących miasta i zapewnienie w nich rzeczywistej **partycypacji społecznej**; przeciwstawiania się interesom partykularnym oraz rosnącemu zawłaszczaniu miasta przez grupy nacisku; domagania się **społecznej kontroli działań publicznych** w zarządzaniu miastem; dążenia do wprowadzania monitoringu rozwoju miasta opartego o zdefiniowane prawem i dostosowywane do lokalnych warunków mierniki; tworzenia **rzetelnych strategii** i długofalowych programów działania oraz wprowadzenia uregulowań prawnych, które zapobiegą **spekulacjami gruntów**.

Deklarują m.in., iż będą zabiegać aby zostało zahamowane **rozpraszenie kompetencji i odpowiedzialności za politykę przestrzenną** między wiele organów administracji rządowej a problematyka ta znalazła się na szczelbu centralnym w gestii jednego urzędu oraz aby wdrożono procedury zapewniające **spójność polityk przestrzennych**, planów i programów rozwoju powstających na różnych szczeblach i w różnych działach zarządzania.

Widzą pilną potrzebę **umacniania tożsamości kulturowej** miast, respektowania **zrównoważonego rozwoju, dynamizowania gospodarki**. Zwracają uwagę na potrzebę rewitalizacji zdegradowanych obszarów zabudowy, terenów przemysłowych i opuszczonych, w tym poprzez działania prawne skłaniające do lokowania nowych inwestycji na terenach zdegradowanej zabudowy i przeciwdziałanie tym samym zabudowie terenów otwartych zieleni miejskiej, terenów rolnych i leśnych.

Postulują konieczność **poszukiwania kryteriów estetycznych** kształtowania przestrzeni miejskiej oraz **gromadzenia i upowszechniania wiedzy o korzyściach ekonomicznych płynących z piękna krajobrazu i atrakcyjności przestrzeni miejskiej**.

Autorzy deklaracji stwierdzają, że spójne społecznie, silne ekonomicznie i przyjazne środowisku miasto powinno być jednocześnie miastem pięknym. Dlatego też uznają troskę o piękno naszych miast za swój szczególny obowiązek wiedząc, że wymaga ono **rozwijania wrażliwości społeczności miejskiej na ład i harmonię** zagospodarowania i użytkowania przestrzeni, m.in. poprzez **programy edukacyjne** na wszystkich szczeblach nauczania oraz tworzenie warunków dla szerokich **debat publicznych nad projektami inwestycji istotnie wpływających na krajobraz miasta**.

Dla realizacji postulatów autorzy Deklaracji widzą pilną potrzebę zespolenia wysiłków przywódców politycznych, twórców prawa, działaczy samorządowych, administracji publicznej, przedsiębiorców, urbanistów i architektów, naukowców i ludzi kultury oraz konieczność kształtowania w społeczeństwie świadomości, iż jakość życia, w tym spełnienie indywidualnych i grupowych celów oraz szansa i koszt ich osiągnięcia zależą od walorów miasta.

Na uwagę zasługuje również szereg postulatów zawartych w „Stanowisku w sprawie aktualnych problemów planowania i zagospodarowania przestrzennego” przyjętego podczas obrad XVI Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, która miała miejsce w Warszawie, 25 – 26 września 2003 r.

Wobec zawartej w Stanowisku diagnozy systemu, iż Polska gospodarka przestrzenna jest w stanie kryzysu a system planowania przestrzennego jest nieskuteczny (wieloletnie zaniechania administracji państwowej w zakresie ustalania programów rządowych dotyczących ponadlokalnych przedsięwzięć publicznych, **brak jednoznacznie określonych powiązań pomiędzy planowaniem przestrzennym na poziomie gminy, powiatu, województwa i kraju**, brak aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co przy możliwościach uzyskiwania pozwoleń na budowę na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych niesie ze sobą ryzyko powiększania się **chaosu przestrzennego**, podstawy prawne gospodarki przestrzennej **rozrzucone w kilkudziesięciu ustawach są pełne luk i sprzeczności**, polska przestrzeń staje się z punktu widzenia inwestora krajowego i zagranicznego **elementem coraz większego ryzyka**), natomiast nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie rokuje poprawy powyższego stanu rzeczy, bowiem przyjęte w niej rozwiązania nie zmieniają istoty dotychczasowego systemu planowania – Konferencja stoi na stanowisku, iż m.in. **należy powołać roboczy zespół w ramach Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego**, który przygotuje propozycje szybkiej nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wydanych w celu jej wykonania rozporządzeń, tak aby **usunąć ewidentne błędy, wątpliwe sformułowania interpretacyjnie oraz zapisy niefunkcjonalne i niepraktyczne, a także opracować niezbędne zmiany systemowe**.

Z kolei opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej raport „Inwestycyjny proces budowlany - bariery inwestycyjne oraz propozycje działań usprawniających” (dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 09.03.2004 r.

a przygotowany we współpracy z organizacjami zrzeszającymi przedsiębiorców, przede wszystkim Polską Konfederacją Pracodawców Prywatnych, Izbą Projektowania Budowlanego, Kongresem Budownictwa, Konferencją Inwestorów) wskazuje, iż zdaniem autorów raportu - „**podstawowym założeniem zmian dla likwidacji najistotniejszych barier powinna być swoboda inwestycyjna, która może być ograniczana jedynie wymogami interesu publicznego, przy czym ograniczenia te muszą być zawarte w przepisach powszechnych, a nie wynikać z decyzji administracyjnej.**”

Autorzy raportu szczegółowo opisują podstawowe problemy kolejnych etapów procesu inwestycyjnego. W ich opinii – już wybór terenu pod inwestycje może decydować o powodzeniu bądź porażce ekonomicznej przedsięwzięcia. Dlatego **znaczenie ma możliwość wyprzedzającego przeprowadzenia szczegółowego rozpoznania co do możliwości realizacji inwestycji** w zakresie: rodzaju inwestycji, którą można zrealizować na danym terenie (przemysł, usługi, mieszkalnictwo jedno lub wielorodzinne, dopuszczalna wysokość budynków, ewentualne ograniczenia wynikające z warunków terenu np. strefy ochronne, planowane inwestycje komunikacyjne itp.), warunków technicznych realizacji inwestycji (przede wszystkim możliwość zasilenia w media i związane z tym niezbędne inwestycje techniczne, obsługa komunikacyjna w zakresie dróg dojazdowych, a także wymaganej ilości miejsc postojowych itd.), innych uwarunkowań związanych z niezbędnymi nakładami finansowymi (np. warunki gospodarki istniejącą na terenie zielenią).

W związku z tym, tak istotnymi są problemy związane z uzyskaniem przydziałów i warunków przyłączenia mediów (wymagania stawiane przez gestorów mediów dotyczące wniosków o uzyskanie przydziałów i warunków przyłączenia mediów nie mają żadnego odbicia w obowiązującym prawie, **praktycznie możliwe jest żądanie od inwestora każdego dokumentu**) oraz z uzyskaniem warunków w zakresie obsługi komunikacyjnej obiektu (lokalne przedsiębiorstwa zarządzające drogami stosują zupełnie **arbitralnie ustalone wymagania**, które przekładają się na olbrzymie wydatki ponoszone przez inwestora).

Ten sam problem dotyczy określenia kosztów gospodarki zielenią na terenie działki (wycinka lub przesadzenie drzew i związane z tym opłaty).

Ponadto, wobec braku planów inwestycyjnych w gminach, **nie można ustalić kiedy nastąpi realizacja inwestycji gminnych zapisanych w planie zagospodarowania przestrzennego** (np. budowy ulicy po zupełnie nowej trasie wobec planowanej likwidacji istniejącego ciągu komunikacyjnego). A przecież, zdaniem inwestorów, to wydający decyzję powinien dać inwestorowi możliwie pełną **wiedzę na temat możliwości realizacji obiektu na danym terenie.**

Problematyczna jest również procedura uzyskiwania opinii Zespołu Uzgadniania Dokumentacji (każde proponowane rozwiązanie techniczne, które odbiega od miejscowych standardów lub narusza interesy monopoli lokalnych, jest z reguły, w opinii autorów raportu, kwestionowane na forum ZUD).

Ponadto, **przepisy regulujące warunki techniczne przyjęły niepotrzebnie wysoki stopień szczegółowości wprowadzając wiele zbędnych ograniczeń rozwiązań projektowych, które nie muszą obowiązywać powszechnie.**

Istotnym problemem, jest natomiast **brak wzorcowych warunków technicznych wykonania i odbioru robót.** Ma to kapitalne znaczenie tak dla inwestora jak i wykonawcy. W chwili obecnej większość działań na budowie opiera się na doświadczeniu wykonawców, inspektorów nadzoru, różnych instrukcjach producentów materiałów itd. - generalnie na podstawach, które można by nazwać „prawem zwyczajowym” lub sztuką budowlaną. Pozwala to z jednej strony na zaniżanie jakości ze strony wykonawców, ale również ze strony inwestorów na zabiegi odmawiania odbioru robót (a przede wszystkim zapłaty za nie) w oparciu o „wydumane” wymagania, często w praktyce niemożliwe do spełnienia.

Z zagadnieniem tym wiąże się, w opinii autorów raportu, pilna potrzeba wprowadzenia do prawa budowlanego instytucji **niezależnego nadzoru technicznego**.

Odrębnym elementem, który wymaga natychmiastowego uregulowania jest ponadto sprawa ustawowego określenia, **które ze zmian wprowadzanych w realizowanym obiekcie w stosunku do projektu budowlanego należy uznać za istotne**, a które za mało znaczące.

Postulatem o charakterze polemicznym jest postulat z 15 maja 2004 r. Związku Miast Polskich, przedstawiony w Stanowisku w sprawie przyjętego przez Radę ministrów 9 marca 2004 roku raportu „Inwestycyjny proces budowlany - bariery inwestycyjne oraz propozycje działań usprawniających”, polegający na domaganiu się skorygowania Raportu – wobec, zdaniem ZMP przeinaczenia bądź pominięcia w raporcie rządowym wielu faktów.

Przy czym ZMP m.in. stwierdza, iż brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w zasadniczej części, nie jest winą samorządów gminnych. Wiele gmin, które podejmowało prace planistyczne, nie mogło ich sfinalizować, ponieważ: zdarzały się przetargi na prace planistyczne (nawet w dużych miastach!), do których nikt nie przystępował; **nierazko jakość opracowanych projektów planów była tak zła, że nie były one uchwalane przez rady**; wiele projektów nie zostało uchwalonych, ponieważ **proponowane przez urbanistów kontrowersyjne rozwiązania były skutecznie kontestowane przez obywateli** w ramach opiniowania projektów planów, a także w trybie odwoławczym; **nierazko zespoły planistyczne, które przyjmowały zlecenia, przez wiele lat nie przedstawiały projektów, tłumacząc opieszałość na przykład trudnościami w konsultacjach społecznych**.

Kolejny zbiór oczekiwań przedstawiony został w Stanowisku Zarządu Związku Miast Polskich z dnia 28 sierpnia 2004 r. w sprawie projektu nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w którym Zarząd, na podstawie zebranych opinii z wielu miast członkowskich, odrzuca projekt nowelizacji ustawy (datowany 26 lipca 2004), stwierdzając iż nie jest on nowelizacją lecz oznacza zupełnie nowy model polityki przestrzennej w państwie, czwarty już od 1990 roku, co oznacza destabilizację w zakresie stanowienia najważniejszego rodzaju prawa lokalnego w Polsce.

Zdaniem Zarządu ZMP **wprowadzenie nowego modelu planowania winno być poprzedzone rzetelną debatą z udziałem wszystkich zainteresowanych środowisk**, w tym zwłaszcza samorządu terytorialnego, urbanistów i architektów oraz potencjalnych inwestorów. Dlatego też, sprzeciwia się on ciągłemu, pochopnemu eksperymentowaniu w dziedzinie, która powinna być najbardziej ustabilizowana spośród wszystkich zadań własnych gmin. Według opinii Zarządu ZMP odrzucony przez Zarząd projekt nie zapewnia stabilizacji i uproszczenia w dziedzinie polityki przestrzennej, wprowadza nowe bariery i zagrożenia dla inwestorów oraz znaczne, choć niemożliwe do oszacowania na podstawie samego projektu (bez projektów aktów wykonawczych) skutki finansowe, nie respektuje istniejącego ustroju gmin, nakłada na gminy nowe zadania bez określenia źródeł ich finansowania oraz nie niweluje skutków pochopnej i bezpodstawnej decyzji Sejmu RP o przekreśleniu z mocy prawa dotychczasowego dorobku planistycznego gmin. W swoim Stanowisku Zarząd ZMP stwierdza, iż nie uchyla się od dyskusji, natomiast **ukształtowanie docelowego modelu lokalnej polityki przestrzennej wymaga rzetelnej debaty**, model taki musi respektować kilka zasad, w tym: nowe rozwiązania nie mogą przekreślać wcześniejszego dorobku planistycznego gmin, **lokalna polityka przestrzenna, ze względu na jej znaczenie dla obywateli, powinna oznaczać się ciągłością i przewidywalnością**, proces planowania powinien przebiegać w sposób **logicznie uzasadniony**, rozpoczynać się **od założeń ogólnych wykorzystania przestrzeni, później przechodząc do rozwiązań szczegółowych**.

O istotnych problemach, których rozwiązania oczekują urbaniści, świadczy natomiast list otwarty Krajowej Rady Izby Urbanistów z dnia 6 października 2004 r., w którym jego autorzy podnoszą, iż przygotowywane w pośpiechu projekty ustaw, z pominięciem w pracach uwag środowisk sporządzających i opracowujących plany – nie rozwiązują podstawowych zagadnień gospodarki przestrzennej takich jak: **rozproszenie zabudowy**, wywołujące wzrost wydatków na drogi i infrastrukturę techniczną, **narastające konflikty pomiędzy sąsiadami** wynikające z niespójnych regulacji i nadinterpretacji przepisów oraz słabego nadzoru budowlanego i sanitarnego, **brak terenów przygotowanych do inwestowania**.

Do podstawowych mankamentów systemu nawiązuje także Stanowisko Towarzystwa Urbanistów Polskich w sprawie sytuacji w gospodarce przestrzennej, przyjęte Uchwałą nr 16 Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich z dn. 9 października 2004 r., w którym TUP ocenia, iż współzależnymi przejawami pogłębiającego się kryzysu gospodarki przestrzennej są: **niespójność oraz niestabilność podstaw prawnych** planowania i zagospodarowania przestrzennego; **nieskuteczność instrumentów koordynacji planowania** przestrzennego na poziomie gminy, regionu i kraju, a także brak właściwych powiązań pomiędzy planowaniem przestrzennym a planowaniem i programowaniem rozwoju w układzie resortowym; brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, stanowiących jedynie właściwą podstawę i główne narzędzie kształtowania ładu przestrzennego; **brak klarownych reguł określania przestrzennych uwarunkowań procesów inwestycyjnych** prowadzący do nieprzewidywalności polskiej przestrzeni oraz powodujący stan ogólnej dezorientacji w sprawach planowania przestrzennego; **nadmierna, sprzyjająca korupcji, uznaniowość w działaniach administracji**.

W związku z sytuacją TUP apeluje do władz państwowych o zmianę sposobu postępowania w sprawach reformy planowania przestrzennego, w szczególności wnosi o: jednoznaczne określenie zasad i zadań prowadzonej przez władze publiczne gospodarki przestrzennej, a w tym **wyznaczenie granic i warunków ingerencji władz publicznych w wykonywanie prawa własności**; sporządzenie kompleksowego raportu o stanie gospodarki przestrzennej i funkcjonowania systemu planowania przestrzennego; **opracowanie założeń nowego modelu regulacji prawnej** i struktury instytucjonalnej planowania i zarządzania w systemie gospodarki przestrzennej.

Na podobny charakter problemów wskazuje publikowana w Gazecie Prawnej (Nr 234 (1352) 14 grudnia 2004 r.) wypowiedź Henryki Bochniarz, prezydenta Polskiej Konfederacji Pracodawców Prywatnych Lewiatan: „**Nieprzewidywalność przestrzeni i uznaniowość decyzyjna pociągają za sobą poważne koszty, które płacimy jako społeczeństwo**” oraz „bez dobrej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym koszty i ryzyko inwestycji będą nadal rosły ograniczając skutecznie przedsiębiorczość Polaków”.

Kolejnym głosem w rozważaniach na temat oczekiwań społeczeństwa jest Stanowisko w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, przyjęte 3-4 marca 2005 roku przez XXVI Zgromadzenia Ogólne Związku Miast Polskich, w którym ZMP domaga się odrzucenia projektu. Zdaniem ZMP uchwalona w 2003 roku nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym spowodowała: lekkomyślne unieważnienie wielu planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenie rozwiązań korupcyjnych (zastąpienie likwidowanych planów decyzjami administracyjnymi), zablokowanie wielu decyzji planistycznych wadliwą definicją sąsiedztwa – natomiast przedstawienie po roku nowej ustawy, zawierającej rozwiązania zupełnie odmienne od obecnie obowiązujących, oznacza kolejną destabilizację w skali całego kraju. Ponadto przedłożony projekt nie zawiera skutków finansowych projektowanych rozwiązań dla budżetu państwa i budżetów gmin.

Dlatego też ZMP oczekuje rozwiązań systemowych, w tym: zachowania studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego gminy jako materiału wyjściowego do lokalnych planów zagospodarowania, ponieważ stanowi ono wielki dorobek gmin i nie może być lekkomyślnie zaprzepaszczone; przyjęcia iż plan przeznaczenia terenów (który z całą pewnością nie może powstać w wyniku prostego przekształcenia studium) nie może być aktem prawa miejscowego; przyjęcia iż **obowiązek sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego winien dotyczyć jedynie terenów rozwojowych**, dla terenów już zagospodarowanych, gdzie możliwe są tylko inwestycje uzupełniające lub modernizacyjne, wystarczą uproszczone przepisy budowlane; nowelizacji obowiązującej ustawy, w tym poprawy definicji sąsiedztwa, usunięcia mankamentów dzisiejszych rozwiązań prawnych, **wprowadzenia kategorii przepisów budowlanych dla terenów zagospodarowanych, gdzie opracowywanie planów zagospodarowania jest nieuzasadnione i rodzi zbędne koszty społeczne i ekonomiczne.**

Równie istotne są wypowiedzi publikowane w miesięczniku Inżynier budownictwa wydawnictwa PIIB Sp. z o.o., przygotowane przez Polską Izbę Inżynierów Budownictwa. Znaczącym punktem w dyskusji może być już sam tytuł jednego z artykułów publikowanych w Nr 3 w 2005 r., w którym Władysław Korzeniewski stwierdza, iż **niespójne przepisy prawa budowlanego ograniczają jego skuteczność i obniżają powagę zawodu architekta i inżyniera budownictwa.**

Innym głosem, szczególnie ważnym ze względu na temat sprawy, są zamieszczone w Nr 2 z 2006 r. wypowiedzi poruszające zagadnienia bezpieczeństwa. W toczącej się na łamach miesięcznika dyskusji środowiskowej na temat katastrof budowlanych, znaleźć można wypowiedź Wandy Burakowskiej, iż **konieczne są zarówno zmiany w polskich normach budowlanych** jak i zmiana podejścia inwestorów do kalkulowania kosztów budynków. Z kolei w artykule Etyka i prawo, prof. Zbigniew Grabowski postuluje, iż **powinny zostać uchwalone przepisy, które jednoznacznie nie zezwolą na obniżanie bezpieczeństwa realizacji i eksploatacji obiektów budowlanych** oraz że **przepisy z zakresu kontroli i weryfikacji projektu również powinny być jednoznaczne i pozbawione elementu uznaniowości.**

Interesującym materiałem obrazującym m.in. na zakres oczekiwań polskiego społeczeństwa wobec systemu sterowania procesem inwestycyjnym są wyniki badań sondażowych „Opinie na temat architektury w Polsce”, sporządzone przez Centrum Badania Opinii Społecznej na zlecenie Stowarzyszenia Architektów Polskich w dniach od 18 do 25 maja 2005 roku (sondaż przeprowadzony został na reprezentatywnej próbie dorosłej ludności Polski liczącej 1073 osoby). Z materiałów opracowanych na podstawie powyższego sondażu wynika szereg wniosków, w tym przybliżających **sposób postrzegania problematyki inwestycyjnej** przez społeczeństwo.

Zdecydowana większość ankietowanych (86,3%) deklaruje zainteresowanie wyglądem swego otoczenia (tj. wyglądem budynków, dróg, ulic, placów, sposobem zabudowania i urządzenia różnych miejsc w miejscowościach, w których mieszkają) w tym więcej niż co trzeci (36,8%) twierdzi, że ta sprawa go bardzo interesuje.

Osoby ankietowane raczej pozytywnie oceniają zabudowę miejscowości swojego zamieszkania pod względem architektonicznym (tj. wyglądu, rozmieszczenia w przestrzeni oraz wygody użytkowania). Ponad trzech na czterech badanych (78,6%) stwierdza, że zamieszkiwana miejscowość podoba im się pod względem zabudowy. Odsetek osób negatywnie postrzegających zabudowę miejscowości, w której mieszkają, stanowi 18,6%.

Nie wzbudza większych zastrzeżeń estetyka najnowszej zabudowy, stawianej w miejscowościach zamieszkania osób badanych. Powstające po 1989 r. budynki oceniane są

przez zdecydowaną większość respondentów jako ładne i dobrze zaprojektowane (80,4%), przeciwnego zdania jest jedynie co jedenasty badany (9%).

Pomimo wysokiej zgodności badanych, co do tego, że nowopowstające budynki w miejscowościach, w których mieszkają, są w większości ładne i dobrze zaprojektowane, ocena wkomponowania tych obiektów w dotychczas istniejącą zabudowę wypada gorzej, chociaż i tak 62,8% ankietowanych uważa, iż nowe budynki są w większości dobrze wkomponowane w istniejącą zabudowę. Prawie co czwarty badany (23,4%) natomiast uważa, iż większość nowych budynków nie pasuje do istniejącej zabudowy.

Blisko trzy czwarte ankietowanych (72,3%) jest zdania, że istnieją przepisy regulujące zabudowę pod względem technicznym (tj. przepisy regulujące takie kwestie, jak: odległości między budynkami, standardy bezpieczeństwa itp.). Podkreślić należy, że prawie dwie piąte ankietowanych (38,9%) nie jest jednak pewna, czy takie przepisy istnieją. **Przekonanie o istnieniu przepisów regulujących zabudowę pod względem estetycznym są mniej powszechne i wyraża je około połowa ankietowanych (53,7%),** przy czym więcej niż co trzeci badany (36,1%) nie wyraża w tej sprawie zdecydowanego stanowiska twierdząc, że „wydaje mu się, że takie przepisy istnieją”.

Na poziomie ogólnych deklaracji, **występuje niemal powszechne przekonanie o potrzebie istnienia przepisów regulujących zabudowę pod względem technicznym (91,2%).**

Opinie o potrzebie istnienia przepisów regulujących zabudowę pod względem estetycznym nie są aż tak powszechne jak w przypadku regulacji technicznych, choć i tak zdecydowana większość Polaków (85,2%) uważa, że powinny one funkcjonować.

W opinii zdecydowanej większości ankietowanych, zabudowa w Polsce powinna być regulowana a za jej jakość powinny, przede wszystkim, odpowiadać władze lokalne oraz architektki.

Pomimo, że na poziomie ogólnych deklaracji, Polacy dostrzegają potrzebę istnienia przepisów regulujących zabudowę, skłonność do ich akceptacji maleje w sytuacji konfliktu między dwoma wartościami – prawem jednostki do samostanowienia o swojej własności a poszanowaniem ładu przestrzennego.

W przedstawionej w ankiecie hipotetycznej sytuacji zamiaru budowy domu, całkowicie różnego od pozostałych budynków w okolicy zabudowanej w jednolitym stylu – duża część ankietowanych opowiedziała się za prawem jednostki do samostanowienia o własnym gruncie, odpowiadając, że skoro człowiek ten jest właścicielem gruntu nikt nie powinien ingerować w to jak buduje. Takie stanowisko wyraziło dwie piąte badanych (39,8%). Ponad połowa respondentów (53,7%) uważa jednak, że tego typu sytuacje powinny podlegać jakimś regulacjom. Prawie co trzeci ankietowany (30,2%) uważa, że powinny funkcjonować stosowne przepisy nakazujące dostosowanie zabudowy do istniejącego stylu zabudowy, co siódmy jest zdania (14,1%), że w tej sprawie powinno odbyć się referendum wśród mieszkańców rozstrzygające o dalszych losach budowy. Blisko co dziesiąty uważa (9,4%), że decyzję w tej sprawie powinien podjąć wójt gminy, bądź prezydent albo burmistrz miasta w oparciu o opinię kompetentnego specjalisty.

Przy wyborze nowego mieszkania bądź domu w sytuacji zmiany dotychczasowego miejsca zamieszkania, zdecydowanie przeważają aspekty pragmatyczne. Interesująca jest hierarchizacja oczekiwań. Przy wyborze nowego mieszkania bądź domu w sytuacji zmiany dotychczasowego miejsca zamieszkania, zdecydowanie przeważają: **niski koszt utrzymania** (element ważny dla 98, 8% osób), **bezpieczna okolica** (element ważny dla 98,6%), **czyste chodniki i ulice** (element ważny dla 98,0%), **duża ilość zieleni i wolnej przestrzeni** (97,5%), **funkcjonalność budynku wewnątrz**, w tym wygoda, przestrzeń, nasłonecznienie (element ważny dla 96,8%), **dobra komunikacja** z innymi miejscowościami/dzielnicami, dobry dojazd do pracy (element ważny dla 96,4%), **obecność w okolicy obiektów użyteczności publicznej**, takich jak: urzędy, sklepy, szpital, kino, basen itp. (element ważny dla 85,2%),

przestrzeń publiczna w okolicy, taka jak: rynek, park, plac (element ważny dla 84,4%), **wygląd zewnętrzny budynku** (element ważny dla 84,1%), **obecność w okolicy szkoły, przedszkola** (element ważny dla 74,8%), **wkomponowanie budynku w otaczającą go zabudowę** (element ważny dla 66,0%), **możliwość uczestnictwa w życiu społeczności lokalnej** i współdecydowania o różnych przedsięwzięciach (element ważny dla 56,1%), **jednolity styl zabudowy w okolicy** (element ważny dla 37,6%), **odmienność (wyróżnialność) budynku od innych budynków w okolicy** (element ważny dla 36,2%).

Liczy się przede wszystkim funkcjonalność, bezpieczeństwo, oraz niski koszt utrzymania. Według komentarza autorów badania sondażowego – powyższy rozkład priorytetów przy wyborze nowego mieszkania bądź domu w sytuacji zmiany dotychczasowego miejsca zamieszkania dowodzi, iż w **polskim społeczeństwie wyraźnie nie są zaspokojone jeszcze potrzeby podstawowe, stąd na pierwszym planie wciąż występują względy ekonomiczne oraz związane z potrzebą bezpieczeństwa**. Nie znaczy to, że takie elementy jak: estetyka, kompozycja czy styl w ogóle nie są ważne dla Polaków, gdyż w szczegółowej analizie zwraca się na nie uwagę jako istotne, jednak w konfrontacji z innymi, bardziej podstawowymi elementami – odchodzą one na dalszy plan. Jako priorytetowe ujawniają się jedynie u nielicznych osób.

Ważną pozycją zawierającą szereg postulatów, w tym odnoszących się do systemu sterowania procesem inwestycyjnym, jest Stanowisko Związku Miast Polskich w sprawie projektu Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013, przyjęte 26 sierpnia 2005 r., w którym ZMP przedkłada negatywną opinię wobec projektu i domaga się rozpatrzenia uwag ZMP w dalszych pracach nad Planem.

Zdaniem ZMP projekt Planu nie uwzględnia w wystarczającym stopniu najpoważniejszych problemów, **nie wyznacza jasnych priorytetów, nie hierarchizuje ani celów**, ani bardzo wielu wymienionych **działań**, które trzeba podjąć dla ich realizacji. Ponadto ZMP stwierdza że Polska nie opracowała dotychczas i w związku z tym nie realizuje polityki miejskiej, dlatego też ZMP domaga się **opracowania i przyjęcia założeń polityki miejskiej Polski** jeszcze w 2005 r. tak, aby mogła się ona znaleźć w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2007-2013 oraz aby polityka miejska, uwzględniająca rolę miast jako najważniejszych biegunów rozwoju, była uwzględniana w trwających pracach nad aktualizacją Koncepcji zagospodarowania przestrzennego kraju oraz w pracach nad strategią zagospodarowania przestrzennego Unii Europejskiej.

Polityka miejska, której domagają się członkowie ZMP – to przyjęcie specjalnych rozwiązań prawnych i specjalnych programów, w tym m.in. w zakresie **rewitalizacji starej zabudowy i osiedli wielkopłytowych**, zarządzania drogami, wspierania **rozwój infrastruktury transportowej** w obszarach o małej lub utrudnionej dostępności, tworzenia warunków dla wzmocnienia funkcji rozwojowych miast i dla **poprawy ich konkurencyjności**, wzmocnienia funkcji metropolitalnych tych wielkich miast, które tego wymagają.

Kolejnym przykładem są działania podjęte w roku 2005, kiedy to "Porozumienie urbanistów, architektów i inżynierów budownictwa" (tzw. Grupa B-8) w skład którego weszło osiem organizacji: Izba Urbanistów, Izba Architektów, Izba Inżynierów Budownictwa, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, Izba Projektowania Budowlanego oraz Izba Gospodarcza Projektowania Architektonicznego - wystąpiło do Komitetów Wyborczych partii politycznych z apelem programowym, wnioskując o **wprowadzenie do programów wyborczych spraw architektury, planowania przestrzennego i budownictwa**. Wystąpienia te nie przyniosły pozytywnych efektów, według opinii członków Porozumienia -

elity polityczne nie wykazują zainteresowania sprawami gospodarki przestrzennej i budownictwa.

Ważne problemy związane z działalnością administracyjną i legislacyjną podniesione zostały podczas prowadzonych w 2005 r. negocjacji koalicyjnych polityków Prawa i Sprawiedliwości oraz Platformy Obywatelskiej (Biała księga negocjacji).

Wśród zamieszczonych w liście Jana Rokity do Kazimierza Marcinkiewicza z dn. 3 października 2005 r. opinii, w tym oceny iż Polska administracja publiczna jest w fatalnym stanie i wymaga szybkiej naprawy - znajdują się postulaty: aby rządzenie państwem oparte było o **czytelne procesy i procedury**; w dialogu między państwem a przedsiębiorcami dążono do wspólnego **tworzenia metod i narzędzi usprawniających funkcjonowanie całej gospodarki**; proces rządzenia krajem był zrjonalizowany oraz aby Polska dołączyła to tych krajów, które podjęły trud rządzenia państwem poprzez **stawianie publicznym instytucjom celów do osiągnięcia i rozliczanie ich z osiągniętych rezultatów i ich kosztów**.

Ponadto, wobec diagnozy autora listu, iż obecnie prawo tworzone jest w sposób chaotyczny, pod wpływem ministerialnych urzędników oraz grup lobbystycznych reprezentowanych w parlamencie – postawione zostały postulaty **zmiany systemu przygotowania aktów prawnym** na szczeblu rządu i Parlamentu, tak aby **ograniczyć ilość i poprawić jakość regulacji** oraz zmian w prawie i uniemożliwić głosowanie w Parlamencie poprawek nie poddanych wcześniejszej analizie merytorycznej i legislacyjnej. Dzięki temu możliwe będzie wyeliminowanie niebezpiecznego zwyczaju przyjmowania poprawek zgłoszonych w ostatniej chwili co prowadzi do przyjmowania rozwiązań ustawowych bez właściwej oceny ich możliwych skutków, zbyt częstego przyjmowania ustaw z błędami technicznymi i realizacji nie ujawnionych otwarcie celów grup lobbystycznych.

Również list Kazimierza Marcinkiewicza do Jana Rokity z dn. 5 października 2005 wskazuje, iż niezmiernie istotną sprawą dotyczącą standardów życia publicznego jest **jawność procedur** i podejmowanych działań, stąd postulat przyjęcia **klarownych procedur** postępowania administracji publicznej oraz na każdym etapie ujawniania podejmowanych decyzji, poprzez **publikowanie na stronach internetowych wszystkich urzędów pełnych informacji dotyczących podejmowanych decyzji** na każdym etapie postępowania.

Ponadto, wśród wielu zagadnień poruszonych w liście, pojawia się stwierdzenie, że **rządowy proces legislacyjny powinien ulec usprawnieniu** oraz potrzebna jest zmiana obecnej praktyki w Sejmie poddawania pod głosowanie poprawek nie poddanych wcześniejszej analizie merytorycznej i prawnej.

Ważne jest również przyjęcie zasady, iż **z przyjętych strategicznych celów wynikać musi najbardziej efektywna struktura organizacyjna służąca ich realizacji**.

Kolejny, znaczący głos w dyskusji stanowią materiały przygotowane na II Nadzwyczajny Krajowy Zjazd Izby Architektów (Kazimierz Dolny 14-15.01.2006 r.). Z wielu prezentowanych z tej okazji wypowiedzi, wywieść można obraz systemu, ocenianego przez pryzmat doświadczeń architektów.

Tomasz Taczewski w wystąpieniu „Nowe otwarcie – kondycja zawodu architekta” przypominając że **architekci chcą być twórcami trwałych wartości** - podkreśla, iż w trakcie podejmowania wszelkich decyzji dotyczących przestrzeni, konieczne jest uwzględnianie i szanowanie potrzeby tworzenia architektury oraz że **w Polsce brakuje polityki architektonicznej**.

Ponieważ **wskaźnik liczby architektów na tysiąc mieszkańców jest w Rzeczypospolitej najniższy w Europie** a gospodarka nie toleruje próżni, to miejsca i zadania, które w społeczeństwie o wysokiej kulturze zajmują i wykonują architekci, nagminnie są u nas zapełnione i wykonywane przez osoby posiadające niskie kwalifikacje architektoniczne,

uzyskane dzięki tzw. wykształceniu „pokrewnemu”. Dzieje się to w wyniku trwającego od lat braku polityki w zakresie budownictwa jako całości. W konsekwencji mamy mały ruch budowlany i mały popyt na rynku usług architektonicznych. Również administracja państwowa i samorządowa nie potrzebuje zatrudniania architektów w stopniu mającym miejsce gdzie indziej, a **system prawa, który wykluczył ocenę merytoryczną projektów preferuje zatrudnianie prawników.**

Wobec braku polityki architektonicznej – nie jest organizowane doradztwo architektoniczne dla obywateli, inwestorzy nie są mobilizowani do poszukiwania architektury wysokiej jakości, nikomu nie zależy na zwiększaniu zainteresowania samorządów lokalnych jakością architektury, nie jest upowszechniana wiedza o architekturze, itd.

Do problemu braku w Polsce polityki architektonicznej nawiązuje Olgierd Roman Dziekoński w wystąpieniu „Oczekiwania UE w stosunku do polityki architektonicznej krajów członkowskich – tezy dla polskiej polityki architektonicznej”. Zaznaczając na wstępie iż chociaż pojęcie definiujące polską politykę architektoniczną nie ma odwzorowania ustawowego, to jest to powszechnie używany zwrot oraz iż **pojęcie polityki zakłada istnienie określonego stanu wartości, które poprzez tę właśnie politykę chcemy osiągnąć.** Ponieważ w świetle dokumentów programowych nie istnieje jedna zdefiniowana polityka UE wobec krajów członkowskich w dziedzinie architektury a Unia i jej instytucje są w kwestii polityki architektonicznej jedynie miejscem wymiany poglądów - dlatego też to poszczególne **państwa europejskie i ich rządy muszą być inicjatorami zmian i promotorami dobrych praktyk na rzecz tworzenia krajowych dokumentów promujących architekturę jako szczególną wartość publiczną.** Ciekawymi przykładami sposobów tworzenia polityk architektonicznych są wymienione w wystąpieniu takie wzorcowe rozwiązania – jak model fiński i angielski.

Dokument kształtujący politykę architektoniczną rządu Finlandii opublikowany w 1999 roku jest jednym z pierwszych w Europie i w praktyce stworzył standard opracowywania dla innych krajowych polityk architektonicznych. Przedstawia on w siedmiu krótkich rozdziałach podstawowe aspekty działania dla władz publicznych na rzecz tworzenia dobrej architektury. Rekomendacje zawarte w 24 zaleceniach są praktycznymi zaleceniami dla poszczególnych instytucji i ministerstw do działania. Rozdziały obejmują takie kwestie jak; **cele polityki architektonicznej, wpływ budynków publicznych na tworzenie wzorców architektury, rola architektury w odniesieniu do kultury i edukacji, rola standardu architektury wobec jakości budownictwa, podnoszenia świadomości społecznej architektury i w końcu zasady wdrażania proponowanych rekomendacji.** Proponowane zalecenia dotyczą koniecznych działań, które powinny być podjęte zarówno przez władze państwowe jak i instytucje publiczne dla wsparcia działań na rzecz **architektury traktowanej nie tylko jako dobro publiczne ale również jako składnik bogactwa narodowego i międzynarodowej pozycji Finlandii.**

Innym wzorem może być przygotowany przez Królewski Instytut Architektów Brytyjskich (Royal Institute of British Architects - RIBA) Manifest 21 punktów, skierowany do społeczeństwa oraz instytucji publicznych, opublikowany przed wyborami parlamentarnymi w 2005 roku w Wielkiej Brytanii. Dotyczy on w praktyce zagadnień obejmujących zakres krajowej polityki architektonicznej, w tym proponuje m.in. **uzależnienie finansowania rządowego od wysokiej jakości projektu oraz zmniejszenie stawek podatkowych przy sprzedaży na rynku pierwotnym budynków zbudowanych zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju.**

Jerzy Szczepanik-Dzikowski w swoim wystąpieniu „Kierunki zmian legislacyjnych – gospodarowanie przestrzenią, architektura i budownictwo” rozpoczyna wywód od przypomnienia, iż większość podstawowych aktów prawnych zostało stworzonych wiele lat temu. Im dłuższa ich historia tym więcej w nich śladów oddziaływań zmieniających się

okoliczności politycznych, społecznych i ekonomicznych. Źródłem zmian były zwykle potrzeby chwili. Nie towarzyszyła im szersza refleksja, której tłem byłby jasno określony cel modyfikowanego aktu prawnego lub jego funkcjonowanie w systemie. W związku z tym **postuluje konieczność całościowej rewizji systemu i ponowne zdefiniowanie celów prawa.**

Ponadto, zdaniem autora wystąpienia, **aktualnie obowiązujący w Polsce system prawny ignoruje jakość architektury i przestrzeni**, ponieważ system ten zakłada, że jakość ta powstawać będzie sama z siebie, a wszelkie narzędzia jej kontroli są zbędne. Jakość sprowadzona została do jakości technicznej wznoszonych budowli oraz zapewnienia warunków bezpieczeństwa i higieny ich użytkownikom. Ocenę architektury, pojęcia piękna i harmonii – wyeliminowano.

Dlatego wnioskuje aby **celem prawa było dążenie do realizacji zabudowy o wysokich walorach estetycznych**, a nie tylko o dobrych parametrach technicznych, higienicznych oraz właściwych warunkach przebywania i standardach bezpieczeństwa. Jakości nie można budować na obiektywizacji ustaleń, bo jakość, piękno czy estetyka są kategoriami subiektywnymi. Prawo nie może eliminować talentu, wiedzy i zdrowego rozsądku w imię zobiektywizowania decyzji. Przez stulecia były one motorem rozwoju kultury i cywilizacji. **Tym, którzy projektują i którzy zatwierdzają projekty należy przywrócić prawo subiektywnej oceny w ramach przejrzystych i publicznych procedur.** A jawność procedur jest najskuteczniejszą formą kontroli antykorupcyjnej.

Równoległe z problemem **stworzenia odpowiednich mechanizmów oceny wartości estetycznych**, poruszona została w wystąpieniu **potrzeba weryfikacji zakresu praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego**, które winny być zorientowane przede wszystkim na ich fachowość. Zagadnienie to jest wprost powiązane z cechami aktualnie obowiązujących przepisów budowlanych, które koncentruje się na określaniu w jaki sposób wymagania winny być spełnione i jakie rozwiązania należy stosować, natomiast, zdaniem autora wystąpienia, **nowoczesne przepisy budowlane winny stawiać przede wszystkim wymagania a w mniejszym stopniu określać sposoby ich rozwiązania.**

Innym problemem jest potrzeba zapewnienia stabilności, bo **system niestabilny nie działa.** Dlatego jednym z najistotniejszych oczekiwań adresowanych do planowania przestrzennego jest **zapewnienie przewidywalności zagospodarowania przestrzeni w wieloletniej perspektywie.** Jednak ponieważ tło, na którym rozgrywa się planowanie wszystkich szczebli ma charakter dynamiczny – dlatego też proces planowania winien uwzględniać zmieniające się potrzeby a prawo winno zawierać procedury stałej weryfikacji planów. Właściwe ustalenie zakresu modyfikacji oraz rodzaju związanych z nimi procedur, winno zagwarantować zapewnienie delikatnej równowagi pomiędzy postulatem stabilności i przewidywalności a zapewnieniem koniecznej zmienności i dostosowania.

Ponadto, przewidywana ustawą struktura planowania, różne rodzaje i skale planów - zapewnić winna niezbędne minimum kontroli procesów gospodarowania przestrzenią. Jeżeli chcemy aby obywatele zaczęli pojmować planowanie jako narzędzie im przydatne, potrzebne jest ustanowienie takiego szczebla planowania, który, z jednej strony, pozwoliłby na **porządkowanie obszarów w takich skalach, w jakich jego potrzebę postrzegają zainteresowani** (np. mieszkańcy ulicy), z drugiej, byłby stosunkowo **prosty w procedurze.**

Następnym poruszonym zagadnieniem jest funkcjonowanie Powiatowych Inspektoratów Nadzoru Budowlanego, w której to sprawie swoje argumenty przedstawił Zarząd Związku Miast Polskich w Stanowisku z dnia 10 lutego 2006r.

Wobec **konieczności poprawy skuteczności działania nadzoru budowlanego**, zdaniem ZMP, potrzebne są zmiany, które można osiągnąć tylko poprzez zwiększenie nakładów

finansowych z budżetu państwa, a nie poprzez, jak proponują niektórzy uczestnicy debaty, poprzez kolejną centralizację uprawnień.

Samorządy miast, zdeterminowane by zmniejszyć niebezpieczeństwo katastrof budowlanych postulują, **by rząd przeznaczył na funkcjonowanie policji budowlanej środki** odpowiednie do ciężących na niej zadań, ponadto rzeczą zasadniczą, podobnie jak w przypadku innych usług publicznych, jest **określenie jednolitych dla całej Polski standardów wykonywania nadzoru budowlanego** i dostosowanie do kosztów określonych standardami wysokości dotacji na utrzymanie nadzoru budowlanego.

Kolejny zbiór oczekiwań prześledzić można w dokumencie „Postulaty legislacyjne”, powstałym podczas XXVII Zgromadzenia Ogólnego Związku Miast Polskich 24 marca 2006 r., w którym wśród szeregu istotnych dla autorów opracowania wątków, znalazły się uwagi, iż ustawa antykorupcyjna zawiera przepisy, które nie stanowią żadnej bariery dla działań korupcyjnych (należą do nich zwłaszcza: zakres zakazu wykonywania pracy w podmiotach, wobec których są wydawane decyzje administracyjne oraz zakres publikowania oświadczeń majątkowych) i **należy podjąć faktyczne działania antykorupcyjne, to znaczy wyeliminować uznaniowość przy podejmowaniu decyzji administracyjnych.**

Innym ważnym postulatem, zawartym w opracowaniu, jest pilna nowelizacja przepisów dot. zagospodarowania przestrzennego, ponieważ ostatnia ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdestabilizowała i tak wąty ład przestrzenny kraju.

Według stanowiska Sekretariatu Krajowego "Habitat" w sprawie realizacji postulatów Agendy Habitat i stanu gospodarki przestrzennej w Polsce, przedstawionego 27 kwietnia 2006 r. Ministerstwu Transportu i Budownictwa – postępy Polski w realizacji postulatów Agendy Habitat są niezadowolające. Dlatego też Sekretariat Krajowy "Habitat" składa wniosek o uruchomienie prac nad **kompleksową reformą** systemu gospodarki przestrzennej w Polsce i rozpoczęcie w sposób uporządkowany procesu usuwania jego wad.

W pierwszej fazie należy zająć się najważniejszymi i pilnymi problemami: należy przeprowadzić nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy Prawo Budowlane, usuwając ich oczywiste wady, zdefiniowanie w raporcie „Bariery i problemy gospodarki przestrzennej w Polsce”; należy **przyspieszyć prace planistyczne tak, aby we wszystkich gminach zostały określone granice obszarów przewidzianych do zabudowy** i w ciągu 2-3 lat obszary te posiadały plany zagospodarowania przestrzennego, a tereny rolne i leśne uzyskały pełną ochronę; należy **terenom rolnym i leśnym oraz czynnym ekologicznie terenom w granicach miast zapewnić pełną ochronę**, w drodze egzekwowania istniejących przepisów oraz w ramach nowelizacji prawa; należy wprowadzić zasadę, powszechnie stosowaną w wielu krajach, **formułowania przez Rząd obowiązującej polityki urbanizacyjnej.**

Polityka urbanizacyjna winna doprowadzić do zahamowania katastrofalnego procesu chaotycznego "rozlewania" się miast, umożliwić skuteczną walkę z procesami spekulacyjnymi oraz stworzyć warunki do rozwoju miast i budownictwa mieszkaniowego.

Ponadto należy w trybie pilnym **wzmocnić nadzór budowlany** oraz podjąć działania dla **zahamowania zjawiska samowoli urbanistycznych** (zatwierdzanie projektów i wydawanie pozwoleń na budowę niezgodnych z obowiązującymi planami przestrzennymi). Równoległe należy rozpocząć konsekwentną, kompleksową reformę całego systemu gospodarki przestrzennej:

Należy ustalić zasady funkcjonowania gospodarki przestrzennej oraz **uporządkować kompetencje i określić jednoznacznie zakres odpowiedzialności władz publicznych ustawodawczych i wykonawczych.** Dotyczy to zwłaszcza resortów odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną, politykę regionalną, ochronę środowiska i dziedzictwo kulturowe.

Należy dokonać przeglądu i przeprowadzić nowelizację systemu prawnego oraz systemu instytucji realizujących politykę osadniczą, urbanizacyjną i mieszkaniową w Polsce. Odpowiedzialność za te problemy i ogólny nadzór winny być zlokalizowane w jednym ministerstwie.

Należy określić zasady formułowania przez Rząd polityki rozwoju przestrzennego kraju, w tym polityki urbanizacyjnej i mieszkaniowej, ustalić zakres i treść dokumentów które politykę rozwoju przestrzennego określą oraz zdefiniować tryb ich zatwierdzania przez Sejm RP, tak aby stały się one dokumentami wiążącymi dla wszystkich władz publicznych. Prace te winny być prowadzone równolegle, zasadą winno być modyfikowanie istniejących rozwiązań prawnych i instytucjonalnych oraz stabilizacja działających właściwie praw i instytucji, prace te winny posiadać wysoką rangę w działaniach rządu.

Strategiczne postulaty środowiska urbanistów znaleźć można również w tekście sprawozdania z prac Krajowej Rady Izby Urbanistów w okresie I kadencji 2002-2006, przygotowanego na V Krajowy Zjazd Izby Urbanistów (2 czerwca 2006 r.). Wymieniane są tam przede wszystkim takie kwestie jak konieczność dążenia do zmiany regulacji w dziedzinie gospodarki przestrzennej w trzech etapach: zmiany pilne, które powinny pojawić się w możliwie najkrótszym czasie, budowanie nowej ustawy, **budowa kodeksu urbanistycznego**.

W ocenie urbanistów, **działania legislacyjne powinny wynikać z analizy stanu istniejącego i zdefiniowania listy problemów i błędów, które obecna legislacja zawiera**, a nikt dotąd takiej rzetelnej analizy nie przeprowadził. Wprowadzenie do prawa nieistotnych zmian powoduje jego destabilizację. Nie można zmieniać jednej ustawy bez zmian innych ustaw i dotyczących ich rozporządzeń a także pragmatyki działania, a przede wszystkim konieczne jest uwzględnienie przez prawo zasad gospodarki rynkowej.

Dlatego też **główne cele zmian prawnych powinny być zdefiniowane nie jako ideologia, ale jako konkretne zadania, które przy pomocy regulacji prawnej zamierza się zrealizować**. Przykładem może być potrzeba ustalenia i ujednoczenia sposobu zapisu problematyki ochrony wartości kulturowych w opracowaniach planistycznych. Dotyczy to m.in. stref ochrony konserwatorskiej, ochrony widoków i ekspozycji oraz stref ochrony archeologicznej. Ponadto konieczne jest ustalenie trybu i zakresu uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, szczególnie wobec braku obecnie formalnych podstaw do prowadzenia roboczych konsultacji w trakcie prac nad projektem.

Istotne jest również by nie tylko w sposób logiczny budować system regulacji, ale również **zbudować konsensus wokół przyjmowanych rozwiązań** i należy przez to rozumieć również konieczność konsensusu z inwestorami i samorządami terytorialnymi, jako ważnymi partnerami w procesie kształtowania prawa.

Oprócz zagadnień legislacyjnych - wśród zdefiniowanych priorytetowych obszarów działalności, wymieniono: współpracę Izby z Europejską Radą Urbanistów, **budowę systemu informacji o współczesnej teorii urbanistyki i zasadach planowania przestrzennego w krajach UE i USA** oraz budowanie bazy danych zawierającej informacje zawodowe, zwłaszcza teorie dotyczące gospodarki przestrzennej, stworzenie systemu informacji o warsztacie zawodowym urbanisty, stworzenie systemu informacji o warunkach uprawiania zawodu urbanisty w krajach UE. Niestety szereg działań wymagających kontaktów zagranicznych, z powodu braku środków finansowych w budżecie Izby Urbanistów, jest według autorów sprawozdania wstrzymanych lub zawieszonych.

Ponadto, w sprawozdaniu, jako kluczowy problem podnoszona jest kwestia jakości, ponieważ **obniżanie się merytorycznego poziomu opracowań planistycznych** wpływa na obniżenie rangi zawodu urbanisty i postrzeganie projektowania urbanistycznego jako „szykany władzy wobec prężnych inwestorów”. Dlatego też tak ważna, zdaniem urbanistów, jest **edukacja**

poprzez kształcenie powszechne młodzieży mające na celu właściwe przygotowanie wszystkich obywateli do aktywnego uczestnictwa w procesach przestrzennych oraz □kształcenie kadr dla gospodarki przestrzennej.

18 maja 2007 r. w Warszawie - podczas obrad XX Ogólnopolskiej Konferencji Wójtów, Burmistrzów, Prezydentów, Starostów i Marszałków, działających w ramach Unii Metropolii Polskich, Unii Miasteczek polskich, Związku Gmin Wiejskich RP, Związku Miast Polskich, Związku Powiatów Polskich, Związku Województw RP – wypracowano stanowisko w sprawie zmian w prawie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Zdaniem obradujących - prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga pilnej nowelizacji; w szczególności **konieczne jest zastąpienie w procesie planowania przestrzennego szerokiej sfery uznaniowości administracji (uzgodnień i decyzji administracyjnych) aktami prawnymi**. Przedstawione w ostatnim czasie przez rząd projekty zmian ustawowych w tym zakresie nie realizują zasadniczych postulatów środowisk samorządowych.

Za niezbędną uznano taką nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, aby uchwalanie planu miejscowego pociągało za sobą budowę niezbędnej dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego infrastruktury publicznej: dróg, wodociągów, kanalizacji etc. Obradujący zaznaczyli, iż z obowiązku uzbrojenia terenów nie wywiązuje się przede wszystkim administracja rządowa - brak jest zwłaszcza rządowych inwestycji na obszarach aglomeracji wielkomiejskich ulepszających system drogowo-transportowy (drogi krajowe, koleje aglomeracyjne), warunkujących rozwój taniego i masowego budownictwa mieszkaniowego. **Niezbędne są zmiany prawne wymuszające integrację planowania i budowy przez rząd i samorząd infrastruktury publicznej, potrzebnej dla rozwoju polskich miast i gmin.**

Ponadto uznano, iż integracja działalności planistycznej rządu i samorządu, wzorem standardów demokratycznych państw prawnych Europy, powinna następować na drodze prawnej, poprzez **wyważanie interesów państwa i społeczności lokalnych**, co powinno znajdować odzwierciedlenie w aktach prawnych - ustanowionych w określonej procedurze oraz formie organizacyjnej - obowiązujących wszystkie podmioty publiczne – rządowe i samorządowe.

W związku z powyższym, uczestnicy Konferencji domagali się **wyeliminowania** w procesie planistycznym (zadanie własne gminy) **instytucji uzgodnień** oraz **zaniechania lokalizacji inwestycji publicznych w drodze decyzji administracyjnych** (np. drogi krajowe, obiekty kolejowe itp.). Ich zdaniem niezbędne inwestycje rządowe powinny być realizowane poprzez akty prawne o mocy powszechnie obowiązującej - zgodnie z przepisami Konstytucji RP, dającej rządowi i rządowej administracji terenowej, w tym zwłaszcza wojewodom, prawo stanowienia takich aktów prawnych.

Jednocześnie zaprotestowano **przeciwko zaproponowanemu sposobowi ustawowego zniesienia ochrony gruntów rolnych w miastach**. Jako argument wskazano, iż ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest jednym z aktów ustawowych, chroniących krajobraz otwarty w miastach, stanowiący - oprócz historycznej zabudowy - cenne ekologicznie i społecznie części polskich miast, podnosząc ich konkurencyjność w Europie. A obecny stan zaplanowania polskich miast pozwala na lokowanie inwestycji mieszkaniowych - na terenach posiadających aktualne plany miejscowe - w daleko większym stopniu niż wskazywałby na to popyt ze strony potencjalnych inwestorów. **Dlatego zajmowanie terenów rolnych pod zabudowę mieszkaniową winno odbywać się wyłącznie w planie miejscowym**, tak jak w innych cywilizowanych państwach europejskich a nie mechanicznie - z mocy ustawy. Powinno być poparte stosowną analizą w zakresie ekonomicznej efektywności tego typu inwestycji, wykazującej jej większą opłacalność niż regeneracja (rewitalizacja) istniejącej,

często rozproszonej zabudowy. Zdaniem obradujących - proponowana przez rząd nowelizacja jest przeprowadzana nie w interesie utrzymania porządku przestrzennego miast Polski, ale pod naporem spekulantów gruntowych liczących na jednorazowy i duży zysk. Na pewno nie przyniesie ona poprawy stanu budownictwa mieszkaniowego.

Uznano również – iż **do problemów wymagających szybkiego rozwiązania należy kształcenie zawodowe urbanistów**. Opowiedziano się za wprowadzeniem specjalnego programu edukacyjnego w szkolnictwie wyższym. Zawężanie na wydziałach architektury programów nauczania w tym zakresie przez ministerstwo nauki i szkolnictwa wyższego budzi zaniepokojenie środowiska samorządowego.

Z niepokojem przedstawiciele samorządu terytorialnego przyjęli proponowane przez rząd zmiany w zakresie prawa regulującego gospodarkę nieruchomościami. Przedstawiona w ostatnim czasie nowelizacja ustawy o gospodarce nieruchomościami - pozwalająca m.in. na **dokonywanie podziałów nieruchomości w trakcie sporządzania planów miejscowych**, ich zdaniem - wpisuje się w szereg zmian przepisów ustawowych **uniemożliwiających prawidłowe planowanie przestrzenne**. Przyjęcie tego projektu spowoduje bowiem, że zmiany przestrzeni dokonywać się będą nie na właściwej drodze planowania przestrzennego lecz poprzez podział własności nieruchomości. Jest oczywistym, że podziały nieruchomości są w wielu miejscach potrzebne, jednak zasady tego podziału powinny wynikać z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Proponowana przez rząd nowelizacja w przypadku braku planów lub – co gorsze – gdy są one już opracowywane, odwraca tę prawidłową kolejność poprzez prymat podziału nieruchomości. Uchwalenie proponowanych przez rząd przepisów spowoduje utratę przez gminy kontroli nad ładem przestrzennym na planowanym obszarze.

W Szczecinie - podczas trwającego w dniach 25-26 września 2007 r. V Kongresu Miast Polskich, w ramach dyskusji nad warunkami **podnoszenia atrakcyjności miast** stwierdzono, iż istotne jest przede wszystkim zintegrowane, wielowątkowe kształtowanie ich rozwoju.

Myśląc o rozwoju miast, nie można zapomnieć o **tworzeniu dobrych miejsc pracy, jakości życia i edukacji na dobrym poziomie**.

Warto **inwestować w sektory, które gwarantują zatrudnionym wysokie zarobki, gdyż to właśnie one, w postaci udziału w PIT zasilają budżety miast**.

Istotną rolę w budowaniu atrakcyjnego miasta odgrywa **oferta kulturalna** dla mieszkańców, umożliwiającą **integrację społeczności lokalnej i tworzenie jej tożsamości**.

Ważnym narzędziem kształtowania przestrzeni miejskiej jest planowanie przestrzenne i dlatego pilnej i gruntownej nowelizacji wymaga ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, szczególnie pod kątem znacznego **uproszczenia procedur sporządzania planów miejscowych**.

Uczestnicy Kongresu uznali również iż konieczne jest wprowadzenie w prawie polskim instrumentów zmierzających do **poprawy jakości obiektów prywatnych (w tym także tych, które nie są wpisane do rejestru zabytków) w przestrzeniach publicznych** (remonty, rewitalizacja, estetyzacja). Ich zdaniem - samorząd gminny winien otrzymać uprawnienia do **egzekwowania wymogów estetyki przestrzeni** (nie tylko publicznej).

18 lutego 2008 r. w Urzędzie Miasta Łodzi, podczas debaty Związku Miast Polskich pt. „Perspektywa finansowa UE po 2013 – miejsce polityki regionalnej” - stwierdzono m.in., iż miasta zaczynają być ważne, ponieważ to **w miastach kumulują się wszelkie szanse rozwojowe, ale też jednocześnie w miastach kumulują się problemy**.

Miasta zaczynają być bardzo silnym punktem zainteresowania i powinny z tego skorzystać, bo to jest trend, który będzie utrzymany. W polityce spójności **priorytety infrastrukturalne przejdą na priorytety społeczne**.

Z kolei w publikowanym z początkiem 2008 r. w Internecie (w portalu Polska XXI) artykule Janusza Radziejowskiego znaleźć można stwierdzenie, iż mimo kolejnych nowelizacji prawa o planowaniu przestrzennym, coraz bardziej oczywiste jest, że **reformy wymaga cały system gospodarki przestrzennej, a nie tylko jedna ustawa**. Należy apelować do nowego Rządu i Sejmu, by jak najszybciej zajęły się jego systemową reformą. **Należy przywrócić planowanie na różnych jego poziomach: tak w obrębie gmin i miast, całych regionów oraz strategicznego planu krajowego**.

Obecnie brak jest dokumentów, które w sposób jasny wyznaczałyby kierunki rozwoju miast - ustalałyby związki pomiędzy rozwojem, a środowiskiem, strukturą osadniczą, a siecią transportową, wyznaczały kierunki i zasady przebiegu autostrad przez tereny o wybitnych walorach przyrodniczych. A przecież szereg konfliktów środowiskowych, opóźnień w realizacji inwestycji kluczowych dla kraju właśnie wynika z braku planów.

Planowanie przestrzenne w Polsce jest w opłakanym stanie, co stanowi **barierę dla racjonalnego rozwoju miast i wsi, powoduje konflikty dramatycznie spowalniające budowę dróg i autostrad, a także innych ważnych dla kraju inwestycji**. Stan ten wymaga naprawy i jest to pilne zadanie dla nowego rządu i parlamentu. Mała jest również świadomość obywateli, że skutki planowania przestrzennego dotyczą każdego z nas.

Dobrze realizowane planowanie ma zasadniczy wpływ na ład przestrzenny, racjonalny rozwój miast, odpowiedni układ drogowy a także ochronę środowiska. Plany przestrzennego zagospodarowania są przecież jednym z najważniejszych dokumentów przyjmowanych przez władze samorządowe, wyznaczając strategię rozwoju wspólnot lokalnych na szereg lat. Powinny być one jedynym dokumentem będącym podstawą wydawania zgody na inwestycje, rozgraniczającym strefy w których należy realizować budownictwo mieszkaniowe od tych, gdzie np. będzie można rozwijać przemysł. Powinny również wskazywać tereny wypoczynku, czy też obszary chronionej przyrody. Tak jest na całym świecie, a zwłaszcza w Europie, gdzie tradycje racjonalnego porządkowania przestrzeni sięgają starożytności.

Planowanie przestrzenne powinno być narzędziem godzenia interesów gospodarki, rozwoju społecznego z koniecznością zachowania walorów środowiska. Niestety, u nas planowanie przestrzenne stało się przykrywką dla różnych doraźnych decyzji lokalizacyjnych. Nie tworzy ono strategicznych wizji rozwoju, staje się często usprawiedliwieniem dla działań szkodliwych dla środowiska, a w konsekwencji również dla obywateli. **Obserwujemy wzrost obszarów zurbanizowanych, który jest szybszy niż wzrost liczby ich mieszkańców. Miasta „wylewają” się wręcz na tereny otwarte, łączą się ze sobą źle zaplanowanymi trasami komunikacyjnymi, tworząc miejskie molochy. Dzieje się to kosztem otwartej przestrzeni przestrzenią publiczną, a granice terenów zielonych są coraz bardziej odsuwane od miasta**.

Trzeba zwrócić uwagę, że w Polsce, w przeciwieństwie do większości krajów zachodniej Europy, **mamy do czynienia faktycznie tylko z jednym poziomem planowania przestrzennego**. Są to uchwalane przez gminy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które nie muszą nawet obejmować obszaru całej gminy czy miasta, a w praktyce bardzo często powstające plany obejmują od kilku do kilkunastu działek. Istnieją obszary w kraju faktycznie pozbawione planów, a sytuacja ta jest szczególnie niepokojąca na terenie dużych miast, gdzie planami pokrytych jest najwyżej od kilku do kilkunastu procent powierzchni. **Brak jest też planów o charakterze strategicznym, obejmujących całe jednostki administracyjne, które pozwoliłoby na ściślejsze powiązania problemów rozwoju gospodarczego, ochrony środowiska i planowania przestrzennego poprzez formułowanie długofalowych, celów**.

Plany wojewódzkie, czy też tzw. krajowa koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju praktycznie odgrywają małą rolę.

Podkreślić należy, że **pomimo kolejnych nowelizacji prawa o planowaniu przestrzennym z lat 1994, 2003 i ostatnich prób jej zmian, coraz bardziej oczywiste jest, że zmian wymaga cały system gospodarki przestrzennej, a nie tylko jedna ustawa.** W ciągu ostatnich dziesięciu lat aż trzykrotnie zmieniano zasady funkcjonowania planowania przestrzennego, a nawet unieważniano istniejące plany. Pogłębiało to bałagan, stwarzało poważne kłopoty dla gmin pozbawionych planów i narażonych na koszty sporządzania nowych dokumentów planistycznych, utrudniało możliwości realizacji niezbędnych inwestycji. **Brak jasności w przepisach planistycznych z pewnością zniechęca potencjalnych inwestorów zagranicznych do angażowania się w naszym kraju.**

Dowodem bezradności państwa jest „sztukowanie” niedoskonałości w przepisach regulujących całokształt gospodarki przestrzennej przez różnego rodzaju **spec-ustawy** mające ułatwiać budowę dróg, czy też stadionów piłkarskich. **Rozwiązania doraźne, a nie systemowe mogą jednak w przyszłości prowadzić jedynie do dalszych komplikacji.** Wszystkie te działania powodują utratę wiarygodności instytucji planowania przestrzennego, tak w opinii obywateli, jak też potencjalnych inwestorów.

W Polsce, w przeciwieństwie do większości krajów europejskich, brak jest silnego organu centralnego odpowiedzialnego za planowanie przestrzenne, kompetencje w tym zakresie są podzielone *de facto* pomiędzy różne resorty. Można powiedzieć, że państwo umywa ręce i pozbywa się kłopotów w zakresie nadzoru nad procesami zagospodarowania przestrzennego kraju, planowania rozwoju sieci osadniczej, zachowania terenów zielonych i itp.

Zdaniem autora artykułu należy:

Po pierwsze, reformować należy cały system prawa związanego z planowaniem i gospodarką przestrzenną w tym część przepisów dotyczących samorządów, budowy dróg, ochrony środowiska, gospodarki gruntami i innych.

Po drugie, wyodrębnić należy dział administracji rządowej zajmującej się gospodarką przestrzenną, gdyż problematyka gospodarki przestrzennej jest szersza niż tylko budownictwo i rozwój miast, z którymi jest związana obecnie – zresztą planowanie realizacyjne, szczegółowe mogłoby pozostać w dziale budownictwo.

Po trzecie, niezbędne jest ustanowienie organu państwowego odpowiedzialnego za tworzenie polityki przestrzennej, rozwój prawa, współpracę międzynarodową, planowanie krajowe, stałe monitorowanie stanu zagospodarowania przestrzennego – obecnie ta problematyka jest „rozsypana” w kilku resortach.

Po czwarte, przywrócić należy na różnych poziomów planowania, w tym obligatoryjnych planów ogólnych – strategicznych, w obrębie gmin i miast, planów regionalnych, planu krajowego - oczywiście o różnym stopniu szczegółowości. W takim układzie, stosowanym powszechnie na świecie, sprawy dotyczące bezpośrednio społeczeństwa lokalnego, winny być rozwiązywane w planach gminnych miejskich, a ważne zadania podejmowane w interesie publicznym, jak budowa dróg i autostrad, winny być rozwiązywane w planach wyższego rzędu.

Po piąte, należy przyjąć zasadę, że wszelkie decyzje urbanistyczne wydawane byłyby tylko w oparciu o istniejące plany. Postulować też należy, by plany w większym niż dotychczas stopniu, integrowały programy i zadania szczegółowe – np. w zakresie ochrony przyrody, rozwoju transportu i innych.

Droga na skróty pogłębia chaos. Dlatego też, należy apelować do nowego Rządu i Sejmu, by jak najszybciej zajęły się systemową reformą planowania przestrzennego, wykorzystując intelektualny potencjał i wiedzę jaką w tym zakresie posiadają działacze samorządowi, urbaniści, specjaliści od gospodarki przestrzennej i ochrony środowiska oraz istniejący już dorobek ekspercki w tym zakresie.

Istotnym głosem w dyskusji są postulaty różnych grup obywatelskich, angażujących się w problematykę inwestycyjną z przyczyn społecznych lub osobistych.

Charakterystycznym głosem są przede wszystkim postulaty ugrupowań związanych z szeroko pojętą działalnością ekologiczną. Wiodącymi żądaniami wysuwanymi przez mniej lub bardziej zorganizowanych obrońców natury są oczekiwania, iż **działania inwestycyjne nie podejmowane będą na terenach, które przez ekologów uznane zostały za przyrodniczo cenne** oraz że wszelkiego typu **inwestycje nie będą oddziaływać w sposób niepożądany na bliższe i dalsze środowisko**. Wystąpienia, często o charakterze masowych akcji protestacyjnych, łączą się z **oczekiwaniem na wprowadzanie coraz bardziej rygorystycznych przepisów prawa**, hamujących lub całkowicie eliminujących możliwość prowadzenia szeregu działań inwestycyjnych.

Oprócz ogólnych żądań redukcji skażeń przemysłowych czy też wyhamowania postępującego procesu zabudowywania terenów otwartych, pojawiają się głosy nawołujące do ekologicznego podejścia przy prowadzeniu konkretnych inwestycji. Głośne w ostatnich latach postulaty, wiązały się z oczekiwaniem wstrzymania budowy tranzytowych tras komunikacyjnych, planowanych w poprzek rozległych i cennych przyrodniczo kompleksów leśnych. Innymi, spotykającymi się z reakcją ekologów tematami, były kwestie związane z zabezpieczeniem kraju przed powodzią. Zdaniem znacznej części obrońców środowiska obecne, na dodatek bardzo kosztowne działania, polegające na likwidowaniu naturalnych rozlewisk i sztucznej regulacji poprzez budowanie zapór i prostowanie koryt rzecznych, bezpieczeństwa powodziowego raczej nie zwiększają, niszczą natomiast tak florę i faunę związaną z rzecznyimi siedliskami oraz degradują przylegające krajobrazy. Ponadto po takich działaniach melioracyjnych, woda, która powinna być jak najdłużej zatrzymywana w górnej części dorzecza, szybko dociera do głównych rzek, wielokrotnie zwiększając wielkość fali powodziowej.

Również na specjalną uwagę zasługują społeczne ruchy propagujące ochronę wartości kulturowych, w tym walorów historycznych, przejawiające się żądaniami **objęcia większą troską polskiego dorobku kulturowego**. Przykładem uruchomienia takiego „społecznego” działania jest organizowany w ostatnich latach krakowski plebiscyt „Archi-Szopa”, którego inicjatorzy – grupa obywateli Krakowa zaniepokojonych tym, co dzieje się w mieście w dziedzinie inwestycji, zwłaszcza w najpiękniejszych, najcenniejszych rejonach miasta – działa z intencją **wywołania dyskusji o estetyce i miejscu w krajobrazie nowych przedsięwzięć budowlanych**. Poprzez coroczny wybór najbrzydszej, zdaniem autorów plebiscytu, budowli w mieście powstałej w ostatnim roku – dążą do wyeliminowania wypaczających historyczną tkankę miasta inwestycji oraz oczekują przyjęcia przez uczestników procesu inwestycyjnego wysokich standardów, zarówno jeśli chodzi o harmonię z otoczeniem, jak i jakość architektonicznych pomysłów.

Specyficzną grupę osób angażujących się osobiście w obserwację procesów inwestycyjnych, są osoby będące właścicielami lub użytkownikami terenów położonych w sąsiedztwie planowanych i prowadzonych inwestycji. Często pojawiające się obawy przed przyszłym „niewłaściwym” sąsiedztwem, zmianą charakteru otoczenia, przysłonięciem „widoku”, utratą położonych w sąsiedztwie zamieszkania terenów zielonych, zwiększeniem natężenia ruchu samochodowego, ograniczeniami w dopływie światła i słońca do przydomowych ogrodów, nadmiernym zagęszczeniem zabudowy i utratą wcześniejszej intymności i „prywatności” przestrzeni – niosą ze sobą **postulaty wprowadzania coraz szerszej ochrony prawnej**, która skutecznie zabezpieczy tereny sąsiadujące z inwestycjami, przed wszystkimi możliwymi negatywnymi oddziaływaniami.

Bożena Nieroda, sierpień 2008 r.