

*Piotr Jać*  
*Uniwersytet w Białymstoku*  
*Karolina Zapolska*  
*Uniwersytet w Białymstoku*

## **REALIZACJA ZASADY ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU W ŚWIELE PROJEKTÓW NOWELIZACJI USTAWY O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM**

### **Wprowadzenie**

Jednym z fundamentalnych zagadnień związanych z polityką ekologiczną jest obecnie łączenie rozwoju społeczno-gospodarczego z równoczesną ochroną środowiska naturalnego. Ludzkość dążąc do poprawy standardu życia, przyczyniła się do znacznego pogorszenia się stanu środowiska, w wyniku czego doszło do zachwiania równowagi ekologicznej.<sup>1</sup> Znaczne tempo zmian wywołane przede wszystkim dużym postępem technologicznym oraz szybkim wzrostem populacji zniszczyło zasoby naturalne, często w sposób nieodwracalny.<sup>2</sup> Koniecznym staje się usuwanie oraz łagodzenie negatywnych konsekwencji rozwoju cywilizacyjnego.<sup>3</sup> Rozwiązaniem wspomnianego problemu wydaje się przyjęcie koncepcji zrównoważonego rozwoju, która postuluje m.in. potrzebę ochrony środowiska. Generalnym dążeniem w koncepcji zrównoważonego rozwoju jest próba wypracowania długofalowej wizji rozwoju.<sup>4</sup> Idea ta wymaga, aby w procesie planowania i podejmowania decyzji istniała równowaga między potrzebami ekonomicznymi a ochroną środowiska naturalnego.

- 
- 1 K. Brendzel-Skowera, Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, zeszyt nr 14, s. 102.
  - 2 J. Bredo, Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą, Sopot 2006, s. 7.
  - 3 K. Brendzel-Skowera, Bariery w realizacji koncepcji..., *op. cit.*, s. 102.
  - 4 B.M. Dobrzańska, Wskaźniki zrównoważonego rozwoju, [w:] Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych, Białystok 2009, s. 20.

Zrównoważony rozwój jest jednym z podstawowych wyzwań, przed którymi w XXI wieku stoją państwa i społeczeństwa. Stanowi przy tym zobowiązanie do uwzględniania w podejmowanych działaniach czynników zarówno ekonomicznych, ekologicznych, jak i społecznych. Zasadę tę wymienia się ponadto wśród zasad podstawowych w zakresie planowania przestrzennego.<sup>5</sup> Uważa się, iż należy ona do czynników, które szczególnie trzeba wziąć pod uwagę przy planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Innymi słowy, polityka przestrzenna władz publicznych stanowi jeden z podstawowych instrumentów aktywności administracji publicznej, w której zasada zrównoważonego rozwoju jest praktycznie odzwierciedlana i realizowana. Przez pryzmat stanu polityki przestrzennej i jej znaczenia dla administracji ocenić można realną rolę zrównoważonego rozwoju w życiu publicznym, a także w dyskursie funkcjonującym w danej wspólnotce politycznej.

Celem niniejszej pracy jest naszkicowanie pojęcia zasady zrównoważonego rozwoju w kontekście założeń ładu przestrzennego, co nastąpi w kontekście propozycji zmian ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.<sup>6</sup> Niniejszy artykuł jest próbą przybliżenia założeń diskutowanych w ostatnim czasie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju. Autorzy poszukują odpowiedzi na pytanie o potrzebę i celowość wprowadzania tego typu regulacji, a przede wszystkim – o sposób urzeczywistnienia tej zasady w propozycjach nowelizacji lub ich założeń.

## Zasada zrównoważonego rozwoju

Ideę zrównoważonego rozwoju uznaje się za metodę umożliwiającą osiągnięcie i utrzymanie równowagi pomiędzy potrzebą osiągnięcia efektywnego wzrostu gospodarczego a koniecznością utrzymania stanu środowiska naturalnego na jak najwyższym poziomie.<sup>7</sup> Jej podstawowym celem jest wypracowanie harmonijnych relacji pomiędzy człowiekiem a przyrodą. Stanowi jednocześnie jedną z najważniejszych zasad polityki ochrony środowiska.<sup>8</sup>

Autorem pojęcia „zrównoważony rozwój” jest H.C. von Carlowitz, zaś współczesne podejście do koncepcji rozwoju zrównoważonego pojawiło się w latach 90. XX wieku.<sup>9</sup> Opracowanie jej podstawowych elementów jest rezultatem wieloletnich prac na forum międzynarodowym, wśród których za najistotniejsze należy uznać<sup>10</sup>:

5 Ż. Skrenty, Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia, „Studia Lubuskie” 2011, Tom VII, s. 246.

6 Tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 647 z późn. zm.

7 J. Ciechanowicz–McLean, Prawo i polityka ochrony środowiska, Warszawa 2013, s. 42.

8 R. Alberski, H. Lisicka, J. Sommer, Polityka ochrony środowiska, Wrocław 2002, s. 27.

9 J. Jankowska, Strategia zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach usług spedycyjnych, [w:] A. Nalepka, A. Ujwara–Gil (red.), Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów, Nowy Sącz 2009, s. 91.

10 M. Górski (red.), Prawo ochrony środowiska, Warszawa 2009, s. 57.

- Raport Sekretarza Generalnego ONZ U Thanta *Problemy ludzkiego środowiska* (ang. *The problems of human environment*) z 1969 r.,
- Konferencję ONZ „Mamy tylko jedną Ziemię” w 1972 r. w Sztokholmie, podczas której wprowadzono termin „ekorozwój”,
- Raport *Nasza Wspólna Przyszłość* Światowej Komisji do spraw Środowiska i Rozwoju ONZ z 1987 r.,
- Konferencję ONZ „Środowisko i Rozwój” w Rio de Janeiro w 1992 r., podczas której przyjęto Deklarację z Rio na temat Środowiska i Rozwoju, Deklarację o lasach, Agendę 21 (Globalny program działań), Konwencję w sprawie zmian klimatu, a także Konwencję o różnorodności biologicznej,
- Milenijne Cele Rozwoju (ang. *Millennium Development Goals*) przyjęte w 2000 r. w trakcie szczytu ONZ w Nowym Jorku,
- Światowy Szczyt w sprawie Zrównoważonego Rozwoju w 2002 r. w Johannesburgu,
- ustanowienie lat 2005–2014 Dekadą Edukacji na temat Zrównoważonego Rozwoju (DEZR).

Zasadniczą nowością wypracowaną na gruncie zasady zrównanego rozwoju było odejście od uznawania zasobów przyrodniczych za dobro o charakterze niewyczerpalnym, które może być eksploatowane przez człowieka w dowolny sposób.<sup>11</sup> Wprowadzono na tym tle pojęcie wytrzymałości światowego systemu ekologicznego. Wskazuje na to zwłaszcza Deklaracja z Rio, która jednocześnie wypracowała konieczne warunki do osiągnięcia założeń rozwoju zrównoważonego. Na ich podstawie w zakres zrównoważonego rozwoju wchodzi szereg elementów, wśród których najważniejszymi są m.in.: idea rozwoju w sprawiedliwy sposób uwzględniającego potrzeby zarówno obecnego, jak i przyszłego pokolenia, współdziałanie państwa i społeczeństwa na rzecz likwidacji ubóstwa, zmiana w zakresie konsumpcji i produkcji oraz polityki demograficznej, zwiększanie udziału społeczeństwa w procesach rozwoju zrównoważonego, promowanie udziału kobiet i przedstawicieli młodego pokolenia w procesach rozwoju zrównoważonego, a także uwzględnianie wiedzy i tradycji ludności tubylczej.<sup>12</sup>

Istotę zrównoważonego rozwoju stanowi tym samym podejście, w którym racje i argumenty o charakterze społecznym, ekonomicznym czy też ekologicznym są uważane za równie ważne.<sup>13</sup> W modelu tym można wyodrębnić trzy zasadnicze filary: środowisko naturalne, gospodarka i społeczeństwo.<sup>14</sup> Można uogólnić, że środowisko naturalne jest fundamentem zrównoważonego rozwoju, gospodarka jest

11 A. Kawińska, *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno–kulturowe*, Warszawa 2008, s. 219.

12 K. Brendzel–Skowera, *Bariera w realizacji koncepcji...*, *op. cit.*, s. 102.

13 J. Kronenberg, T. Bergier, *Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce*, Warszawa 2010, s. 217–218.

14 A. Ciesielska, T. Poskrobko, *Wpływ informacji na trwałe i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/46/18.pdf> (dostęp: 10.04.2013 r.), s. 3.

narzędziem do jego realizacji, zaś wysoka jakość życia społeczeństwa jest jego podstawowym dążeniem.<sup>15</sup> Oznacza to potrzebę przekładania zagadnień polityki ekologicznej na działania zmierzające do rozwoju gospodarki.<sup>16</sup> Zrównoważony rozwój stanowi więc próbę polepszenia jakości życia przy jednoczesnym utrzymaniu takich wartości, jak równość społeczna (poprzez eliminowanie różnic społecznych i ekonomicznych), bioróżnorodność i bogactwo zasobów naturalnych.<sup>17</sup>

W polskim porządku prawnym zasada zrównoważonego rozwoju ma charakter zasady ustrojowej.<sup>18</sup> Stanowi ona w związku z tym jedną z podstawowych idei, które organy administracji publicznej powinny uwzględniać w swoich działaniach.<sup>19</sup> Zasada ta ma swoje źródło przede wszystkim w artykule 5 Konstytucji RP,<sup>20</sup> w którym stwierdza się, że Rzeczpospolita Polska zapewnia ochronę środowiska, kierując się m.in. zasadą zrównoważonego rozwoju.<sup>21</sup> Nawiązanie do zasady zrównoważonego rozwoju znajduje się również w preambule Konstytucji RP, która stanowi, iż Polska „zapewnia ochronę i racjonalne kształtowanie środowiska stanowiącego dobro ogólnonarodowe oraz tworzy warunki sprzyjające urzeczywistnieniu prawa obywateli do równoprawnego korzystania z wartości środowiska”.<sup>22</sup> Cel ten ma być osiągnięty poprzez zachowanie możliwości odtwarzania się zasobów naturalnych, rozsądne wykorzystywanie istniejących zasobów nieodnawialnych i próbę należenie ich substytutów, zmniejszenie uciążliwości dla środowiska, dążenie do zachowania różnorodności biologicznej, zapewnienie obywatelom RP bezpieczeństwa ekologicznego, a także wypracowanie zasad i warunków niezbędnych do uczciwej konkurencji w dostępie do ograniczonych zasobów i możliwości odprowadzania zanieczyszczeń.<sup>23</sup> Ponadto ważnym jest, aby dążenia zrównoważonego rozwoju uwzględniać również w przepisach ustaw szczególnych, zwłaszcza tych, które odnoszą się do ochrony środowiska i przyrody.<sup>24</sup>

Rozwinięciem postanowień konstytucyjnych jest definicja wprowadzona na podstawie ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska, według której rozwój zrównoważony jest rozumiany jako „rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i spo-

15 *Ibidem*, s. 3–5.

16 M. Stoczkiewicz, Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1, s. 132–133.

17 M. Gerwin, Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe, Sopot 2008, s. 3.

18 Z. Bukowski, Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4, s. 64–65.

19 D. Dudek, Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2009, s. 136.

20 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.); dalej jako Konstytucja RP.

21 J. Kuciński, Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012, s. 125.

22 K. Grajewski, Prawo konstytucyjne, Warszawa 2008, s. 112.

23 E. Mazur-Wierzbicka, Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, zeszyt nr 8, Cz. 1, s. 319.

24 B. Zastawniak, Miejscowe planowanie przestrzenne, [w:] Z. Ziobrowski, G. Tomlinson (red.), Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik, tom III, Kraków 1998, s. 84.

lecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń”.<sup>25</sup> Artykuł ten wskazuje najistotniejsze elementy idei zrównoważonego rozwoju.<sup>26</sup> Wynika z niego obowiązek organów administracji publicznej dotyczący gospodarowania dążącego do zachowania środowiska w możliwie jak najlepszym stanie dla przyszłych pokoleń.<sup>27</sup> Tym samym kryteria rozwoju zrównoważonego powinny być uwzględnione we wszystkich dokumentach strategicznych sektorów gospodarczych.<sup>28</sup> Istotnym jest także, aby zasadę zrównoważonego rozwoju traktować w ujęciu całościowym – a nie wybiórczym – a jej podstawowe wymagania uwzględniać na wszystkich etapach podejmowanych działań.<sup>29</sup>

## **Polska polityka przestrzenna a zasada zrównoważonego rozwoju**

W doktrynie zwraca się uwagę, że zasada zrównoważonego rozwoju powinna być urzeczywistniana na szeregu etapów formułowania i realizacji polityk publicznych, w tym w ramach polityki przestrzennej. M. Borsa zauważa, że w sferze zagospodarowania przestrzennego ww. cel może być realizowany na cztery zasadnicze sposoby: 1) nieustanne uwzględnianie uwarunkowań przyrodniczych w opracowywanych planach zagospodarowania przestrzennego i innych programach lub planach działania administracji publicznej, 2) przez promowanie aktywności i postaw (ekologiczne osadnictwo, turystyka, rolnictwo) mających walory ekologiczne na wyselekcjonowanych, szczególnie zasługujących na to obszarach, 3) intensyfikacja oraz rozszerzanie walorów ekologicznych obszarów, które podlegają różnym formom ochrony prawnej ze względu na swoje walory przyrodnicze, 4) stopniowe wyhamowywanie procesów degradacji oraz uzyskiwanie poprawy jakości środowiska na obszarach o największym skupieniu źródeł zanieczyszczeń i przeciwdziałanie ich rozwojowi oraz rozprzestrzenianiu się na inne obszary.<sup>30</sup>

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę polityki przestrzennej jest w Polsce ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która przed dziesięciu laty zastąpiła wcześniejsze przepisy regulujące tę sferę polityk publicznych. Ustawę nowelizowano dotąd kilkunastokrotnie, przy

25 Art. 3 pkt. 50 Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627).

26 Prawo ochrony środowiska, M. Górski (red.), Warszawa 2009, s. 58.

27 J. Ciechanowicz, L. Mering, Ochrona środowiska w Konstytucji RP, [w:] C. Mik (red.), Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej, Toruń 1999, s. 472–473.

28 K. Gruszecki, Prawo ochrony środowiska: komentarz, Warszawa 2008, s. 39–40.

29 J. Sozański, Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002, s. 92.

30 M. Borsa, Podstawy urbanistyki i planowania przestrzennego, Warszawa 2007, s. 58.

czym właściwe resorty od szeregu lat prowadzą prace nad kolejnymi modyfikacjami jej brzmienia, mającymi w założeniu dokonać mniej lub bardziej kompleksowej reformy tej polityki.<sup>31</sup>

Ustawa określa zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań (art. 1 ust. 1). Tę kluczową deklarację wspiera kolejne istotne założenie ustawodawcy, w myśl którego w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się m.in. wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych (art. 1 ust. 2 pkt 3) oraz potrzeby interesu publicznego (art. 1 ust. 2 pkt 9).

Sprecyzowano też, że w zakresie definiowania „zrównoważonego rozwoju” właściwa jest definicja legalna, którą ustawodawca skonstruował w cytowanym już uprzednio przepisie ustawy – Prawo ochrony środowiska (art. 2 pkt 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Natomiast przez „interes publiczny” należy rozumieć uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art. 2 pkt 4 tejże ustawy). Nie budzi więc wątpliwości, iż celem dążeń i działań społeczności lokalnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego może być poszanowanie zasady zrównoważonego rozwoju. To z kolei oznacza, że w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wspomniana zasada znajduje szczególne miejsce – czy to jako wartość nazwana wprost, czy też mieszcząca się w ogólniejszej kategorii interesu publicznego. Nawiązując do analizy zasady zrównoważonego rozwoju można odnotować, że na tym poziomie regulacja ustawowa odpowiada standardom wynikającym z omówionych dokumentów międzynarodowych.

Należy jednocześnie podkreślić, że w dalszych przepisach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zagadnienie zrównoważonego rozwoju jest wskazane jedynie na jednym z trzech poziomów polityki przestrzennej – tj. polityki krajowej, za którą jest odpowiedzialny minister rozwoju regionalnego (art. 47). Zgodnie z tym rozwiązaniem ustawy minister sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w przepisach odrębnych, a także prowadzi współpracę zagraniczną w tym zakresie. Ustawodawca sprecyzował ponadto, że koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia (art. 47 ust. 2).

31 Por. m.in. M. Jać, P. Jać, *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.

W świetle ustawy zasada zrównoważonego rozwoju nie została *explicite* wskazana w żadnych przepisach ustawy dotyczących regionalnej polityki przestrzennej (tj. dot. planu zagospodarowania przestrzennego województwa) ani takiej polityki lokalnej (studium gminy, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego). Można założyć, że zgodnie z konstrukcją ustawy i zasadami techniki prawodawczej<sup>32</sup> przepisy ogólne znajdujące się w jej początkowej części należy stosować do wszystkich szczegółowych, uregulowanych w niej mechanizmów. Jednak wydaje się, że pozostawienie tej kwestii wyłącznie etapowi wykładni i interpretacji przez organy stosujące prawo może prowadzić do zasadniczych trudności oraz istotnych rozbieżności w praktyce polskiego samorządu terytorialnego.<sup>33</sup> Z powyższej przyczyny kolejnym punktem rozważań jest analiza propozycji zmian w ustawie, które organy i instytucje publiczne opracowały w ostatnich latach.

## Zasada zrównoważonego rozwoju w propozycjach nowelizacji i reform prawa zagospodarowania przestrzennego

Na użytek niniejszego opracowania analizie poddano dwie propozycje zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Pierwsza z nich została opracowana w lutym 2012 r. przez Krajową Radę Polskiej Izby Urbanistów (ogólnopolski organ plenarny samorządu zawodowego skupiającego osoby profesjonalnie trudniące się działalnością w zakresie planowania przestrzennego, w tym opracowywaniem projektów aktów prawa miejscowego i dokumentów publicznych z tego zakresu).<sup>34</sup> Drugim projektem są rządowe „Założenia do projektów ustawy – Prawo budowlane, o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw”,<sup>35</sup> będące efektem prac prowadzonych przez państwową administrację publiczną.

Propozycja reformy przedstawiona przez Polską Izbę Urbanistów opiera się na dwóch etapach: 1) „doraźnej korekcie” aktualnego systemu, zmierzającej do wy-

32 Por. w szczególności Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz.U. Nr 100, poz. 908 z późn. zm.).

33 Analiza tego poglądu autorów wykracza znacznie poza ramy niniejszego tekstu. W tym miejscu można jedynie zasygnalizować, że są to obserwacje dotyczące ogółu czynności z zakresu stosowania prawa przez polskie organy administracji samorządowej – w sytuacji, w której samych organów stanowiących i wykonawczych na szczeblu gmin funkcjonuje w Polsce pięć tysięcy, a po doliczeniu organów jednostek pomocniczych, powiatów i województw liczba ta przekracza osiem tysięcy. Można zaryzykować twierdzenie, że postawienie przed ww. organami tego samego zadania skutkowałoby setkami różnych rozwiązań, o różnym stopniu zgodności z przepisami ustawy, jej *ratio legis* oraz standardami i dobrymi praktykami administracji publicznej. W tym stanie rzeczy precyzja i jednoznaczność prawa samorządowego zdają się nabierać kluczowego znaczenia.

34 Jeśli nie zaznaczono inaczej, uwagi w tym zakresie odnoszą się do pisma Polskiej Izby Urbanistów pt. „Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” oraz dokumentu „Projekt zmian – propozycje Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów”, które są odpowiednio datowane na 28 lutego 2012 r. oraz luty 2012 r., online: <http://www.izbaurbanistow.pl/> (dostęp: 10.04.2013 r.).

35 Opublikowane w serwisie internetowym Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z datą 12 czerwca 2012 r., online: [http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty\\_aktow\\_prawnych/projekty\\_ustaw/ustawy\\_budownictwo\\_i\\_gospodarka\\_przestrzenna/zaloz\\_proj\\_ust\\_pr\\_budowl/px\\_zaloz\\_proj\\_ust\\_pr\\_budowl.pdf](http://bip.transport.gov.pl/pl/bip/projekty_aktow_prawnych/projekty_ustaw/ustawy_budownictwo_i_gospodarka_przestrzenna/zaloz_proj_ust_pr_budowl/px_zaloz_proj_ust_pr_budowl.pdf) (dostęp: 10.04.2013 r.).

eliminowania jego podstawowych i uciążliwych wad, 2) „docelowej budowie” aktu prawnego kompleksowo regulującego proces inwestycyjny. Opublikowany dokument dotyczy tylko pierwszego etapu.

Przedstawiony projekt jest listą szczegółowych poprawek, które Izba zaproponowała do obowiązującego tekstu ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Znalazły się w nim m.in. propozycje zmian definicji legalnych (pojęcie „obszaru przestrzeni publicznej”), wyłączenie procedur ustawowych spod przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, związanie organów wykonawczych gmin postanowieniami studiów gminnych przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – czy też zmiany terminów w procedurze planistycznej. Brak jednak odniesień do kwestii zasady zrównoważonego rozwoju. Propozycja nowelizacji jest listą drobnych, często technicznych korekt, w których nierzadko trudno odczytać ich systemowy charakter. Całkowicie pominięto również zmiany w kwestii wartości i zasad, jakie powinny być przestrzegane przez organy jednostek samorządu terytorialnego przy podejmowaniu decyzji w sprawach przestrzennych.

Nieco inną konstrukcję ma propozycja rządowa, która obejmuje zarówno przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak i ustawę – Prawo budowlane. Na wstępie dotyczących jej uwag należy zastrzec, że przepisy prawa budowlanego nie są elementem polityki przestrzennej, a jedynie służą jej realizacji w konkretnych zamierzeniach inwestycyjnych. Z tej przyczyny odstąpiono od analizy propozycji reform w sprawach budowlanych, ponieważ wspomniana materia z istoty rzeczy nie ma bezpośredniego związku ze zrównoważonym rozwojem społeczno-gospodarczym polskiej przestrzeni.

Propozycja rządowa opiera się na kilku podstawowych założeniach: 1) usprawnieniu procesu inwestycyjnego, w tym uproszczeniu szeregu procedur, 2) podniesieniu poziomu poszanowania ładu przestrzennego, a w szczególności zapobieganiu rozpraszaniu zabudowy, 3) wyważeniu interesu publicznego i prywatnego, 4) stworzeniu mechanizmów zachęcających do inwestowania na terenach już do tego przygotowanych, 5) wprowadzeniu mechanizmów ograniczających możliwość zabudowy na terenach potencjalnie niebezpiecznych, 6) integracji przepisów regulujących proces inwestycyjny, 7) podniesieniu poziomu bezpieczeństwa inwestowania i użytkowania obiektów budowlanych.<sup>36</sup> Na tym poziomie zwraca uwagę, że przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy sprzyja realizacji zasady zrównoważonego rozwoju, ponieważ ogranicza presję cywilizacyjną (urbanizacyjną) na środowisko przyrodnicze.

Założenia opublikowane przez Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej nie odnoszą się do zasad planowania przestrzennego, nie są też propozycją konkretnych zapisów ustawowych. Na ich podstawie nie jest możliwe

36 *Ibidem*, s. 2.



sformułowanie uwag czy obserwacji dotyczących ewentualnego wzmocnienia lub uszczegółowienia form realizacji zasady zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym.

Zwraca natomiast uwagę, że propozycja rządowa w jednym zakresie może sprzyjać urzeczywistnianiu postulatów zrównoważonego rozwoju. Zakłada się bowiem likwidację na poziomie gminnej polityki przestrzennej aktu administracyjnego w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Zamiennie proponuje się „wprowadzenie katalogu lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego, do którego należeć będą: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz nowy instrument – miejscowe plany zabudowy”, przy czym precyzuje się też, że w formie odrębnej uchwały rady gminy mają być wprowadzane „obszary urbanistyczne”, zaś wspomniana uchwała będzie „wskazywała między innymi tereny, na których obowiązywać będą miejscowe plany zabudowy oraz Krajowe Przepisy Urbanistyczne”.<sup>37</sup>

Na tym tle należy zauważyć, że plany miejscowe – które zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są aktami prawa miejscowego, stworzonymi w ramach specjalnej procedury uchwałodawczej – są uznawane za doskonalszy instrument planowania przestrzennego niż indywidualne akty administracyjne. Wprowadzenie tego rodzaju regulacji może się więc przyczyniać do pełniejszego urzeczywistniania postulatów zrównoważonego rozwoju, w szczególności poprzez bardziej systemowe rozwiązywanie lokalnych problemów przestrzennych i pełniejsze uwzględnianie kontekstu środowiskowego oraz przyrodniczego. Ocena tych propozycji jest jednak niemożliwa, ponieważ opublikowane założenia nie zawierają konkretnych propozycji ewentualnej przyszłej regulacji ustawowej.

## Podsumowanie

Jak wskazano w niniejszym tekście, zasada zrównoważonego rozwoju należy do kluczowych wartości w systemie planowania przestrzennego. Jest zarazem regułą, którą wypracowano w dokumentach międzynarodowych, sprecyzowano w doktrynie, a także zamieszczono w treści ustawy zasadniczej oraz w przepisach obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ma ona istotne znaczenie dla treści lokalnej, regionalnej i krajowej polityki przestrzennej, jednak w ustawie z 2003 r. nie doczekała się szczegółowego uregulowania, a sama jej definicja obowiązuje na podstawie ustawy – Prawo ochrony środowiska. W przepisach planistycznych została w zasadzie tylko zarysowana.

Prowadzone w ostatnim czasie prace nad nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mają różny charakter oraz stan zaawansowania. Propozycje środowisk zawodowych opierają się na modyfikacji rozwiązań

---

37 *Ibidem*, s. 24.

szczegółowych, a dopiero na późniejszym etapie przewidują całościową reformę. Wprawdzie nie dotyczą problematyki zrównoważonego rozwoju, stanowią jednak konkretne propozycje rozwiązań normatywnych. Z kolei założenia opracowane przez administrację rządową pośrednio dotyczą kwestii rozwoju zrównoważonego, jednakże nie zostały ujęte w formie propozycji nowej ustawy lub nowelizacji przepisów obowiązujących. Z tej przyczyny należy uznać, że na obecnym etapie prac sformułowanie bardziej precyzyjnych obserwacji oraz wniosków nie jest możliwe.

## BIBLOGRAFIA

- Alberski R., Lisicka H., Sommer J., *Polityka ochrony środowiska*, Wrocław 2002.
- Borsa M., *Podstawy urbanistyki i planowania przestrzennego*, Warszawa 2007.
- Bredo J., *Zrównoważony rozwój. W stronę życia w harmonii z przyrodą*, Sopot 2006.
- Brendzel-Skowera K., *Bariery w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju w Polsce*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2009, zeszyt nr 14.
- Bukowski Z., *Konstytucyjne podstawy obowiązków państwa w zakresie ochrony środowiska*, „Prawo i Środowisko” 2002, nr 4.
- Ciechanowicz-McLean J., Mering L., *Ochrona środowiska w Konstytucji RP*, [w:] C. Mik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 a członkostwo Polski w Unii Europejskiej*, Toruń 1999.
- Ciechanowicz-McLean J., *Prawo i polityka ochrony środowiska*, Warszawa 2013.
- Ciesielska A., Poskrobko T., *Wpływ informacji na trwałe i zrównoważony rozwój w warunkach gospodarki opartej na wiedzy*, <http://mikro.univ.szczecin.pl/bp/pdf/46/18.pdf>
- Dobrzańska B.M., *Wskaźniki zrównoważonego rozwoju*, [w:] *Zrównoważony rozwój – aspekty rozwoju społeczności lokalnych*, Białystok 2009.
- Dudek D., *Zasady Ustroju III Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2009.
- Gerwin M., *Plan zrównoważonego rozwoju dla Polski. Lokalne inicjatywy rozwojowe*, Sopot 2008.
- Górski M. (red.), *Prawo ochrony środowiska*, Warszawa 2009.
- Grajewski K., *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2008.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska: komentarz*, Warszawa 2008.
- Grzełowska U., *Nasza wspólna przyszłość: raport Światowej Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju*, Warszawa 1991.
- Jać M., Jać P., *Planowanie przestrzenne – o potrzebie i kierunkach zmian*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, I. Zachariasz (red.), Warszawa 2012.
- Jankowska J., *Strategia zrównoważonego rozwoju w przedsiębiorstwach usług spedycyjnych*, [w:] A. Nalepka, A. Ujwara-Gil (red.), *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, Nowy Sącz 2009.
- Kawińska A., *Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe*, Warszawa 2008.

- Kronenberg J., Bergier T., Wyzwania Zrównoważonego Rozwoju w Polsce, Warszawa 2010.
- Kuciński J., Zasady ustroju politycznego państwa w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 roku, Warszawa 2012.
- Mazur–Wierzbicka E., Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2006, zeszyt nr 8, Cz. 1.
- Skrenty Ź., Podstawowe zasady planowania przestrzennego – istota i cele ustanowienia, „Studia Lubuskie” 2011, Tom VII.
- Sozański J., Standardy zrównoważonego rozwoju i wspólnotowej polityki ochrony środowiska na tle obowiązków państw kandydujących do Unii, [w:] K. Równy, J. Jabłoński (red.), Zasada zrównoważonego rozwoju w prawie i praktyce ochrony środowiska, Warszawa 2002.
- Stoczkiewicz M., Zasada zrównoważonego rozwoju jako zasada prawa, „Prawo i Środowisko” 2001, nr 1.
- Zastawniak B., Miejscowe planowanie przestrzenne, [w:] Z. Ziobrowski, G. Tomlinson (red.), Gospodarka przestrzenna gmin. Poradnik, tom III, Kraków 1998.

**THE IMPLEMENTATION OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES  
WITHIN THE SCOPE OF THE DRAFT AMENDMENTS TO THE SPATIAL  
PLANNING AND LAND DEVELOPMENT ACT**

The article contains an analysis of selected draft amendments to the Act of 27 March 2003 on Spatial Planning and Development (consolidated text: Journal of Laws 2012, pos. 647, as amended), carried out in order to determine to what extent studied projects relate to the sustainable development principle and if they include its implementation. Under consideration are two draft amendments: the first was developed in 2012 by the National Council of the Polish Chamber of Town Planners, while the second is a governmental draft from 2012.

Keywords: sustainable development, spatial planning, land development law, administrative law