



Agnieszka Damasiewicz

dr n. pr., Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego
<https://orcid.org/0000-0002-1416-5979>

Bezpieczeństwo jako kontekst zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym – wybrane aspekty zarządcze

Problem badawczy

Każde z pojęć użytych w tytule – bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój i planowanie przestrzenne – jest używane w wielu kontekstach i dziedzinach nauki. Przyjęta perspektywa zarządcza, zakładająca określone relacje między tymi elementami rzeczywistości miasta, oferuje możliwość przyjrzenia się im z punktu widzenia wspólnego mianownika i zbadania kontekstu ich łącznego występowania w zarządzaniu miastem. Jej ważnym efektem są wnioski dotyczące skutecznego podejścia zarządczego do planowania miasta.

Przyjęta metoda badawcza polega, w pierwszej kolejności, na konkretyzacji podstawowych pojęć użytych do przedstawienia proponowanej perspektywy zarządzania miastem. Przy czym nie jest to konkretyzacja tych pojęć w oderwaniu od siebie, lecz z uwzględnieniem relacji, jakie zachodzą między opisywanymi przez nie zjawiskami. Ten etap analizy uwzględnia także przykłady ilustrujące wspomniane zależności. Przykłady te zaczerpnięte są z rzeczywistych sytuacji, których ocena była na tyle sporna, że wymagały orzeczeń sądów administracyjnych czy Trybunału Konstytucyjnego. Zaproponowana metoda badawcza, wychodząca od analizy kluczowych dla tematu pojęć, pozwoliła także na uwzględnienie ich ewolucji. Było to potrzebne, ponieważ – mimo jednakowego brzmienia na przestrzeni lat – ich treść zmieniała się, co wynika z ich charakteru jako pojęć potencjalnie obszernych. Nie

można było pominąć kwestii powiązania tych pojęć z różnymi i w różnym stopniu cenionymi wartościami. Wynikiem tej analizy była konstatacja, że w zarządzaniu miastem trzeba znaleźć możliwie uniwersalną metodę określającą hierarchię wartości reprezentowanych przez wspomniane kluczowe pojęcia.

W kolejnym kroku konieczne było przedstawienie zasad funkcjonowania i roli określonych mechanizmów postępowania. Jeśli chodzi o znajdowanie hierarchii ścierających się wartości, wykazano, że takim kluczem jest zasada proporcjonalności. Wyjaśniono, na czym polega ten mechanizm ważenia i wyboru. Kolejne dwa mechanizmy, których zasady zostały przedstawione, to zarządzanie zasobami i zarządzanie procesem. Wskazano różnice między nimi, a także określono, który jest skuteczny w przypadku analizowanego zagadnienia.

Na ostatnim etapie potrzebne było zastosowanie metody analizy krzyżowania się potrzeb i warunków działania dwóch dziedzin: prawa, jako że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawnym, rządzącym się określonymi zasadami przy powstawaniu, oraz zarządzania, jako że akt ten jest wynikiem poprzedzającego go procesu.

Konkretyzacja pojęć zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa na poziomie zarządzania procesem planowania przestrzennego

Zrównoważony rozwój to rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, 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 pokoleń¹. Jest to jedna z dwóch kluczowych podstaw kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego². Jednocześnie nie stanowi samodzielnej podstawy jakiegokolwiek rozwiązania planistycznego, ponieważ jest regułą interpretacyjną i punktem odniesienia dla uzasadnienia przyjmowanych rozwiązań, jako test ich zasadności.

Żeby zilustrować, na czym w praktyce polega realizacja tej zasady, budowanej przez wskazanie wartości branych pod uwagę, można prześledzić następującą zależność. Otóż z jednej strony ochrona środowiska nie może być traktowana jako element pozostający w konflikcie z interesami gospodarki, z drugiej – cele ekologiczne

¹ Art. 3 pkt 50 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556 (dalej: u.p.o.s), do którego odsyła, w zakresie definicji zrównoważonego rozwoju, art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 977 (dalej: u.p.z.p.)

² Drugą jest ład przestrzenny. Zob. art. 1 ust. 1 u.p.z.p.

należy realizować minimalnym kosztem społecznym³. Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) wskazał, że w ramach zasady zrównoważonego rozwoju mieścić się nie tylko ochrona przyrody, ale i troska o rozwój społeczny i cywilizacyjny, związany z koniecznością budowania stosownej infrastruktury⁴. Podobnie wskazał, że pojęcie zrównoważonego rozwoju zaczerpnięte zostało z dokumentów prawa międzynarodowego i oznacza wymóg, by ingerencja w środowisko była jak najmniej szkodliwa, a korzyści społeczne były proporcjonalne i adekwatne do wyrządzonych szkód⁵. Również Trybunał Konstytucyjny wskazał, że zrównoważony rozwój to nie tylko ochrona środowiska, lecz relacja między ochroną środowiska a rozwojem społecznym i cywilizacyjnym, w tym w kontekście planowania przestrzennego⁶. Konkludując, żadna z wartości wskazanych w definicji zrównoważonego rozwoju nie jest sama przez się dominująca i nie można argumentować, że należy dać jej prymat, jeśli znajdzie się w konflikcie z innymi wartościami branymi pod uwagę w planowaniu przestrzennym.

Pojęcie to wykreowane zostało na przełomie lat 60. i 70. XX w., kiedy nastąpiła zmiana w myśleniu o środowisku naturalnym i jego związkach z rozwojem społeczno-ekonomicznym. W refleksji tej pojawiły się elementy wskazujące na załamywanie się koncepcji rozwoju zorientowanej wyłącznie na wzrost produkcji, konsumpcji i eksploatację przyrody. Coraz większą popularność zyskiwała idea „nowej jakości życia” w większej harmonii z naturą⁷. Jednocześnie pojęcie to ewoluowało i ostatecznie swój sukces zawdzięcza stwarzaniu szansy na poszukiwanie kompromisu pomiędzy trzema składowymi, to jest racjami społecznymi, ekonomicznymi i ekologicznymi⁸. Podstawowe zasady zrównoważonego rozwoju nie są raz na zawsze ustalone i niezienne, ale rozwijają się w wyniku dialogu. W początkowej fazie kładziono nacisk na rozwój gospodarczy i ochronę środowiska. Następnie poszerzono i pogłębiono to pojęcie, włączając w jego zakres rozwój społeczny i ekocentryczną wizję natury⁹.

³ Zob. H. Sasiniowski, *Zrównoważony rozwój w polityce państwa*, [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kielczewski, B. Dobrzańska, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2009, s. 75; M.J. Nowak, *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 133–137.

⁴ Wyrok NSA z 26.10.2011, II OSK 1820/11. W sprawie chodziło o kwestionowanie decyzji środowiskowej na realizację przedsięwzięcia pod nazwą „Modernizacja lotniska [...] w celu jego przystosowania do obsługi przewoźników niskokosztowych”, ale relacja między wskazanymi w tezie orzeczenia wartościami odnosi się także do planowania przestrzennego. Zob. też wyrok Trybunału Konstytucyjnego (dalej: TK) z dnia 6 czerwca 2006 r., K 23/05, OTK-A 2006/6/62.

⁵ Wyrok NSA z 6.06.2013, II OSK 320/12.

⁶ Wyrok TK z 6.06.2006, K 23/5.

⁷ E. Rokicka, W. Woźniak, *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016, s. 7.

⁸ *Ibidem*, s. 121.

⁹ *Ibidem*, s. 122.

Tytułem przykładu: przy planowaniu infrastruktury drogowej konflikt wartości pojawia się, gdy trzeba wybrać albo wariant przebiegu drogi ingerujący w środowisko naturalne, albo wariant ingerujący w zagospodarowaną przestrzeń gminy – co oznacza usunięcie zabudowy. W takiej sytuacji zarządca drogi wskazuje trasę, najczęściej w dwóch wariantach, a spór ogniskuje się na styku stanowiska społeczności danej gminy i stanowiska organu środowiskowego. W takich okolicznościach trzeba ważyć dwie wartości: środowisko naturalne i prawo własności, jednak rozumiane obiektywnie, a nie w odniesieniu do indywidualnych osób.

Drugim pojęciem istotnym dla poruszanego tematu jest bezpieczeństwo. Konstytucja używa pojęcia bezpieczeństwa państwa, podobnie ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, co jest traktowane jako zamiennik pojęcia bezpieczeństwa publicznego, które zresztą nie ma definicji legalnej¹⁰. W literaturze dokonuje się rekonstrukcji treści tego pojęcia, wskazując takie obszary bezpieczeństwa publicznego jak bezpieczeństwo energetyczne, ekologiczne czy gospodarcze¹¹. Należy je odnosić do sytuacji ludności i stanu braku zagrożenia¹² w gminie, czego dopełnieniem jest fakt, że zapewnienie porządku i bezpieczeństwa obywateli jest jednym z zadań własnych gminy¹³. Oczywistym aspektem bezpieczeństwa jest poziom zagrożenia przestępczością, w tym terroryzmem, ale nie można ograniczać tego pojęcia do tych standardowych ram oceny, ponieważ na równi z nim, a niekiedy wyżej oceniane jest ryzyko na przykład braku zabezpieczeń przeciwpożarowych czy przeciwpowodziowych¹⁴, którymi to zagadnieniami bezpieczeństwa musi zająć się gmina, także na etapie planowania przestrzennego.

Wójt (odpowiednio burmistrz lub prezydenta miasta) opracowuje plan operacyjny ochrony przed powodzią oraz ogłasza i odwołuje stan pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego – może więc te zadania uwzględnić i przygotować się do ich realizacji na poziomie planowania przestrzennego. Przykładowo, obszary szczególnego zagrożenia powodzią powinny być objęte całkowitym zakazem zabudowy lub określonymi wymaganiami dotyczącymi ich zagospodarowania. Cel

¹⁰ K. Pilarz, *Aspekty bezpieczeństwa publicznego w planowaniu przestrzennym*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 2019, t. 87: *Bezpieczeństwo w prawie administracyjnym*, s. 78, <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.87.05>.

¹¹ A. Pakuła, *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniu terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 31.

¹² K. Pilarz, *op. cit.*, s. 78–81.

¹³ Art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 40.

¹⁴ Zob. np. badanie oceny poziomu bezpieczeństwa przez mieszkańców Małopolski w: *Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, red. B. Domański, A. Noworól, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010, s. 66–69.

zapewnienia skutecznej ochrony przeciwpowodziowej realizuje też zawieranie w planach zbiorników retencyjnych i wałów przeciwpowodziowych.

Ustawa określa, jakie wartości uwzględnia się w planowaniu przestrzennym¹⁵. Wśród nich występują takie, które łączą się z bezpieczeństwem, oraz takie, które mają inny charakter. Do pierwszych należą wymagania ochrony środowiska, w tym gospodarowania wodami i ochrony gruntów rolnych i leśnych¹⁶, wymagania ochrony zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także potrzeby osób ze szczególnymi potrzebami¹⁷, potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa¹⁸, potrzeby w zakresie rozwoju infrastruktury technicznej¹⁹, potrzeba zapewnienia odpowiedniej ilości i jakości wody do celów zaopatrzenia ludności²⁰.

Istnieją analizy zjawisk mających charakter kryzysogenny w odniesieniu do miast²¹. Podatność na kryzys jest związana z wielofunkcyjnością miasta, gdzie rodzaje działań podejmowane przez zróżnicowane podmioty są ze sobą powiązane m.in. ze względu na konieczność wspólnego użytkowania przestrzeni. Kryzysogenne zjawiska mają źródło w przestrzeni na przykład tam, gdzie „piękne dzielnice” sąsiadują z obszarami zdegradowanymi, brzydkimi czy niebezpiecznymi²². Innym zagrożeniem dla miasta może być wynikający z globalizacji wzrost mobilności, który prowadzi do geometrycznego postępu w zakresie intensywności przepływu przez miasta dóbr, usług, informacji, kapitału i ludzi. Potrzeby użytkowników miasta, w tym stałych mieszkańców i przybyszów, różnią się znacznie, prowadząc do konfliktu rozwiązań odpowiadających na te zróżnicowane potrzeby²³. Przykładem może być kwestia wjazdu samochodów do centrów miasta – z punktu widzenia mieszkańców i przedsiębiorców.

Innym źródłem zagrożenia jest wysokie prawdopodobieństwo występowania zdarzeń nieprzewidywalnych. Miasto jest bardziej niż obszary niemiejskie podatne na katastrofy naturalne i jednocześnie wykazuje wysoki stopień zależności od funkcjonowania różnego typu infrastruktury i niski poziom samowystarczalności jednostek stanowiących zbiorowość miasta – skutki katastrof naturalnych mogą być dotkliwsze. W tej sytuacji niezbędne jest przewidywanie zarówno tych zjawisk, jak i miejsc ich występowania, co pociąga za sobą konieczność uwzględnienia planów lokalizacji i ochrony elementów infrastruktury krytycznej, które w znaczącym

¹⁵ Art. 1 ust. 2 u.p.z.p.

¹⁶ Art. 1 ust. 2 pkt 3 u.p.z.p.

¹⁷ O których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tekst. jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2240. Zob. art. 1 ust. 2 pkt 5 u.p.z.p.

¹⁸ Art. 1 ust. 2 pkt 8 u.p.z.p.

¹⁹ Art. 1 ust. 2 pkt 10 u.p.z.p.

²⁰ Art. 1 ust. 2 pkt 13 u.p.z.p.

²¹ Zob. np. A. Karwińska, M. Kudłacz, *Obszary ryzyka we współczesnych miastach w Polsce*, „Studia Miejskie” 2017, t. 25, s. 9–29, <https://doi.org/10.25167/sm2017.025.01>.

²² *Ibidem*, s. 10, 11.

²³ *Ibidem*, s. 12.

zakresie umiejscowione są w miastach²⁴. Tę podatność miasta na kryzys („kruchomość miasta”) można modyfikować – odporność miasta można zwiększać przez skuteczne sposoby zarządzania. Odporność miasta definiuje się jako zdolność do podtrzymywania lub odzyskiwania możliwości funkcjonowania nawet w sytuacjach kryzysowych, katastrof różnego typu, także całkowicie nieprzewidywalnych – zwłaszcza zdolność do ochrony najbardziej bezradnych mieszkańców i najsłabszych elementów systemów miejskich²⁵.

Bezpieczeństwo jawi się też w kategoriach kontekstu miejsca. Określone obszary miejskie generują poczucie zagrożenia przez przypisywane im cechy obcości i niegościnnosci, gdzie poczucie zagrożenia wzrasta, na przykład w zdegradowanych kwartałach miejskich²⁶. W takich przypadkach usunięcie stanu zagrożenia musi uwzględniać procesy społecznego odbioru przestrzeni, co w języku planowania przestrzennego może oznaczać rewitalizację. Innym sprawnym instrumentem regulacji jest decyzja w sprawie podziału przestrzeni na prywatną i publiczną²⁷. W tym zakresie przykładowym zagadnieniem jest kwestia grodzienia osiedli. To zagadnienie pokazuje, na czym może polegać konflikt dwóch prawnie chronionych wartości. Z jednej strony jest to prawo własności, którego najoczywistszym przejawem jest ogrodzenie własnego terenu. Z drugiej strony jest kwestia bezpieczeństwa publicznego w kontekście „korytarzy” przestrzeni miejskiej pomiędzy grodzonymi osiedlami.

Podsumowując ten wątek należy wskazać, że zarządzanie miastem przez planowanie przestrzenne, w kontekście bezpieczeństwa polega na wytypowaniu zagrożeń, następnie wskazaniu konfliktów między wartością, jaką jest bezpieczeństwo publiczne, a pozostałymi chronionymi prawnie wartościami oraz przygotowanie rozwiązań wraz z uzasadnieniem, które można zaprezentować w komunikacji społecznej. We wspomnianym przypadku konieczności wyboru jednego z wariantów przebiegu drogi, kryterium rozstrzygającym może być stopień zastępowalności każdego z kolidujących dóbr. Można wykazać, że zmiana lokalizacji domów mieszkalnych, przy uwzględnieniu słusznego odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości, będzie stosunkowo łatwa do realizacji w porównaniu z odtworzeniem straconych wartości przyrodniczych w alternatywnym wariantcie. Może też okazać się, że jest odwrotnie, czyli odpowiednia kompensacja przyrodnicza doprowadzi do odtworzenia wartości przyrodniczych, natomiast zmiana przestrzenno-społeczna polegająca na skorygowaniu zabudowy w danej gminie będzie miała daleko idące negatywne skutki społeczne.

²⁴ *Ibidem*, s. 13.

²⁵ *Ibidem*, s. 17, 18.

²⁶ G. Kozdraś, *Problem bezpieczeństwa mieszkańców we Wrocławiu*, [w:] *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*, red. S.W. Kłopot, M. Błaszczyk, J. Pluta, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 252, 254.

²⁷ *Ibidem*, s. 254.

Zasada proporcjonalności jako reguła porządkująca hierarchię wartości, których dotyczy zarządzanie przestrzenią

Z powyższego wynika, że planowanie przestrzenne, realizując kryterium zrównoważonego rozwoju, musi ważyć wartości, które stoją ze sobą w kolizji, w tym bezpieczeństwo. Jest to przypadek, w którym konieczne jest zastosowanie zasady proporcjonalności, znajdującej bezpośrednie źródło w art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz będącej jedną z podstawowych zasad rozstrzygania konfliktów między wartościami na poziomie zarówno legislacji, jak i stosowania prawa. Zgodnie z treścią tego przepisu ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia, moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Cytowana zasada konstytucyjna przewiduje wymóg, by ograniczenia były ustanawiane dla sześciu wartości, z których jedną jest bezpieczeństwo.

Zasada proporcjonalności jest także uwzględniona w treści ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w sposób dostosowany do kwestii regulowanych tą ustawą. Wskazuje ona, że ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne²⁸. Przy czym interes publiczny to uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym²⁹. Co istotne, samo pojęcie zrównoważonego rozwoju użyte w ustawie i zaczerpnięte z ustawy Prawo ochrony środowiska służy do rozwiązywania konfliktów między wartościami konkurującymi ze sobą i zakłada znajdowanie złotego środka³⁰.

Zarządzanie zasobami i zarządzanie procesem

Po określeniu, jakie zasady stosować przy realizacji określonego zadania, w tym wypadku zagwarantowania bezpieczeństwa w kontekście zrównoważonego rozwoju na poziomie planowania przestrzennego w gminie, rozważyć należy, jak

²⁸ Art. 1 ust. 3 u.p.z.p.

²⁹ Art. 3 pkt 4 u.p.z.p.

³⁰ A. Brzezińska-Rawa, *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2019, s. 55.

zarządzić realizacją tak sformułowanego zadania. W grę wchodzi zarządzanie procesem i zarządzanie zasobami.

Zarządzanie zasobami dotyczy dwóch ich rodzajów. Po pierwsze zasobów, które są przedmiotem lub których dotyczy planowanie, a więc przede wszystkim przestrzeni. Po drugie tych, które są wykorzystywane do planowania, a więc przede wszystkim wiedzy, w tym zasobów informacji, oraz kompetencji.

Zarządzanie zasobami będącymi przedmiotem planowania odbywa się w warunkach, w jakich budowa lub wykorzystanie jednych powoduje uszczuplenie lub zużycie innych, spośród których wszystkie są wartościowe. Podmiot zarządzający staje przed zadaniem określenia, na ile ważne są pozyskiwane zasoby (na przykład infrastruktura) w kontekście kosztu ich powstania, jakim jest uszczuplenie innych zasobów (na przykład środowiska naturalnego).

Zarządzanie zasobami niezbędnymi do planowania odbywa się przez dobór i selekcję danych, a także skorzystanie z nich w postaci przedstawienia rozwiązań kolizji wartości w przestrzeni. Istotnym, z punktu widzenia zasobów niezbędnych do planowania, jest wskazanie przez ustawę konieczności występowania kompetencji wymaganych do projektowania przestrzennego, co przejawia się w określeniu kategorii osób uprawnionych do sporządzania projektów aktów planistycznych³¹, oraz wskazanie, że w organach doradczych zasiadają osoby o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego³².

Nie bez znaczenia jest tu ograniczenie w weryfikacji oceny wniosków i uwag wszystkich zainteresowanych. Wynika to z regulacji, zgodnie z którą rozstrzygnięcia organu o nieuwzględnieniu odpowiednio wniosków i uwag dotyczących studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie podlegają zaskarżeniu do sądu administracyjnego³³. Co prawda organ sporządzający projekt studium albo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) prowadzi dyskusję publiczną dotyczącą projektu tego dokumentu w sposób umożliwiający zabieranie głosu, zadawanie pytań i składanie uwag³⁴, ale ogranicza się to do kwestii inspiracji, nie zaś dającego się zweryfikować wpływu.

Kolejnym aspektem są źródła informacji. Część informacji wynika z treści studium – w zakresie istniejących warunków. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: stanu środowiska, w tym stanu rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, wielkości i jakości zasobów wodnych, warunków i jakości życia mieszkańców, w tym ochrony ich zdrowia, oraz zapewnienia

³¹ Art. 5 u.p.z.p.

³² Art. 8 ust. 6 u.p.z.p.

³³ Art. 7 u.p.z.p.

³⁴ Art. 8d ust. 1 u.p.z.p.

dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia; występowania obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych; występowania terenów górniczych wyznaczonych na podstawie przepisów odrębnych; stanu systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopnia uporzędowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami; wymagań dotyczących ochrony przeciwpowodziowej³⁵.

Ważne jest zbudowanie siatki odniesień i źródeł. Przykładowo, jeśli w planie przewiduje się tereny przemysłowe, takim punktem odniesienia powinna być Dyrektywa Seveso III³⁶, formułująca wytyczne dotyczące ryzyka wystąpienia poważnych awarii w zakładach przemysłowych. W planowaniu przestrzennym można skorzystać w tym zakresie z metod oceny ryzyka, reprezentatywnego zbioru scenariuszy poważnych awarii, mechanizmów kontroli i in.

Zarządzanie procesem to tak naprawdę „podejście procesowe”, które przejawia się w tym, że należy proces opisać i modelować, w ramach funkcji planowania, natomiast funkcja operacyjna polega na kierowaniu, monitorowaniu, ocenie i doskonaleniu³⁷. Podejście procesowe tym się różni od zarządzania procesami, że w pierwszym przypadku chodzi o jeden proces, a w drugim – o relację wielu procesów. W omawianym zakresie skupiam się na podejściu procesowym, przez „proces” rozumiejąc ciąg działań przekształcających wejście w wyjście³⁸. To oznacza, że jest ukierunkowany, ma charakter transformacyjny, co generuje wartość dodaną oraz na koniec daje konkretne efekty³⁹.

Podejście procesowe polega na tym, że dokonywanie omówionych dotychczas wyborów, w warunkach kolizji wartości, nie ma charakteru jednorazowej, kompleksowej czynności, lecz składać się musi z wielu czynności, z których skutki jednych (na przykład przeprowadzonych ekspertyz lub konsultacji społecznych) mają wpływ na podjęcie i przebieg innych (na przykład decyzja o przebiegu drogi w jednym z dwóch, trzech lub więcej wariantów), a operacja ta ma charakter powtarzalny w planowaniu przestrzennym.

Niedojrzałość procesowa jednostki, w tym samorządu terytorialnego, przejawia się m.in. w tym, że procesy funkcjonują na poziomie improwizacji pracowników, że przewidziane w nich wytyczne nie są przestrzegane, że zarządza się w sposób reakcyjny, poprzez doraźne reagowanie na pojawiające się kryzysy, brak obiektywnych

³⁵ Art. 10 ust. 1 pkt 5, 6, 10, 12, 13, 15 u.p.z.p.

³⁶ Dyrektywa 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/major-accidents-involving-dangerous-chemicals.html> [dostęp: 12.12.2023].

³⁷ G. Biesok, *Zarządzanie procesami*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania*, red. G. Biesok, M. Jakubiec, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2019, s. 32–33.

³⁸ *Ibidem*, s. 26.

³⁹ *Ibidem*, s. 27.

kryteriów i oceny jakości procesu i osiągniętych wyników⁴⁰. Na podstawie obserwacji konkretnych przypadków przebiegu planowania przestrzennego, dodałabym do tego jeszcze dwa problemy. Chodzi o brak istnienia procesu w rozumieniu zarządzającym oraz o traktowanie jako procesu przewidzianych prawem procedur działania. Procedura planistyczna przewidziana ustawą stanowi konieczny element procesu, ale jest niewystarczająca, ponieważ nie przewiduje modelu rozstrzygnięcia konfliktów wartości (z wyjątkiem kilku pojedynczych wytycznych). Przykładem może być określone w ustawie zagadnienie sytuowania nowej zabudowy⁴¹. Są to konkretne kryteria, dające się przełożyć na wskaźniki używane w MPZP, ale to za mało, ponieważ nie ma tu rozstrzygnięcia na podobnym poziomie konkretyzacji odnośnie do pozostałych aspektów planowania i wymienionych w ustawie wartości.

Istotne dla podejścia procesowego jest to, że nie wystarczą tu instrumenty prawne. Mają charakter proceduralny, próbują gwarantować pewne minimum gwarancji proceduralnych, a materialnie są tylko szczątkowe. Konieczne jest zapewnienie zarządzania opierającego się nie tylko na wymogach prawnych, lecz również na wiedzy i zarządzaniu nią (w formie zarządzania zasobami dwóch rodzajów, omówionych wyżej).

W tym kontekście, także na potrzeby zarządzania przestrzenią i planowaniem przestrzennym, proponuje się uchwalanie Strategii Rozwoju Gminy (SRG), ściśle powiązanej ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz Zintegrowanym Programem Rozwoju Gminy (ZPRG). Są to instrumenty zarządzania rozwojem terytorialnym gminy i nie mają charakteru obligatoryjnego, czyli nie stanowią obowiązku prawnego. W szczególności ZPRG miałby być dokumentem koordynującym, który spaja i porządkuje dokumenty obligatoryjne i nieobligatoryjne. W praktyce mogłoby to polegać na wdrożeniu procedury, która wymusza na wszystkich autorach i koordynatorach poszczególnych programów gminnych uzyskanie akceptacji podmiotu odpowiadającego za wdrożenie Strategii Rozwoju Gminy⁴².

Warto wyjaśnić, dlaczego nie można mówić o planowaniu przestrzennym jako zarządzaniu projektem. Projekt ma charakter tymczasowy i służy realizacji jednostkowego rezultatu⁴³. Natomiast procesy stanowią powtarzalne, uporządkowane ciągi powiązanych ze sobą, sekwencyjnie uzależnionych od siebie zdarzeń prowadzących

⁴⁰ M. Asejczyk-Woroniecka, *Dojrzałość procesowa*, [w:] *Menedżer procesów*, red. P. Rogala, B. Bartniczak, Wydawnictwo AD REM, Jelenia Góra 2018, s. 33–43, [za:] G. Biesok, *Zarządzanie procesami*, *op. cit.*, s. 38.

⁴¹ Art. 1 ust. 4 u.p.z.p.

⁴² A. Noworól, *Kierunki zmian niezbędnych do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie lokalnym*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011, s. 145, 155.

⁴³ Zob. J. Kisielnicki, *Zarządzanie projektami. Ludzie – procedury – wyniki*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014, s. 14–15.

do powstania efektu użytecznego z punktu widzenia celu⁴⁴, jakim – w przypadku planowania przestrzennego – jest skuteczny MPZP.

Konkretność miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako efekt zarządzania procesowego

Normy prawa są ogólne i abstrakcyjne, w tym sensie, że odnoszą się do dużej liczby przypadków i do określonej kategorii podmiotów, a nie adresata indywidualnego. Niewątpliwie MPZP jest normą prawa (aktem prawa miejscowego), a jednocześnie konkretność tej normy polega na tym, że odnosi się do konkretnego terenu. Natomiast abstrakcyjność tej normy polega na tym, że jej zrealizowanie wymaga wydania indywidualnej decyzji administracyjnej⁴⁵. Z tego wynika, że choć konieczne jest wydanie decyzji administracyjnej, to taka decyzja o pozwoleniu na budowę, będąc związaną, musi dysponować jednoznaczną normą, zgodność z którą sprawdza się podczas postępowania administracyjnego.

Dlatego po pierwsze należy zwracać uwagę na to, aby wskutek procesu planowania przestrzennego dało się wydać decyzję związaną, bez potrzeby późniejszego badania tych zagadnień, które powinny zostać zbadane już w trakcie planowania przestrzennego. Chodzi o to, żeby etapów planowania nie przenosić – w wyniku braków w zarządzaniu tym procesem – na etap kształtowania indywidualnych decyzji administracyjnych.

Po drugie chodzi o to, aby proces planowania przestrzennego był na tyle konkretny, by móc uzasadnić wykorzystanie swobody planistycznej gminy w każdym poszczególnym przypadku. Przykładowo, sąd może stwierdzić, że przesłanką uchylecia części MPZP jest fakt, iż ograniczenia dla konkretnych działek nie są uzasadnione, ponieważ opierają się na zbyt ogólnikowych celach, które można metodą kopiuj-wklej wprowadzić do dowolnego uzasadnienia MPZP, a i tak będą prawdziwe. Jak na przykład uzasadnienie odwołujące się do kwestii bezpieczeństwa publicznego czy ładu przestrzennego, bez wykazania, na czym realizacja tej wartości polega w przypadku konkretnego ograniczenia (na przykład nieprzekraczalnej linii zabudowy lub zakresienia strefy ochronnej, bez wskazania podstaw jej zakresu).

Konkluzje

1. Planowanie przestrzenne wymaga narzędzi zarządczych i nie można go opierać jedynie na procedurach prawnych zawartych w ustawie o planowaniu

⁴⁴ A.K. Koźmiński, D. Jemielniak, *Zarządzanie od podstaw*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011, s. 104.

⁴⁵ K. Małysa-Sulińska, *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008, s. 65.

i zagospodarowaniu przestrzennym. Innymi słowy, zdanie się przez gminę jedynie na narzędzia prawne jest dalece niewystarczające, jeśli chodzi o realizację zadania planowania przestrzennego.

2. Planowanie przestrzenne zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, z punktu widzenia bezpieczeństwa jako jednej z wartości konkurujących w realizacji tego zadania, wymaga podejścia procesowego w zarządzaniu. Wynika to stąd, że planowanie powinno być procesem odtwarzanym w powtarzalny sposób.
3. Zarządzanie procesowe wymaga etapu konkretyzowania każdej z branych pod uwagę wartości (wbrew pokusie traktowania „równoważonego rozwoju” i „bezpieczeństwa”, jako pojęć wytrychów, pozwalających na uzasadnienie dowolnego kierunku planowania) i udowodnienia, na czym polega realizacja wskazanej zasady w przypadku konkretnego MPZP.

Innymi słowy, w przypadku planowania przestrzennego: a) procedury i przepisy prawa są niewystarczające do wykonania tego zadania; b) konieczne jest zarządzanie planowaniem przestrzennym jako procesem; c) w ramach tego procesu kluczowa jest konkretyzacja, a co za tym idzie – uzasadnianie dokonywanych wyborów.

Bibliografia

- Badanie funkcji, potencjału oraz trendów rozwojowych miast w województwie małopolskim*, red. B. Domański, A. Noworól, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2010.
- Biesok G., *Współczesne koncepcje zarządzania*, red. G. Biesok, M. Jakubiec, Wydawnictwo Naukowe Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej, Bielsko-Biała 2019, s. 25–46.
- Brzezińska-Rawa A., *Spójność i ciągłość podstawowych aktów planowania przestrzennego gminy. Aspekty prawne*, Wydawnictwo TNOiK „Dom Organizatora”, Toruń 2019.
- Karwińska A. Kudłacz M., *Obszary ryzyka we współczesnych miastach w Polsce*, „Studia Miejskie” 2017, t. 25, s. 9–29, <https://doi.org/10.25167/sm2017.025.01>.
- Kisielnicki J., *Zarządzanie projektami. Ludzie – procedury – wyniki*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2014.
- Kompendium wiedzy o zarządzaniu projektami*, Management Training and Development Center, Warszawa 2006.
- Kozdraś G., *Problem bezpieczeństwa mieszkańców we Wrocławiu*, [w:] *Problemy społeczne w przestrzeni Wrocławia*, red. S.W. Kłopot, M. Błaszczyk, J. Pluta, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2010, s. 247–272.
- Koźmiński A.K., Jemielniak D., *Zarządzanie od podstaw*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2011.
- Małyś-Sulińska K., *Normy kształtujące ład przestrzenny*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2008.
- Nowak M.J., *Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – wady, zalety i postulowane zmiany*, [w:] *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, red. I. Zachariasz, Warszawa 2012, s. 132–153.
- Noworól A., *Kierunki zmian niezbędnych do stworzenia docelowego systemu zarządzania polityką rozwoju na poziomie lokalnym*, Instytut Spraw Publicznych UJ, Kraków 2011.

- Pakuła A., *Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji)*, [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniu terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 29–35.
- Pilarz K., *Aspekty bezpieczeństwa publicznego w planowaniu przestrzennym*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 2019, t. 87: *Bezpieczeństwo w prawie administracyjnym*, s. 77–91, <http://dx.doi.org/10.18778/0208-6069.87.05>.
- Rokicka E., Woźniak W., *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Koncepcje, interpretacje, konteksty*, Uniwersytet Łódzki, Łódź 2016.
- Sasinowski H., *Zrównoważony rozwój w polityce państwa*, [w:] *Ekologiczne problemy zrównoważonego rozwoju*, red. D. Kiełczewski, B. Dobrzańska, Wydawnictwo WSE w Białymstoku, Białystok 2009.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 40.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2556.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn.: Dz.U. z 2023 r., poz. 977.
- Dyrektywa 2012/18/UE w sprawie kontroli zagrożeń poważnymi awariami związanymi z substancjami niebezpiecznymi, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/summary/major-accidents-involving-dangerous-chemicals.html> [dostęp: 12.12.2023].
- Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, tekst jedn.: Dz.U. z 2022 r., poz. 2240.

Bezpieczeństwo jako kontekst zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym – wybrane aspekty zarządcze

Streszczenie

Kiedy w odniesieniu do planowania przestrzennego mowa o „zrównoważonym rozwoju” czy „bezpieczeństwie”, istnieje ryzyko bardzo ogólnikowego traktowania wartości, które reprezentują. Potrzebne jest skonkretyzowanie tych pojęć, aby w kolejnym kroku zidentyfikować wartości w nich zakodowane. To prowadzi do oznaczenia konfliktów pomiędzy wartościami, które ma chronić plan, oraz zmusza do dokonania wyboru mechanizmu ich rozstrzygnięcia. Takim mechanizmem jest zasada proporcjonalności. Następnym krokiem jest przyjęcie określonego modelu zarządzania danym terenem, inkorporowanego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. W omawianym przypadku jest to zarządzanie procesowe. Miejscowy plan musi być konkretny, musi spełniać wymogi prawne stawiane aktom prawa, a co najtrudniejsze, swoją treścią musi dowodzić, że kryteria jego jakości zostały spełnione oraz że jest kompletny: uwzględni wszystkie wartości, które ma chronić, i odpowiednio porządkuje relacje między nimi.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, zrównoważony rozwój, planowanie przestrzenne, zarządzanie procesami, zarządzanie zasobami, zasada proporcjonalności

*Security as a context of sustainable development in spatial planning:
selected management aspects*

Abstract

When you use the concept of “sustainable development” or “security” in reference to spatial planning there is a risk of treating the values they represent in terms of generalities. It is necessary to make these concepts more specific in order to identify the values encoded in them. This results in the specification of conflicts among the values that should be protected by the spatial development plan and forces the choice of an instrument for resolving them. The abovementioned instrument is the rule of proportionality. The next step is to implement a model of management of the space in the spatial development plan. In the discussed case it is process management. The spatial development plan has to be specific, has to fulfil legal conditions for the legal act and – the most difficult – must prove that the quality criteria are fulfilled and that it is complete, involving all values that it should protect and respecting the relations among them.

Keywords: security, sustainable development, spatial planning, process management, resource management, proportionality principle