

Niektóre estetyczne problemy polskich miast a możliwości prawa jako narzędzia kształtującego przestrzeń publiczną

Dość powszechne jest oczekiwanie, że prawo pomoże w kształtowaniu lepszej przestrzeni publicznej. Nie należy jednak przeceniać jego roli. Na przestrzeń publiczną wpływa wiele czynników, a prawo wcale nie musi być tym najważniejszym.

* dr Maciej Wojciechowski – adiunkt w Katedrze Teorii i Filozofii Państwa i Prawa na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego.

widoczne w przypadku przestrzeni publicznej², jednak na decyzje co do sposobu jej zorganizowania mają wpływ również inne czynniki, np. funkcjonalne. Nie jest bowiem trudno uzyskać zgodę co do ogólnego postulatu: „aby było ładniej”. Problem zaczyna się w momencie uzgadniania konkretnych działań. Przykładowo nawet ewentualna zgoda co do tego, że fragment miasta, w którym ulokowano park, jest ładniejszy niż parking na kilkadziesiąt samochodów, nie musi prowadzić do zgody w praktycznej kwestii dotyczącej tego, jakie działania inwestycyjne należy podjąć. Problemem nie jest bowiem uzyskanie zgody co do celu, jaki należy realizować, ale uzyskanie zgody na poświęcenie na rzecz tego celu innych preferowanych stanów rzeczy, a takim stanem rzeczy jest możliwość zaparkowania samochodu w pobliżu budynku. Mówiąc wprost, dany podmiot, np. inwestor, w konflikcie preferencji estetycznych z funkcjonalnymi wybiera te ostatnie z całą świadomością estetycznych kosztów takiego wyboru – z różnych zresztą powodów³.

Innym powodem kontrowersyjności tytułu konferencji jest, wydawałoby się, radykalna nieprzystawalność wartości estetycznej, jaką jest piękno, oraz bytu trudnego do zdefiniowania, jakim jest prawo. O nieprzystawalności tej, w cha-

Jeżeli tytuł konferencji „W stronę piękna. Prawne problemy estetyzacji przestrzeni publicznej. Ujęcie interdyscyplinarne”, której pokłosiem są prezentowane w tym zbiorze artykuły, potraktować jako zachętę dla ustawodawcy, by wyraźniej chronił piękno, to trzeba przyznać, że tego rodzaju postulat jest dyskusyjny. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest posłużenie się pojęciem, które jest krytykowane od XVIII w. Współcześnie zaś uznanie zaczyna zdobywać nawet jego antonim, czyli brzydota, ze względu na podobną możliwość wywołania silnego wrażenia¹. Mimo to, odwołanie się do piękna jest wciąż jednocześnie perswazyjne i koncyliacyjne. Wszyscy wszak chcemy, żeby było ładniej, a może nawet piękniej. Naturalnie odnosimy to określenie do różnych zjawisk i przedmiotów, a u podstaw tej różnicy leży popularna maksyma *De gustibus non est disputandum*, będąca wyrazem subiektywizmu ocen estetycznych. Zmienność i różnicowanie tych ocen są nieco mniej

¹ G. Appollinaire pisał, że „brzydotę lubimy dziś równie jak piękno” (zob. W. Tatarkiewicz, *Dzieje sześciu pojęć: sztuka, piękno, forma, twórczość, odtwórczość, przeżycie estetyczne*, Warszawa 1975, s. 168–169).

² Sporność ocen estetycznych jest widoczna na przykładzie terenów poprzemysłowych, które dla jednych osób mają wartość estetyczną, podczas gdy dla innych zdecydowanie są jej pozbawione.

³ Zob. Z.K. Zuziak, *O tożsamości urbanistyki*, Kraków 2008, s. 68 i nast.

rakterystyczny dla siebie sposób, pisał Gustaw Radbruch: „poczucie prawne łączy w sobie dwa pozornie sprzeczne momenty: uczucie, które zazwyczaj wiąże się tylko z tem, co konkretne i poglądowne, oraz oderwaną ogólnością zdania prawnego. Dla człowieka, który walczy o prawo, charakterystyczna jest owa swoista mieszanina chłodu i żaru, uogólniającego intelektualizmu, który sprowadza przypadek szczegółowy do zasady ogólnej, i indywidualizującej namiętności, co przepala swym żarem to naruszenie prawa, które zwalcza jako wypadek jedyny w swoim rodzaju i sam w sobie niesłychanie ważny”⁴.

Taka właśnie jest sytuacja osoby, która pragnie, by przestrzeń publiczna była „ładniejsza”, „piękniejsza” czy „bardziej estetyczna”, i usiłuje wszystkie emocje i uczucia, jakie składają się na treść tego pragnienia, zawrzeć w ustanawianym przepisie prawnym („oderwana ogólność zdania prawnego”). Dla prawnika legislatora tego rodzaju stwierdzenie pochodzące od filozofa prawa stanowi jedynie dodatkowy powód trudności łączenia piękna z prawem. Podstawowym jednak problemem jest odpo-

wieź na pytanie, w jakiej mierze prawo może być właściwym instrumentem do kształtowania przestrzeni publicznej⁵. Na przykładzie problemu dominującej obecności samochodów w miastach spróbuję pokazać, że niektóre oczekiwania pod adresem prawa w tym względzie są przesadzone. Następnie w odniesieniu do roli prawa w formowaniu i utrzymaniu ładu przestrzennego zwrócę uwagę na ograniczenia i wybory, przed którymi stawać musi każdy prawodawca.

Dyskusja wokół walorów estetycznych miejskiej przestrzeni publicznej zdominowana została przez sądy wartościujące, np. „to nie funkcjonuje właściwie”, w rezultacie czego formułowane są dyrektywy w rodzaju: „należy zrobić to a to”. Tego rodzaju sądy stanowią również punkt wyjścia tej części tego artykułu. Pozwolę sobie na sformułowanie trzech ocen: „W polskich miastach jest brzydko, bo jeździ w nich zbyt dużo samochodów”, „W polskich miastach jest brzydko, bo dominują w nich parkujące samochody”, „Przedmieścia polskich miast są brzydkie, bo brakuje w nich planowej zabudowy”⁶. W dalszej

części artykułu, uznając każdą z tych ocen za uzasadnioną, spróbuję przyrzec się, w jakim zakresie można wpłynąć na estetykę przestrzeni publicznej za pomocą środków prawnych.

WZMOŻONY RUCH SAMOCHODOWY W PRZESTRZENI MIEJSKIEJ

Powszechnie znanym faktem jest rosnąca liczba samochodów i wiążący się z tym wzrost natężenia ruchu samochodowego⁷. Konsekwencją tego zjawiska w odniesieniu do przestrzeni miejskiej są potrzeby posiadaczy aut w postaci odpowiedniej liczby miejsc postojowych. Zjawiska te mają swój wymiar estetyczny w formie coraz częściej formułowanych ocen obecności samochodów w centrach miast jako szpecącej, a zatem negatywnie wpływającej na kształt przestrzeni publicznej.

Właśnie w kontekście radykalnie zwiększonego natężenia ruchu samochodowego w mieście rodzą się postulaty nowej, zrównoważonej polityki transportowej nie opartej na dominacji jednego sposobu przemieszczania się, ale wykorzystującej „kryterium dostępności do usług transportowych zgodnie

z wymogiem bezpieczeństwa zdrowotnego i ekologicznego, z uwzględnieniem zasady sprawiedliwości międzypokoleniowej, a także kryterium efektywności ekonomicznej oraz kryterium ograniczania wpływu na środowisko i *wykorzystanie przestrzeni* [wyróżnienie M.W.]”⁸.

Zwraca jednak uwagę brak, przynajmniej *explicite*, odwołań do kategorii estetycznych w dostępnych publicznie uzasadnieniach podejmowanych działań. Wśród celów podejmowanej polityki wskazywane są: „przeciwstawienie się niekorzystnym tendencjom w ruchu miejskim, głównie nasilającym się zjawiskom zatłoczenia motoryzacyjnego i wzrostu zagrożenia wypadkowego”⁹, „zapewnienie wysokiej jakości życia mieszkańców”, „poprawa dostępności transportowej miasta”, „poprawa jakości transportu”, „ograniczenie negatywnego oddziaływania transportu na warunki życia mieszkańców i środowisko przyrodnicze”¹⁰, „poprawienie jakości życia w mieście”, „ochrona oraz wykorzystanie walorów przyrodniczych, rewitalizacji i rozwój przestrzeni miejskiej”¹¹.

Dominuje więc dyskurs pragmatyczny i ekologiczny. Trudno znaleźć uzasad-

4 G. Radbruch, *Zarys filozofii prawa*, Warszawa–Kraków 1938, s. 155.

5 Na temat wadliwości myślenia o pięknie jako celu polityki społecznej wykorzystującej narzędzia prawne – zob. J. Costonis, *Law and Aesthetics: A Critique and a Reformulation of the Dilemmas*, „Michigan Law Review” 1982, vol. 80, nr 3.

6 Formułowana jest niekiedy ocena, że o ile w PRL była niezła urbanistyka i przeciętna architektura, o tyle obecnie urbanistyka jest w odwrocie, podczas gdy architektura prezentuje przyzwoity poziom (zob. np. *Rewolucje tu się nie zdarzają*, wywiad Michała Olszewskiego ze Szczepanem Twardochem, „Tygodnik Powszechny”, 5 lutego 2014 r., <http://tygodnik.onet.pl/kraj/rewolucje-tu-sie-nie-zdarzaja/584zb>, dostęp dnia 7 lipca 2014 r.

7 Najwyższy wzrost wskaźnika zmotoryzowania, tj. liczby samochodów osobowych na 1000 mieszkańców, w ciągu ostatnich lat odnotowują kraje środkowej Europy (zob. B. Pawłowska, *Zrównoważony rozwój transportu na tle współczesnych procesów społeczno-gospodarczych*, Gdańsk 2013, s. 223).

8 *Ibidem*, s. 202. O „minimalizacji terenochłonności i emisji hałasu” wspominają również K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki (K. Wojewódzka-Król, R. Rolbiecki, *Polityka rozwoju transportu*, Gdańsk 2013, s. 99).

9 Plan Zrównoważonego Rozwoju Publicznego Transportu Zbiorowego dla Miasta Poznania na lata 2014–2025 <http://bip.poznan.pl/bip/zintegrowana-polityka-transportowa-miasta-poznania,doc,2016/plan-zrownowazonego-rozwoju-publicznego-transportu-zbiorowego-dla-miasta-poznania-na-lata-2014-2025,65172.html>, dostęp dnia 27 czerwca 2014 r.

10 Wrocławską Politykę Mobilności (opracował Zespół ds. Aktualizacji Polityki Transportowej Wrocławia powołany przez Prezydenta Wrocławia Zarządzeniem nr 4047/12 z dnia 16 marca 2012 r.), Wrocław 2012/2013 <http://www.transition-cities.net/wp-content/uploads/2014/11/Wroc%20awaska-Polityka-Mobilno%C5%9Bci-PL.pdf> (dostęp do strony 7 kwietnia 2015 r.)

11 Polityka Transportowa, załącznik do uchwały Nr LIII/978/06 Rady Miasta Szczecin z dnia 13 marca 2006 r., http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinFiles/file/978_zal_P_Transportowa.pdf, dostęp dnia 27 czerwca 2014 r.

nienie wskazujące na zaburzenie estetyczne i społeczne, jakie niesie za sobą samochód. Na takie zaś czynniki m.in. zwracał uwagę Christopher Alexander, wskazując wśród problemów społecznych wynikających z obecności samochodów na „drażniący widok” oraz na to, że „używanie samochodów oddala ludzi od siebie”¹². Uzasadniał to następująco: „Człowiek stojący zajmuje trochę mniej niż pół metra kwadratowego przestrzeni, a człowiek idący prawie jeden metr. Zaparkowany samochód zapełnia ok. 32 m² (doliczamy dostęp do samochodu), a przy prędkości 50 km/h, gdy samochody jadą w odległości trzech długości samochodu od siebie, zajmuje ponad 90 m². Jak wiemy, zazwyczaj z samochodu korzysta jedna osoba. Czyli kiedy ludzie używają samochodów, każda osoba zajmuje prawie 100 razy większą przestrzeń niż wtedy, gdy idzie pieszy. Jeżeli każdy jadący zajmuje 100 razy większą przestrzeń niż pieszy, to znaczy, że ludzie są 10 razy bardziej od siebie oddaleni”¹³. Tego rodzaju wywody jedynie potwierdzają znaczenie planowania przestrzennego dla stosunków społecznych¹⁴. Warto zauważyć, że pos-

tulaty nowej Karty Ateńskiej wskazują na czynnik kontaktów międzyludzkich jako ważną determinantę planowania, którą należy brać pod uwagę¹⁵.

Zjawisko natężenia ruchu samochodowego samo w sobie nie jest czynnikiem, który wymaga interwencji prawodawczej. Generuje ono jednak potrzeby, np. lepszej jakości drogi, których zaspokojenie wymaga odpowiednich ram prawnych¹⁶. Takimi przepisami są np. przepisy służące rozwojowi infrastruktury drogowej¹⁷.

Z drugiej jednak strony, zwłaszcza w sytuacji miast oraz ich historycznych centrów, skala ruchu samochodowego skłania władze miast do podejmowania działań zmierzających do jego ograniczenia na terenie im podległym poprzez: wprowadzenie np. stref płatnego parkowania, zakazów poruszania się samochodów po określonych ulicach, zakazów wjazdu dla samochodów ciężarowych, rozwój komunikacji autobusowej, tramwajowej czy budowę infrastruktury rowerowej. W Polsce, jak do tej pory, nie zdecydowano się na wprowadzenie opłat za wjazd do centrów, jak czynią to niektóre miasta zachodniej

Europy. Noblista z dziedziny ekonomii Gary Becker, uzasadniając potrzebę takich opłat, powołuje się na prawo ekonomii głoszące, że popyt na dobra darmowe zawsze przekracza ich podaż¹⁸. Korzystanie zaś z miejskich dróg jest właśnie takim dobrem darmowym. Jego propozycja opiera się na uznaniu, że koszt, jaki powoduje decyzja danego podmiotu, by skorzystać z samochodu jako środka transportu, jest znacznie większy w przypadku, gdy decyzja jest podjęta w tzw. godzinach szczytu niż np. wieczorem. Stosownie do generowanego kosztu powinny być również, zdaniem Beckera, zróżnicowane opłaty.

Jeżeli chodzi o prawną możliwość wprowadzenia tego rodzaju opłaty, zwanej w opracowaniach specjalistów w dziedzinie transportu kongestyjną, to winno mieć to wyraźną podstawę ustawową. I rzeczywiście do Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁹ został dodany, nowelizacją z 23 lutego 2000 r.²⁰, przepis art. 13 ust. 2 pkt 6 przewidujący, że „za wjazd i poruszanie się po drogach śródmiejskich” mogą być pobierane opłaty. Nowelizacja przewidywała również możliwość ustanowienia

przez radę gminy strefy śródmiejskie²¹. Niestety już po trzech latach możliwość ta została zniesiona²². Co ciekawe, projektodawcy nowelizacji z 2003 r. nie zamierzali znosić opłat za wjazd i poruszanie się po drogach śródmiejskich. Wynika to wprost z uzasadnienia projektu, w którym można przeczytać, że „pozostawiono możliwość wprowadzenia opłaty za przejazd po obiektach mostowych, za przewozy promami oraz za wjazd do strefy śródmiejskiej na zasadach określonych w ustawie”²³. Uzasadnienie jest sporządzane przed wniesieniem projektu do Sejmu. Niezależnie od nanieśionych do niego zmian i końcowego efektu w postaci aktu ustawowego uchwalonego przez Sejm i Senat uzasadnienie to nie jest zmieniane. Jednocześnie jest publicznie dostępne na stronach internetowych Sejmu oraz w prywatnych elektronicznych, prawniczych bazach danych. Biorąc pod uwagę powyższe, prosty jest wniosek, że możliwość wprowadzenia opłaty za wjazd i poruszanie się po drogach śródmiejskich zniesiono w trakcie prac sejmowych, mimo że wniesiony do laski marszałkowskiej projekt ustawy tego

¹² Ch. Alexander, *Język wzorców. Miasta, budynki, konstrukcja*, przeł. A. Kaczanowska, K. Maliszewska, M. Trzebiatowska, Gdańsk 2008, s. 65.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ S. Ossowski, *Urbanistyka i socjologia*, [w:] *idem, Z zagadnień psychologii społecznej*, Warszawa 1967, s. 339–340.

¹⁵ K. Borowski, *Urządzanie przestrzeni jako zagadnienie urbanistyczne, inwestycyjne i legislacyjne*, Poznań 2003, s. 61.

¹⁶ Sławna w Polsce budowa autostrad nie jest odpowiedzią jedynie na wzrost liczby samochodów, ale przede wszystkim na zapotrzebowanie rynku na możliwość sprawnej dostawy towarów.

¹⁷ Np. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 40).

¹⁸ G.S. Becker, R.A. Posner, *Nieoczywistości. Ekonomiczna teoria wszystkiego*, przeł. S. Kowalski, Warszawa 2013, s. 99.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 1985 r. Nr 14, poz. 60).

²⁰ Przepis art. 15 Ustawy z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz.U. z 2000 r. Nr 12, poz. 136).

²¹ Należały do nich następujące warunki: 1) strefa nie obejmuje drogi krajowej, 2) istnieje układ dróg wojewódzkich umożliwiających omięcie strefy, 3) strefa obsługiwana jest przez lokalny transport zbiorowy, 4) zapewniony jest system parkingów, 5) sposób pobierania opłat nie utrudnia ruchu i nie powoduje zagrożeń w ruchu (art. 13b ustawy o drogach publicznych).

²² Na podstawie art. 1 pkt 13 Ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2003 r., Nr 200, poz. 1953), zwana dalej „nowelizacją z 2003 r.”.

nie przewidywał. Z publicznie dostępnych materiałów nie można uzyskać informacji na temat racji, jakimi kierował się prawodawca, znosząc możliwość pobierania opłaty za wjazd do strefy śródmiejskiej.

Gdyby chciał szukać innej podstawy prawnej do wprowadzenia opłaty kongestcyjnej przez gminę, to można by argumentować, że może stanowić ją przepis art. 40 ust. 3 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (u.s.g.)²⁴, w myśl którego rada gminy może wydawać przepisy porządkowe, jeżeli jest to niezbędne dla życia i zdrowia obywateli. Interpretacja tego przepisu jest dokonywana przez liczne sądownictwa administracyjnych i zdarzają się rozbieżności co do tego, czy w danej sytuacji przesłanki wydania przepisów porządkowych zostały spełnione.

Stanowisku, że wprowadzenie opłaty kongestcyjnej mogłoby się opierać na art. 40 ust. 3 u.s.g., można przeciwstawić art. 217 Konstytucji, w myśl którego to ustawa winna określać podmiot i przedmiot danin publicznych, przepis art. 40 ust. 3 u.s.g. jest zaś przepisem o charakterze kompetencyjnym, na podstawie którego to rada gminy musiałaby określić przedmiot i wysokość opłaty. To zaś byłoby niezgodne z przywołanym prze-

pisem Konstytucji.

Można też skonstruować argument, który wyciąga konsekwencje z faktu prawodawczej decyzji, której treścią było zniesienie w ustawie o drogach publicznych uprawnienia do pobierania tego rodzaju opłat. Jest to wyraz wyraźnej woli prawodawcy, stąd nieuzasadnione byłoby szukanie ogólnych podstaw do wprowadzenia opłaty kongestcyjnej. Obecnie więc nie ma przepisów, które nakładałyby tego rodzaju opłaty. Nie oznacza to wszakże, że gminy są bezradne, jeżeli chodzi o zwalczanie ruchu samochodowego w miastach. Mogą np. wprowadzić strefę płatnego parkowania (art. 13b ust. 2 ustawy o drogach publicznych) – i czynią to – lub w ogóle zakazać ruchu samochodowego po określonych ulicach.

MIEJSCA POSTOJOWE

Drugim aspektem obecności samochodów w przestrzeni publicznej jest zagadnienie miejsc parkingowych. Jak bardzo problem ten jest palący i jakie emocje budzi, można przekonać się, wpisując hasło „wojna parkingowa” w wyszukiwarce internetowej. Powodem tej wojny jest nie tylko przekonanie o deficycie miejsc postojowych, ale i odziedziczony pogląd kierowców,

mający swą genezę w niskiej liczbie samochodów przed 1989 r., o prawie każdego posiadacza auta do jakiegoś miejsca parkingowego. Można do tego dodać przyzwyczajenie kierowcy, który parkuje swój samochód w widocznej odległości od miejsca zamieszkania. Odległość ta nie przekracza na ogół około stu metrów.

Do społecznej świadomości kierowców nie przebił się jeszcze fakt, że przestrzeń w mieście nie tylko jest ograniczona, ale staje się dobrem deficytowym. Przyszłość może być jeszcze bardziej frustrująca w sytuacji, gdy radość, a w polskich warunkach duma, z posiadania samochodu zderzy się z prowadzoną polityką władz miasta, która samochód traktuje jako element niepożądany i w wielu przypadkach zbędny²⁵. Dla wielu kierowców w Polsce trudna do wyobrażenia jest sytuacja, w której od miejsca, w którym pozostawił się samochód, do miejsca przeznaczenia trzeba pokonać dłuższy odcinek pieszo, rowerem (*system park and ride*), tramwajem lub autobusem. A nawet że posiadanie samochodu w sytuacji mieszkania na osiedlu dziesięciopiętrowych bloków oznaczać może konieczność parkowania swojego auta w odległości znacznie dalszej niż ta, do której polscy kierowcy zdążyli się przyzwyczaić. Być może przyszłość samochodu w mieście będzie oznaczać reglamentację posiadanych samochodów przez jedną osobę czy konieczność wykazania się prawem do miejsca parkingowego w sytuacji

nabycia kolejnego samochodu jako warunkiem jego rejestracji, w efekcie czego posiadacze samochodów używający ich sporadycznie dojdą do wniosku, że ich posiadanie jest w danej sytuacji ekonomicznie nieopłacalne.

To jest jednak przyszłość. Obecna polityka waha się pomiędzy nieśmiałościami jak na razie staraniami ograniczenia obecności samochodów w mieście a działaniami inwestycyjnymi (jak np. budowa ulicy Nowej Wałowej w Gdańsku), których uzasadnienie leży w zwiększeniu fetyszyzowanej przepustowości.

Jeżeli chodzi o aspekt prawny miejsc postojowych, to nasuwają się dwie kwestie: organizacja miejsc postojowych oraz odpłatność za korzystanie z nich. W przypadku organizacji miejsc postojowych z jednej strony istnieją potrzeby posiadaczy samochodów, z drugiej potrzeby innych osób – skądinąd również niekiedy posiadających auta – do przestrzeni

Do społecznej świadomości kierowców nie przebił się jeszcze fakt, że przestrzeń w mieście nie tylko jest ograniczona, ale staje się dobrem deficytowym.

wolnej od zaparkowanych samochodów. To właśnie druga grupa formułuje wyżej podany sąd wartościujący: „W polskich miastach jest brzydko, bo dominują w nich parkujące samochody”. Dominacja ta wynika z faktu istnienia miejsc postojowych lub z praktyki polegającej na parkowaniu aut niezależnie od tego, czy jest to zgodne z przepisami.

²³ Sejm IV kadencji, nr druku 1933.

²⁴ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.).

²⁵ Tego rodzaju polityka jest wciąż sprawą przyszłości. Obecnie politycy samorządowi raczej obawiają się takich zdecydowanych ocen – por. np. wypowiedź wiceprezydenta Gdańska Maciej Lisickiego: „(...) nie chodzi o to, żeby samochód wyeliminować z miasta. Chodzi o to, żeby proporcje podróży samochodem sprowadzić do niezbędnego minimum” (K. Włodkowska, *Hipokryzja gdańskich urzędników. Mieszkańców gonią do komunikacji, a sami...*), http://trojmiasto.gazeta.pl/trojmiasto/1,35636,14967539,Hipokryzja_gdanskich_urzednikow__Mieszkancow_gonia.html, dostęp dnia 30 czerwca 2014 r.

W kontekście istniejących miejsc postojowych należy zauważyć, że obowiązek ich urządzenia ma charakter prawny i został nałożony przez § 18 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie²⁶. Jednak ich liczba i sposób urządzenia wynikają z decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (§ 18 ust. 2). Z kolei przy sporządzaniu projektu planu miejscowego w zakresie budowy systemów komunikacji należy uwzględnić wskaźniki w zakresie komunikacji i sieci infrastruktury, w szczególności liczbę miejsc parkingowych w stosunku do liczby mieszkań lub liczby zatrudnionych albo powierzchni usługowych i produkcyjnych²⁷.

Gdyby więc szukać instrumentarium starań o estetykę przestrzeni publicznej, to możliwym rozwiązaniem jest zrezygnowanie z prawnych form obowiązku urządzenia miejsc parkingowych. W praktyce niejednokrotnie się zdarza, że inwestor nie jest zainteresowany urządzeniem miejsc parkingowych, jednak taki obowiązek jest mu narzucany. W ten zaskakujący sposób interes finansowy inwestora leżący w nieponiesieniu nakładów na urządzenie takich miejsc może się pokrywać z wymoga-

mi estetyki przestrzeni publicznej. Z drugiej jednak strony zniesienie tego obowiązku może skutkować wzrostem parkujących pojazdów w miejscach do tego nieprzeznaczonych, a prowadzona w odpowiedzi stanowcza polityka mandatowa może doprowadzić do wzrostu niezadowolenia społecznego.

Co ciekawe, w tym zakresie odejście od obowiązku urządzenia miejsc parkingowych można byłoby określić jako działanie liberalne na rzecz podniesienia walorów estetycznych. Jednocześnie, w odniesieniu do zjawiska rozlewających się miast (ang. *sprawl*), czyli problemów zagospodarowania przestrzennego, o czym szerzej niżej, urbanisci, kierując się podobnymi względami, czyli dbałością o ład przestrzenny, domagają się działań o charakterze interwencyjnym, wyrażających się w drobiazgowych rozwiązaniach prawnych. Można by w tym dopatrywać się niespójności polegającej na tym, że cel w postaci podniesienia estetyki przestrzeni postuluje się osiągnąć za pomocą zarówno środków o wydźwięku liberalnym, jak i interwencjonistycznym. Zarzut niespójności można jednak oddalić poprzez wskazanie, że zniesienie obowiązku urządzenia miejsc parkingowych doprowadziłoby do jeszcze większego zaburzenia estetyki przestrzeni publicznej, ponieważ

nie dawałoby żadnej gwarancji, że przestrzeń zostałaby zagospodarowana sposób bardziej estetyczny niż w przypadku, gdyby zorganizowano tam miejsca postojowe.

Należy również zauważyć, że kwestia nowo powstających miejsc postojowych jest zagadnieniem nie tyle prawnym, ile politycznym – w tym sensie, że znajdującym się w obszarze działania administracji. Przedmiotem interesujących badań empirycznych winna stać się kwestia, w jakim stopniu właściwe organy kładą nacisk na urządzenie owych miejsc.

Jeżeli zaś chodzi o praktykę parkowania samochodów, to nie jest to problem stanowienia nowych przepisów, a jedynie stanowczego i rzeczywistego egzekwowania już obowiązującego prawa.

KSZTAŁTOWANIE ŁADU PRZESTRZENNEGO ZA POMOCĄ PRAWA

Wśród osób posługujących się pojęciem przestrzeni publicznej, urbanistów, architektów istnieje zgoda co do tego, że w Polsce mamy do czynienia z chaosem (nieładem) przestrzennym²⁸, przy czym tego rodzaju spokojne określenie nie oddaje adekwatnie skali emocji wywoływanych przez taki stan rzeczy.

Dość powszechnie winą za taką sytuację obciążane jest polskie prawo

dotyczące zagospodarowania przestrzennego, a zwłaszcza Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)²⁹. Mimo że przepis art. 1 u.p.z.p. nakazuje przyjmowanie ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju jako podstawy działań kształtujących politykę przestrzenną, to oceny estetyczne dotyczące polskiej przestrzeni publicznej nie pozostawiają wątpliwości, że wartości te pod rządami obecnie obowiązującej ustawy nie są realizowane. Krytykowany jest zwłaszcza nadmierny liberalizm obecnych rozwiązań prawnych, oparty na zaufaniu do gustów, preferencji i odpowiedzialności inwestorów. Jego krytycy forsują model z większym niż do tej pory uwzględnieniem interesu publicznego, w którym gustom tych podmiotów państwo nie dowierza, nakładając w konsekwencji, mniej lub bardziej sprecyzowane, wymogi dotyczące estetyki danego przedmiotu.

Czytelnik licznych tekstów krytycznych wobec obecnych rozwiązań może odnieść wrażenie, że wystarczy zmienić prawo i „będzie lepiej”. Jest to wyraz traktowania prawa jako najbardziej efektywnego narzędzia realizowania celów politycznych. Podczas konferencji „W stronę piękna” w wielu wypowiedziach dało się również słyszeć

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2002 r. Nr 75, poz. 690).

²⁷ Przepis § 4 pkt 9 lit. c) Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu planu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. z 2003 r. Nr 164, poz. 1587).

²⁸ Problem ten zaczyna być dostrzegany również przez tzw. opinię publiczną. Dużą zasługę w tym zakresie można przypisać księżce F. Springera (F. Springer, *Wanna z kolumnadą. Reportaż*

o polskiej przestrzeni, Wołowiec 2013), na temat i na kanwie której pojawiło się wiele publikacji prasowych.

²⁹ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 647). Na temat obecnej ustawy oraz jej poprzedniczek wnikliwie oraz szczęśliwie w sposób odbiegający od tradycyjnego piśmiennictwa prawniczego pisze A. Jędraszko (A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005).

wyraźne oczekiwanie nie-prawników, że prawnicy – upraszczając – dostarczą narzędzi, dzięki którym przestrzeń publiczna zostanie uporządkowana. Tego rodzaju oczekiwanie można również znaleźć w literaturze przedmiotu. Przykładowo Zbigniew K. Zuziak, pisząc o kryzysie współczesnej polskiej urbanistyki, wskazuje, jako jeden ze środków zaradczych, „wyposażenie samorządów terytorialnych w zestaw skutecznych

Czy jest empirycznie możliwe takie ukształtowanie procedury planistycznej, by zarzuty dotyczące jakości estetycznej polskiej przestrzeni publicznej przestały być aktualne?

narzędzi niezbędnych dla wdrażania zasad ładu przestrzennego”³⁰. Można domniemywać, że takim skutecznym narzędziem jest prawo.

Narzędzie to ma jednak określone właściwości. Otóż przedmiotem tego oczekiwania może być ustanowienie przepisu prawnego „od zera” lub doprecyzowanie przepisu już obowiązującego. Chcąc ustanowić nowy przepis, stoimy przed problemem, jak bardzo ma być on ogólny. Doprecyzowanie z kolei oznacza najczęściej taką redakcję przepisu, by uwzględniała sytuację, która stała się podstawą przekonania, że doprecyzowanie jest konieczne. Postulat, by prawo było precyzyjne, jest, jak się wydaje, powszechnie podzielany. Warto jednak zdawać sobie sprawę, że dążenie do większej precyzji sformuło-

wania przepisu niesie za sobą koszty i wcale nie jest oczywiste, iż są one niższe niż poprzestanie na sformułowaniu bardziej ogólnym.

Model prawny ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest oparty na normach kompetencyjnych określających procedurę ustanawiania kluczowych dla zagospodarowania przestrzennego dokumentów. Udzielają one określonym organom gminy kompetencji do stanowienia aktów, jednocześnie wskazując elementy, jakie adresaci kompetencji są zobowiązani wziąć pod uwagę. Czy jest empirycznie możliwe takie ukształtowanie procedury planistycznej, by zarzuty dotyczące jakości estetycznej polskiej przestrzeni publicznej przestały być aktualne? Autor tych słów reprezentuje teorię prawa, czyli dyscyplinę, której przedmiotem jest tzw. ogólna refleksja nad prawem, i taki też charakter będą miały jego uwagi.

Do tej pory w artykule posługiwano się dość potoczną terminologią (prawo „ogólne”, „precyzyjne”). Wprowadzone zostanie jednak nieco terminologii prawniczej, która domaga się objaśnienia w czasopiśmie, którego czytelnikami będą nie tylko prawnicy. Kolejny akapit może być pominięty przez czytelników z przygotowaniem prawniczym, ponieważ krótko zostaną przypomniane sprawy elementarne.

Przepisy prawne z punktu widzenia językowego są zdaniami w sensie gramatycznym. Na podstawie tych zdań

prawnicy konstruują, w sposób świadomy lub – co częstsze – bezwiednie, wypowiedzi o charakterze dyrektywalnym, czyli normy prawne. Na przykład, jeżeli przepis stanowi, że „w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego uwzględnia się uwarunkowania wynikające ze stanu ładu przestrzennego”³¹, to nie oznacza to, że prawodawca *stwierdza fakt*, iż istniejące studia takie uwarunkowania uwzględniają, ale *nakazuje*, by podmioty sporządzające studium uwarunkowania te uwzględniały. Proces rekonstruowania norm z przepisów jest nazywany wykładnią prawa. Norma prawna zawiera określone elementy: adresata obowiązku, okoliczności, w jakich obowiązek będzie musiał być zrealizowany, wreszcie treść, czyli odpowiedź na pytanie, co adresat ma uczynić. Każdy z tych elementów może być określony przy pomocy nazw, które będą miały szerszy lub węższy zakres. Jednym z wielu podziałów norm jest podział na normy o charakterze zasad (dalej zasady w sensie dworokinowskim) i normy o charakterze reguł³². Kryterium podziału stanowi sposób wykonywania obowiązków³³. Regułę można zastosować

lub nie zastosować – *tertium non datur* – w zależności od tego, czy dana sytuacja stanowi element okoliczności zakresu jej stosowania. Zasada z kolei jest argumentem zaprzyciem wskazanego przez nią rozwiązania, jednak nie wyklucza innych możliwości, np. przewidzianych przez inne zasady³⁴. Należy dodać, że zasada w sensie dworokinowskim nie musi być zasadą w tradycyjnym sensie nadawanym w polskim prawoznawstwie (zasadą w sensie polskiej teorii prawa). Na przykład maksyma *nullum crimen sine lege* ma status reguły w sensie dworokinowskim, ale jest zasadą polskiego prawa karnego, tzn. jest aksjologicznie doniosła, daje podstawy do wyprowadzenia z nich norm-konsekwencji w drodze stosownych wnioskowań prawniczych³⁵.

Podział norm na zasady i reguły nie pokrywa się również z przyjętym w polskiej kulturze prawnej sposobem redagowania aktów prawnych polegającym na wyróżnianiu przepisów ogólnych i przepisów szczegółowych. Wśród przepisów ogólnych winno się umieszczać przepisy o charakterze zasad³⁶. Nie oznacza to jednak, że zasad zarówno w sensie dworokinowskim, jak i w sensie

³⁰ Z.K. Zuziak, *op. cit.*, s. 87.

³¹ Art. 10 ust. 1 pkt 2 u.p.z.p.

³² Podział ten stał się popularny za sprawą, niedawno zmarłego, amerykańskiego filozofa prawa R. Dworokina. Zob. np. *Biorąc prawa poważnie*, przeł. T. Kowalski, Warszawa 1998, rozdz. II i III.

³³ M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 52.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Są to niektóre z kryteriów wyodrębnienia zasad prawnych sformułowanych przez Jerzego Wróblewskiego (zob. W. Lang, J. Wróblewski, S. Zawadzki, *Teoria państwa i prawa*, Warszawa 1979, s. 359).

³⁶ Przepis § 21 pkt 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2002 r. Nr 100, poz. 908) nie posługuje się tym terminem.

polskiej teorii prawa nie można „napotkać” w rozdziałach aktów prawnych zawierających przepisy szczegółowe. Po tym przybliżeniu niektórych podstawowych kategorii z zakresu prawoznawstwa można wrócić do postulatu stanowienia nowych przepisów lub doprecyzowywania przepisów już ustanowionych.

Jeżeli chodzi o stanowienie nowych przepisów, to wspomniany wyżej dylemat prawodawcy dotyczący ich ogólności można przedstawić właśnie jako wybór pomiędzy ustanowieniem przepisu będącego podstawą do zrekonstruowania normy-zasady i normy-reguły. W kontekście dbania o estetykę przestrzeni publicznej prawodawca może więc ustanowić przepisy nakazujące np. dbałość o zachowanie ładu przestrzennego albo zamiast odsyłania do ogólnych standardów wyliczyć zachowania nakazane, np. uwzględnienie w planowaniu liczbowo określonego udziału powierzchni biologicznie czynnej w powierzchni działek budowlanych³⁷. W obecnym polskim systemie prawnym prawodawca poszedł pierwszą ścieżką, troskę o estetykę przestrzeni „ukrywając” w pojęciach ogólnych, takich jak „ład przestrzenny”, „występowanie obiektów chronionych na podstawie przepisów odrębnych”, „stan dziedzictwa kulturowego”³⁸.

W dyskusji wokół wad ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym formułowany jest generalny postulat, by była ona bardziej precyzyjna, a zwłaszcza by bardziej szczegółowe były plany zagospodarowania przestrzennego, a zatem, posługując się terminologią dopiero co wprowadzoną, postuluje się stanowienie reguł zamiast zasad. Reguły jako narzędzie wpływające na ludzkie zachowania mają niewątpliwie zalety, do których należy: mniejsza niż w przypadku zasad arbitralność ich stosowania, niższe informacyjne i polityczne koszty działania w sytuacji ich obowiązywania aniżeli w sytuacji każdorazowego analizowania, czy zastosowanie danej reguły jest celowe, wzmocnienie stosowania prawa z poszanowaniem równości wobec prawa³⁹.

Z drugiej jednak strony reguły mają również wady: otwarta tekstowość, wyuczenie reakcji związanych z ich przestrzeganiem niezależnie od zmieniającego się kontekstu, objęcie sytuacji, w których posłużenie się nimi jest niezgodne ze zdrowym rozsądkiem. Dwie ostatnie wady zostały omówione w innym miejscu⁴⁰, stąd opis ograniczy się do pierwszej. Jest ona świetnie znana w filozofii prawa.

Otwarta tekstowość jest tezą dotyczącą języka naturalnego, a zatem tego, w którym konstruowane są przepisy prawne. Jak pisał o tym Herbert L.A. Hart, autor, który wprowadził pojęcie otwartej tekstowości do dyskursu prawniczego: „We wszystkich dziedzinach doświadczenia, nie tylko tam, gdzie są reguły, istnieje granica, wbudowana w istotę języka, możliwości dostarczanych przez język ogólny. Na pewno pojawią się przypadki stale powracające w podobnych kontekstach, do których wyrażenia ogólne są stosowalne bez wątplenia (»Jeśli coś jest samochodem, to jest pojazdem«), ale znajdują się też przypadki wątpliwe (»Czy słowo «pojazd» (...) obejmuje rowery, samoloty, wrotki?»). Kanony »interpretacji« nie mogą ich wyeliminować, aczkolwiek mogą zmniejszyć niepewność”⁴¹.

A zatem otwarta tekstowość, zdaniem Harta, polega na niemożliwości podania wystarczających i koniecznych warunków zastosowania danego pojęcia, ponieważ zawsze można wyobrazić sobie sytuację, w której nie wiadomo, czy dane pojęcie jest do owej sytuacji stosowalne. W konsekwencji zaakceptowania tezy o otwartej tekstowości postulat całkowicie jasnego prawa staje się postulatem niedającym się nigdy

w pełni zrealizować, prawo precyzyjne jest zaś utopią. Prawo nie może być precyzyjne w tym sensie, że nigdy nie będzie budzić żadnych wątpliwości. Wszak nawet prosty rozkaz, żeby określonego dnia aresztować daną osobę o szóstej rano, by przywołać klasyczny przykład podany przez Hansa Kelsena, można zrealizować w różny sposób: aresztujący może w trakcie aresztowania uśmiechać się bądź nie, może założyć kajdanki bądź nie, jeżeli je założy aresztantowi, to może to uczynić w różnych miejscach, których treść rozkazu nie obejmuje itp.

Prawodawcza orientacja na to, by stanowić przepisy coraz bardziej „precyzyjne”, „konkretne”, „szczegółowe”, tak widoczna w innych dziedzinach prawa, by wspomnieć prawo podatkowe czy prawo administracyjne i problem dopalaczy, prowadzi do sytuacji, która jest określana jako zabawa kota z myszą (ang. *cat and mouse legal drafting culture*)⁴². W tej metaforze prawodawca jest kotem, myszą zaś adresaci norm stanowionych przez prawodawcę i mający odmienne interesy. W efekcie będą oni zawsze poszukiwać możliwości niespełnienia nałożonych przez nich obowiązków. Środkiem do realizacji takiego celu może być takie prowadzenie własnej

Zamiast tego mówi o „postanowieniach wspólnych” dla przepisów merytorycznych zawartych w ustawie.

³⁷ A. Grudziński, *Jak powstrzymać potęgający się chaos przestrzenny*, <http://www.spoldzielniemieszkaniowe.com.pl/aktualnosci/jak-powstrzymac-potegujacy-sie-chaos-przestrzenny-,1564,1.html>, dostęp dnia 14 lipca 2014 r.

³⁸ I. Niżnik-Dobosz, *Estetyka techniczna i ład przestrzenny jako pojęcia prawa budowlanego oraz prawa planowania i zagospodarowania przestrzeni*, [w:] *Przestrzeń i ruchomość jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, red. I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2012.

³⁹ C.R. Sunstein, *Problems with Rules*, „California Law Review” 1995, nr 83, s. 972 i nast.

⁴⁰ Zob. M. Wojciechowski, *Pewność prawa*, Gdańsk 2013, s. 71.

⁴¹ H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 1998, s. 174.

⁴² Określenie to pojawia się w tekście prezentującym wyniki badań porównujących poziom ogólności regulacji mających na celu dobro pensjonariuszy w australijskich oraz amerykańskich domach spokojnej starości (zob. J. Braithwaite, *Rules and Principles. A Theory of Legal Certainty*, „Australian Journal of Legal Philosophy” 2002, nr 27, s.17).

działalności, by nie była ona objęta zakresem zastosowania tworzonych przez prawodawcę norm, które z różnych względów dla owych „myszy” nie są korzystne. Taka strategia ma większe szanse w sytuacji, gdy prawodawca coraz bardziej uszczegóławia przepisy, mniejsze zaś, gdy regulacja jest bardziej ogólna. Sam wysoki poziom ogólności stanowionych przepisów jednak nie wystarcza, dlatego że prawo jest tylko jednym z wielu czynników wpływających na zachowania społeczne. Niezbędny jest jeszcze wysoki poziom zaufania nie tylko jednostki do organów państwa⁴³, ale przede wszystkim organów do adresatów norm oraz prawodawcy do podmiotów stosujących prawo⁴⁴. Polską kulturę cechuje jak dotąd niski poziom zaufania.

Z pewnością nie wynika stąd odrzucenie postulatów zgłaszanych przez środowiska urbanistów zatroskanych stanem obecnym. Obok generalnej recepty w postaci uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego proponują oni rozdzielenie prawa własności nieruchomości od prawa do zabudowy i zagospodarowania przez użytkownika⁴⁵, z czym wiąże się postulat, by uznać, że

prawo zabudowy nie wynika z prawa własności, ale że jest prawem publicznym⁴⁶, uchylenie przepisu (art. 36 ust. 3 u.p.z.p.) umożliwiającego dochodzenie odszkodowania jedynie na tej podstawie, że wskutek uchwalenia planu miejscowego wartość nieruchomości uległa obniżeniu, wreszcie zlikwidowanie instytucji decyzji o warunkach zabudowy.

Część z tych propozycji ma charakter „negatywny” – w tym sensie, że ich treścią jest uchylenie określonych przepisów. Wskazane wyżej wady norm o charakterze reguł odnoszą się naturalnie do sytuacji stanowienia nowych przepisów.

Należy jednak zauważyć, że niektóre postulaty, jak np. zniesienie instytucji decyzji o warunkach zabudowy, są obecnie politycznie nie do spełnienia⁴⁷. Przede wszystkim dlatego, że posiadanie planu zagospodarowania przestrzennego nie jest powszechnym standardem, a taka zmiana skutecznie powstrzymałaby budownictwo. W sytuacji zaś, gdy jeszcze kilka lat temu jedna z głównych partii politycznych obiecywała w kampanii wyborczej budowę nowych mieszkań, łatwo sobie wyobrazić polityczną reakcję oburzonych zwolenników nieskrępo-

wanego prawa własności⁴⁸. Zwolennicy ci mogą przedstawić tę sytuację jako opozycję potrzeb mieszkaniowych Polaków i potrzeb estetycznych garstki osób usiłujących narzucić swój gust⁴⁹. Mogą przy tym udawać, że za troską o estetykę przestrzeni publicznej kryje się coś więcej niż jedynie estetyka: dbałość o jakość więzi społecznych oraz o bardzo ważny czynnik psychologiczny, czyli zadowolenie z życia.

Nie ma wątpliwości, że uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego jest niezbędne, jednak przedstawianie ich jako jedyne lekarstwo

na chaos w przestrzeni publicznej jest uproszczeniem⁵⁰. Istnieją však tereny zaniedbane, które są objęte planem zagospodarowania przestrzennego, np. teren zielony na planie w rzeczywistości pokryty dziką roślinnością. Co więcej, oczywiste jest, że stanowienie planów nie zniweluje szkód, które już w przestrzeni powstały. Z aprobatą przyjąć należy nowelizację ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

która nakłada obowiązek, by projekty planu zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy sporządzały osoby z przygo-

Nie ma wątpliwości, że uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego jest niezbędne, jednak przedstawianie ich jako jedyne lekarstwo na chaos w przestrzeni publicznej jest uproszczeniem.

towaniem urbanistycznym⁵¹. Naturalnie tego rodzaju zmiany osoba, z różnych powodów mająca nastawienie nieprzychylnie do starań o estetykę przestrzeni publicznej, może łatwo przedstawić jako przejaw interesów jednej grupy zawodowej. Druga strona taką zmianę może jednak odczytywać jako konieczną, uznając specyfikę wiedzy specjalistycznej. Sama ta zmiana, nawet przy najbardziej życzliwym podejściu do urbanistów, jest

⁴³ Stanowi to element zasady zaufania jednostki do państwa i stanowionej przez nie prawa, będącej częścią zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).

⁴⁴ Na temat kierunków zaufania – zob. P. Sztompka, *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*, Warszawa 2007, rozdz. V.

⁴⁵ A. Jędraszko, *op. cit.*, s. 399.

⁴⁶ Głos Wiesława Bielawskiego w dyskusji (zob. M. Cyrankiewicz, *Grunt nie jest skarbonką, to teren inwestycyjny*, „Rzeczpospolita”, 29 maja 2014 r.).

⁴⁷ Nie postuluje tego A. Jędraszko, zalecając wszakże, by były podejmowane w „wyjątkowych przypadkach” (zob. A. Jędraszko, *op. cit.*, s. 426). Problem w tym, że instytucja z art. 4 ust. 2 u.p.z.p. również miała być rozwiązaniem wyjątkowym, podczas gdy stała się powszechnością.

⁴⁸ Przykładem takiego sposobu myślenia może być artykuł L. Jastrzębskiego (L. Jastrzębski, *Fikcyjny ład, który szkodzi własności*, „Rzeczpospolita”, 7 maja 2014 r.).

⁴⁹ O tym, że gusty estetyczne urbanistów i architektów oraz tzw. większości rzeczywistości są rozbieżne, można się przekonać na podstawie niektórych partii książki *Wanna z kolumnadą* (F. Springer, *op. cit.*, s. 73).

⁵⁰ Zob. M. Wybieralski, *Chaos w miastach. Uchwałać plany zagospodarowania i się rozwijać, czy bez planów zaoszczędzić?*, „Gazeta Wyborcza”, 31 sierpnia 2013 r.

⁵¹ Przepis art. 8 pkt 1 Ustawy z 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. z 2014 r., poz. 768), który zmienia dotychczasowe brzmienie art. 5 u.p.z.p. Zmiana weszła w życie 10 sierpnia 2014 r.

jedynie czynnikiem, który co najwyżej może wpłynąć na poprawę jakości przestrzeni publicznej. Sposób ukształtowania tej ostatniej jest jednak pochodną wielu czynników, spośród których prawo jest akurat takim, który wydaje się najbardziej skutecznym, stąd łatwość decyzji o skorzystaniu właśnie z niego. Owa łatwość jest jednak bronią obosieczną. Proste może być bowiem nie tylko ustanowienie przepisów, ale i ich wykorzystywanie niezgodnie z intencjami prawodawcy. Tego rodzaju praktykę pokazuje Filip Springer na przykładzie „walki” organów administracji z praktyką wieszania siatek reklamowych⁵². Czytelnikowi tej partii jego książki może nasunąć się wniosek, że prawo jest w tym zakresie niewłaściwe i należy je zmienić. Być może rzeczywiście tak jest, należy jednak pamiętać również o tym, że prawu proceduralnemu stanowionemu w ustroju demokratycznym przyświeca określony ideał sprawiedliwości formalnej. Wyrazem hołdowania standardowej aksjologii państwa demo-

kratycznego są rozmaite proceduralne gwarancje dla uczestników postępowania. Z gwarancji tych nie można zrezygnować. Jednocześnie istnieją podmioty, które gwarancje procesowe wykorzystują dla innych niż założone celów. Przykładowo składa się dużą liczbę wniosków dowodowych, by przeciągnąć postępowanie, bo w ten sposób można osiągnąć inny cel, leżący poza obszarem zainteresowania norm proceduralnych, a istotny dla danego podmiotu. Jest to jednak nieuchronny koszt standardów demokratycznego państwa prawnego, który jednak nie uzasadnia rezygnacji z ochrony istotnych wartości. Trudno jednak twierdzić, że jest to wina prawa. Wina leży po stronie podmiotów, które w ten sposób nadużywają przepisów proceduralnych, dając dowód swojego systemu moralnego. Te kwestie leżą już jednak poza możliwościami interwencyjnymi prawodawcy.

ABSTRACT

Chosen aesthetic problems of Polish cities and the capacity of law as a tool for shaping their public space

This paper examines the problem of the extent to which law regulations can be an efficient tool for policies aiming at improving the quality of public space. There are three main issues discussed in the article: the number of cars used in the city, the problem of parking spaces and the lack of coherent planning of urban development.

As far as the use of vehicles is concerned, it is legally impossible to introduce congestion pricing schemes in Poland. To allow the application of such an idea, a change of law regulations pertaining to public roads would be required.

When it comes to the parking spaces, one needs to distinguish between the legal and empirical aspects of the problem. From the legal standpoint, there is an obligation to arrange parking places, imposed on the investors. A derogation from this obligation might lead to serious consequences. The emphasis should be put on the administration practices in supervising the fulfilment of this duty.

As for the coherent planning of urban development, it is argued that the role of law is overrated. One may distinguish two models of legal regulations regarding urban development: the liberal and the paternalistic one. The present Polish legal regulations are rather liberal, however their critics claim that “anarchistic” would be a more proper term. It should be pointed out, however, that an attempt at a more precise, rule-based regulation would not be free of disadvantages and would not guarantee reaching the aim, namely the improvement of the quality of public space in Polish cities.

⁵² F. Springer, *op. cit.*, s. 178.