

System planowania przestrzennego wobec procesów informatyzacji i cyfryzacji administracji publicznej

1. Zagadnienia wprowadzające

1.1. Założenia i metody badawcze

Nie ulega wątpliwości, że administracja publiczna jako zjawisko jest trwałą, ale z biegiem czasu podlega różnego rodzaju modyfikacjom. Zmienia się jej struktura, zakres i formy realizowania zadań publicznych, a także sposoby działania. Na przestrzeni wieków wiele różnego rodzaju czynników wpływało na jej rozwój – wynalazki, zjawiska i procesy, wydarzenia. Uwarunkowania te stanowią przyczynę zmian w strukturze organizacyjnej administracji publicznej – poddanie reżimowi prawa nowych zjawisk i procesów wymaga podejmowania działań przez wyspecjalizowane w tym zakresie organy administracji publicznej. Jednym z istotnych czynników mających wpływ zarówno na strukturę, jak i na zakres oraz formy realizowania zadań publicznych są procesy informatyzacji i cyfryzacji, a co za tym idzie – coraz szerszy katalog usług realizowanych przez e-administrację.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przedstawienie wpływu procesów informatyzacji i cyfryzacji na proces planowania przestrzennego w Polsce. Nie ulega bowiem wątpliwości, że tej sfery działania administracji publicznej także dotyczy postęp technologiczny oraz wprowadzanie nowoczesnych rozwiązań. Osiągnięcie zamierzonego celu wymaga w pierwszej kolejności dokonania stosowych ustaleń terminologicznych – zdefiniowania informatyzacji oraz cyfryzacji, następnie przedstawienia podstawowych założeń systemu planowania przestrzennego w Polsce, a w stanowiącej sedno opracowania części, dokonanie analizy przepisów u.p.z.p. oraz innych aktów prawnych z zakresu planowania przestrzennego pod kątem zmian, które następowały w wyniku

* Dr Karina Pilarz, Uniwersytet Wrocławski, Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii, Instytut Nauk Administracyjnych; ORCID: [0000-0002-6078-5335](https://orcid.org/0000-0002-6078-5335).

upowszechniania się procesów informatyzacji i cyfryzacji. Cel zrealizowany zostanie przy wykorzystaniu metody analizy prawnej, która posłuży do przestudiowania przepisów prawa powszechnie obowiązującego, orzecznictwa sądów administracyjnych oraz poglądów prezentowanych przez przedstawicieli doktryny.

1.2. Pojęcie informatyzacji i cyfryzacji

Słownik języka polskiego definiuje informatyzację jako wykorzystywanie nowoczesnych metod przetwarzania informacji w gospodarce, technice itp.¹ Przebieg procesu informatyzacji zadań i usług publicznych wymaga wprowadzania zmian w systemie prawnym, a także nowych regulacji, które będą nadążały za technologicznymi i społecznymi przemianami². Proces informatyzacji działalności podmiotów wykonujących zadania publiczne ma na celu powiększenie katalogu spraw, które mogą być załatwione przez obywateli w formie elektronicznej³. Nie da się ukryć, że technika elektroniczna i informatyczna to narzędzia niezbędne dla współczesnej administracji, bez nich nie byłaby ona w stanie nadążyć za rozwijającym się w szybkim tempie społeczeństwem. Administracja, absorbując technikę, jest zmuszona do dostosowania się do jej wymagań, co jest przyczyną przeobrażeń, zarówno w sferze administracji klasycznej, jak i związanej z gospodarką i życiem społecznym⁴.

Informatyzacja jest jednym z działów administracji rządowej⁵, którym obecnie kieruje Minister Cyfryzacji⁶. Dział informatyzacji obejmuje takie kategorie spraw, jak m.in.: informatyzacja administracji publicznej oraz podmiotów wykonujących zadania publiczne, rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną, rozwój społeczeństwa informacyjnego i przeciwdziałanie wykluczeniu cyfrowemu⁷. Podstawową regulacją prawną dotyczącą informatyzacji jest u.i.d.p.r.z. Ustawę stosuje się do podmiotów publicznych, które określone zostały przez powiązanie wspólnych cech (czyli realizacja zadań publicznych)

¹ *Internetowy Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/informatyzacja;2466206.html> [dostęp 3.04.2023].

² K. Chałubińska-Jentkiewicz, M. Karpiuk, *Informacja i informatyzacja w administracji publicznej*, Warszawa 2015, s. 52.

³ *Ibidem*, s. 114.

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna: zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 383.

⁵ Zob. art. 5 pkt 7a u.d.a.rz.

⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 października 2020 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Cyfryzacji, Dz. U. poz. 1716. W obowiązującym stanie prawnym obsługę Ministra Cyfryzacji zapewnia Kancelaria Prezesa Rady Ministrów.

⁷ Zob. art. 12a u.d.a.rz.

oraz enumeratywnego katalogu⁸. Zakres podmiotowy obowiązywania ustawy, a zatem wykaz podmiotów, jakie w rozumieniu tej ustawy są uznane za podmioty publiczne, zawarty został w art. 2. Z kolei podstawowym kryterium, jakie pozwala na zakwalifikowanie zadania jako publicznego, jest okoliczność, że państwo bądź samorząd terytorialny ponoszą prawną odpowiedzialność za ich wykonanie⁹.

Pojęcie informatyzacji nie jest synonimem cyfryzacji, którą słownik języka polskiego definiuje jako pojęcie równoznaczne z digitalizacją, czyli nadawaniem postaci cyfrowej danym pisanym i drukowanym, czy też rozpowszechnianie i popularyzowanie techniki cyfrowej oraz wprowadzanie na szeroką skalę infrastruktury elektronicznej¹⁰. W odniesieniu *stricte* do planowania przestrzennego będzie polegała na przetworzeniu danych dotyczących obowiązujących aktów z postaci analogowej do postaci cyfrowej, a także na tworzeniu nowych danych w postaci cyfrowej w toku procedury planistycznej¹¹.

1.3. Podstawowe założenia systemu planowania przestrzennego

Polski system planowania przestrzennego składa się z trzech poziomów: centralnego, regionalnego oraz lokalnego. Założeniem systemu jest jego hierarchiczność¹². Na każdym z poziomów właściwe rzeczowo i miejscowo organy podejmują akty planistyczne, kształtując w ten sposób politykę przestrzenną. Zgodnie z u.p.z.p. kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na terenie gminy należy do zadań własnych w gminy, w województwie do zadań samorządu województwa, natomiast w odniesieniu do państwa jest to zadanie Rady Ministrów¹³. Cel niniejszej części opracowania stanowi przedstawienie zarysu polskiego systemu planistycznego.

W 2020 r. weszła w życie nowelizacja u.p.z.p.¹⁴, która m.in. wyeliminowała najważniejszy do tej pory akt planistyczny szczebla centralnego, tj. koncepcję

⁸ D. Szostek (red.), *e-Administracja. Prawne zagadnienia informatyzacji administracji*, Wrocław 2009, s. 32.

⁹ Cz. Martysz, G. Szpor, K. Wojsyk, *Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 31.

¹⁰ *Internetowy Słownik języka polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/slowniki/cyfryzacja.html> [dostęp 3.04.2023].

¹¹ Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/zagospodarowanieprzestrzenne> [dostęp 3.04.2023].

¹² D. Trzcińska, *Prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego z perspektywy środowiska i jego ochrony*, Warszawa 2018, s. 279.

¹³ Zob. art. 3 u.p.z.p.

¹⁴ Na podstawie ustawy z dnia 15 lipca 2020 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 1378.

przestrzennego zagospodarowania kraju. Reforma ta uznana została za wyraz tendencji centralistycznych oraz poddana krytyce, bowiem centralizacja uznawana jest za z natury rzeczy niedemokratyczną, a ponadto nieefektywną oraz niesprzyjającą rozwojowi społeczno-gospodarczemu kraju¹⁵. Obecnie najważniejszym aktem planistycznym poziomu centralnego jest średniookresowa strategia rozwoju kraju¹⁶. Nowym instrumentem prawnym jest także przyjmowana przez Radę Ministrów w drodze uchwały koncepcja rozwoju kraju¹⁷. Ponadto na poziomie kraju prowadzona jest współpraca transgraniczna i przygraniczna w ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego, która oceniana jest jako problematyczna, gdyż systemy planistyczne poszczególnych państw nie są wzajemnie dostatecznie skoordynowane¹⁸.

Najważniejszym aktem planistycznym na poziomie regionalnym jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. Nie ma on charakteru powszechnie obowiązującego. Stanowi instrument zarządzania rozwojem regionalnym, który zapewnia koordynację między planowaniem krajowym a planowaniem lokalnym. Określa zasady organizacji struktury przestrzennej regionu, uwzględniając zewnętrzne i wewnętrzne uwarunkowania społeczno-gospodarcze i funkcjonalno-przestrzenne¹⁹.

Najważniejszym poziomem w systemie planowania przestrzennego jest poziom lokalny. Istotna funkcja spełniana przez gminę wpływa na jej status, określany mianem władztwa planistycznego gminy²⁰. Przejawia się ono przede wszystkim w uchwalaniu m.p.z.p. Jest to najważniejszy akt planistyczny w polskim systemie prawnym. Jego rolą jest ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, a także określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu²¹. Zawarte w nim ustalenia, wraz z innymi przepisami, kształtują sposób wykonywania prawa własności nieruchomości²².

¹⁵ Z. Niewiadomski, *Samorząd terytorialny w warunkach współczesnych*, [w:] W. Jakimowicz, M. Krawczyk, I. Niżnik-Dobosz (red.), *Fenomen prawa administracyjnego*, Warszawa 2019, s. 635-636.

¹⁶ Zob. art. 12a u.z.p.p.r.

¹⁷ Zob. art. 5 pkt 4ba u.z.p.p.r.

¹⁸ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Warszawa 2009, s. 94-95.

¹⁹ P. Mickiewicz, M.J. Nowak, *Plan zagospodarowania przestrzennego województwa jako instrument zarządzania rozwojem regionalnym*, Warszawa 2012, s. 83.

²⁰ Termin „władztwo planistyczne gminy” niejednokrotnie pojawiał się w treści orzeczeń sądownictwa administracyjnego. Zob. m.in. wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 lutego 2019 r., II SA/Go 2/19, LEX nr 2625227 oraz wyrok NSA z dnia 4 listopada 2016 r., II OSK 193/15, Legalis nr 1902487.

²¹ Zob. art. 4 ust. 1 u.p.z.p.

²² Zob. art. 6 ust. 1 u.p.z.p.

Możliwość ograniczenia prawa własności, czy wręcz jego odjęcia w drodze wyłączenia planistycznego, podkreśla rolę planu miejscowego jako podstawowego instrumentu planistycznego w polskim porządku normatywnym²³. Prawny charakter m.p.z.p. został wprost określony przez ustawodawcę, poprzez jednoznaczne przesądzenie, że jest on aktem prawa miejscowego²⁴. Rada gminy uchwała także plan ogólny, który jest aktem prawa miejscowego²⁵. Zastąpił on studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, będące swoistym programem stanowiącym wyraz perspektywicznej polityki przestrzennej²⁶.

2. Informatyzacja i cyfryzacja systemu planowania przestrzennego w Polsce

E-planowanie przestrzenne zdefiniować możemy jako interakcję zachodzącą przy wykorzystaniu technologii informatycznych pomiędzy społeczeństwem a administracją samorządową i dotyczącą przyszłego zagospodarowania terenu²⁷. Plan miejscowy określa zasady partycypacji społecznej, czyli udziału interesariuszy w procedurze planistycznej. Wnioski i uwagi odnoszące się do wskazanych w ustawie aktów planowania przestrzennego można złożyć, poza formą tradycyjną, także w postaci elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej, a także na formularzu w formie dokumentu elektronicznego²⁸. Ponadto informacje o sposobach, miejscach i terminach prowadzenia konsultacji społecznych organ wykonawczy gminy ogłasza m.in. na stronie internetowej urzędu oraz w BIP²⁹. Konsultacje społeczne mogą przybierać różne formy. W określonych przypadkach prawodawca dopuszcza ich prowadzenie w postaci elektronicznej, w tym za pomocą środków komunikacji elektronicznej (np. w postaci udostępniania formularzy), a także za pomocą środków porozumiewania się na odległość z transmisją obrazu i dźwięku, w sposób umożliwiający zadawanie pytań³⁰.

²³ E. Serafin, *Skutki prawne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Annales UMCS, sec. G 2018, vol. LXV, nr 2, s. 224.

²⁴ Zob. art. 14 ust. 1 u.p.z.p.

²⁵ Zob. art. 13a ust. 1 i 7 u.p.z.p.

²⁶ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2014 r., II SA/Wr 768/13, LEX nr 1435450.

²⁷ S. Hajduk, *E-Partycypacja jako nowoczesna forma komunikacji w zarządzaniu przestrzenią miast*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów” 2018, nr 170, s. 141.

²⁸ Zob. art. 8g ust. 1 u.p.z.p.

²⁹ Zob. art. 8h ust. 1 pkt 3 u.p.z.p.

³⁰ Zob. art. 8i ust. 1, 4 i 6 u.p.z.p.

Niewątpliwie rozwiązania te są korzystne z perspektywy obywateli, ułatwiają kontakt z organami administracyjnymi, dając tym samym szansę na zwiększenie partycypacji społecznej w procedurze planistycznej. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt dużego zainteresowania społeczności lokalnych realizacją zamierzeń planistycznych. Na tym tle często powstają konflikty przestrzenne, ponieważ mieszkańcy nie zawsze zgadzają się z ustaleniami przyjętymi w aktach planistycznych. Stąd tak ważne jest zapewnienie udziału mieszkańców danej jednostki samorządowej w procesie planowania przestrzennego, a także danie im możliwości realnego wpływu na treść zapadającym rozstrzygnięć.

Proces cyfryzacji dokumentów planistycznych zapoczątkowany został wprowadzeniem prawnych regulacji dotyczących zbiorów danych przestrzennych³¹. Miało to na celu umożliwienie obywatelom i przedsiębiorcom łatwiejszego dostępu do danych planistycznych za pośrednictwem internetu, zapewnienie uzyskiwania pełnej i jednolitej informacji o ustaleniach planistycznych w skali kraju, a także włączenie wszystkich samorządów w proces cyfryzacji³².

Zbiory danych przestrzennych definiujemy jako rozpoznawalne ze względu na wspólne cechy zestawy danych przestrzennych³³. Są one tworzone, prowadzone, aktualizowane oraz udostępniane przez organy właściwe do sporządzania projektów aktów planowania przestrzennego. Dane przestrzenne tworzone dla tych aktów stanowią załącznik do uchwały przyjmującej akt lub do wydane-go zarządzenia zastępczego i obejmują m.in. lokalizację przestrzenną obszaru objętego aktem w postaci wektorowej w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, atrybuty zawierające informacje o akcie oraz część graficzną aktu w postaci cyfrowej reprezentacji z nadaną georeferencją w obowiązującym państwowym systemie odniesień przestrzennych, jeśli akt posiada część graficzną³⁴. Sposób tworzenia oraz prowadzenia, w tym aktualizacji i udostępniania, zbiorów danych przestrzennych, uwzględniający zakres informacyjny, strukturę, format i rozdzielczość przestrzenną danych gromadzonych w zbiorach danych przestrzennych, a także zakres informacyjny i struktura metadanych infrastruktury informacji przestrzennej w zakresie zagospodarowania przestrzennego, określone zostały w drodze wydanego na podstawie

³¹ Nowelizacją dokonaną ustawą z dnia 16 kwietnia 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz niektórych innych ustaw, Dz. U. poz. 782.

³² Serwis Rzeczypospolitej Polskiej, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/cyfryzacja-procesu-inwestycyjno-budowlanego> [dostęp 3.04.2023].

³³ Zob. art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej, t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 214.

³⁴ Zob. art. 67a u.p.z.p.

upoważnienia ustawowego z art. 67b u.p.z.p. rozporządzenia³⁵, uwzględniającego obowiązek zapewnienia spójności i aktualności danych dotyczących aktów oraz zasadę interoperacyjności, rozumianą jako możliwość łączenia zbiorów danych przestrzennych oraz współdziałania usług danych przestrzennych, bez powtarzalnej interwencji manualnej, w taki sposób, aby wynik był spójny, a wartość dodana zbiorów i usług danych przestrzennych została zwiększona³⁶.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim stanął na stanowisku, że organy władzy publicznej udostępniają dane przestrzenne w wyniku realizacji nałożonego przez prawodawcę obowiązku, który obejmuje powszechny i nieodpłatny dostęp do danych cyfrowych. Organ nie wydaje jednak w tym zakresie żadnego aktu, ani nie dokonuje czynności w stosunku do indywidualnego podmiotu, a temu obowiązkowi o charakterze ogólnym nie odpowiada uprawnienie niepowiązanych z nim organizacyjnie podmiotów do żądania opublikowania określonych informacji, bądź też zmiany sposobu publikacji informacji już udostępnionych. Utworzenie zbioru danych przestrzennych oraz zamieszczenie w nim określonych informacji nie dotyczy uprawnień obywateli, którzy nie mają prawa żądania zamieszczenia lub usunięcia ze zbiorów informacji publicznych. Nie zachodzi przesłanka indywidualności i konkretności stosunku administracyjnego, a zadania publiczne dotyczące zbioru danych przestrzennych nie mieszczą się w katalogu aktów, o których mowa w art. 3 § 2 p.p.s.a., w szczególności „innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczącej uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa”. Nie można zatem zarzucić organowi w tym zakresie beczynności ani przewlekłości³⁷.

3. Podsumowanie

Procesy informatyzacji i cyfryzacji dotyczą całego systemu administracji publicznej, która musi umieć sprostać wymaganiom współczesnego świata. Jej cechami powinny być umiejętność reagowania na potrzeby obywateli, ułatwianie możliwości komunikacji oraz szybkie i sprawne rozwiązywanie zaistniałych problemów. Jednym z przejawów, a zarazem warunkiem niezbędnym do rozwo-

³⁵ Rozporządzenie Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 26 października 2020 r. w sprawie zbiorów danych przestrzennych oraz metadanych w zakresie zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. poz. 1916.

³⁶ Zob. art. 3 pkt 3 ustawy o infrastrukturze informacji przestrzennej.

³⁷ Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 26 stycznia 2023 r., II SAB/Go 106/22, LEX nr 3486125.

ju administracji inteligentnej (*smart administration*), jest rozwój usług świadczonych drogą elektroniczną. Zmiany te dotyczą także systemu planowania przestrzennego. Nie ulega wątpliwości, że jest on obciążony wieloma wadami i niedoskonałościami, w związku z czym wymaga reform, jak i wprowadzania nowych rozwiązań wpływających na efektywność i skuteczność realizowania zadań publicznych w tej dziedzinie.

W ramach prowadzenia działań w zakresie planowania przestrzennego powinien zostać obrany kierunek zmian pozwalający na wzrost kapitału społecznego³⁸. Jednym z postulatów odnoszącym się do systemu planowania przestrzennego jest zwiększanie udziału w procedurze planistycznej partycypacji społecznej. Często pojawiają się głosy o konieczności odejścia od ustawowego minimum, otwierania się na projekty społeczne oraz przejścia do ukształtowania modelu współpracy opartej na faktycznym dialogu i partycypacji społeczeństwa. Narzędziem, które może wspomóc proces zwiększenia udziału społeczności lokalnej w procesach planistycznych, bez wątpienia są nowoczesne technologie. W dobie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz zwiększania dostępu do nowoczesnych technologii rozwój e-planowania przestrzennego jest najwłaściwszym sposobem zwiększenia udziału obywateli w procesach decyzyjnych z dziedziny gospodarowania przestrzenią ponad minimalne wymagania, jakie zostały nałożone przez ustawodawcę w u.p.z.p. Stosowanie tych rozwiązań należałoby wprowadzić do aktów prawnych dotyczących procedury uchwalania aktów planistycznych, które obowiązują na obszarze danej jednostki samorządowej.

³⁸ Zob. M. Mikos, *Słowo wstępne*, [w:] *Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym. Konferencja Towarzystwa Urbanistów Polskich Oddziału w Warszawie oraz Biura Architektury i Planowania Przestrzennego Urzędu m.st. Warszawy*, Warszawa 2014, s. 5.