

BOGDAN NEY

Instytut Geodezji i Kartografii w Warszawie

OCENA SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE ORAZ SUGESTIE JEGO POPRAWY

Abstract: Evaluation of Spatial System Planning in Poland and Remarks on Its Improvement.

Evaluation of current system of spatial planning in Poland and its impact on spatial economy is the main topic of the work. There are following elements at local level, which form its law-organizational system: study of conditionings and directions of spatial development, local plan of spatial development, conditions of development existing at higher levels – regional and sub-regional plans (including voivodship) and national plan, strongly related to concept of location of public roads and highways. Analysis of this system, which distinguishes its weak and strong aspects (SWOT), reveals as a negative element serious discrepancies (dichotomy) between theory (law regulations) and practice of spatial management, which in Author's opinion expresses weakness of public administration, exposed to impacts of groups of people, who do not accept public interests. In Author's opinion the determined duties of various contributors to the process of spatial planning should be consequently enforced; that's the proper way to improve the system on the contrary to frequent, non-rational changes of law regulations. Main problems associated with this approach are presented and discussed in the work.

1. Uwagi wstępne o charakterze ogólnym

System planowania przestrzennego obejmuje: regulacje prawne odwołujące się, jawnie lub tylko domyślnie, do kluczowych zasad tego planowania, służby publiczne należące do administracji samorządowej i rządowej, podmioty indywidualne i zbiorowe uprawnione do sporządzania i ustanawiania dokumentów dotyczących gospodarki przestrzennej oraz interesariusze zbiorowi (instytucjonalni) i indywidualni, których dotyczą – bezpośrednio lub pośrednio – decyzje planistyczne. Szczególnie aktywną rolę odgrywają w tym systemie instytucje samorządowe, w szczególności rady i zarządy jednoosobowe gmin. Sądy są uprawnione do rozstrzygnięcia sporów z zakresu gospodarowania przestrzenią geograficzną, nie są wyposażone w zadania koncepcyjne. Jak w każdym systemie tak i w planowaniu przestrzennym, krytyczne sytuacje występują głównie na stykach między poszczególnymi składnikami (etapami) systemu. Ich największa koncentracja w rozpatrywanym tu systemie obciąża styk między regulacją praw-

ną, głównie *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* a jej funkcjonowaniem (realizacją) w praktyce. Gospodarowanie (zarządzanie) przestrzenią geograficzną cechuje się wyjątkowo dużym zróżnicowaniem interesów: nagminnie występują kolizje między właścicielami i użytkownikami nieruchomości a społecznościami lokalnymi (grupami mieszkańców – na ogół) oraz zapotrzebowaniem na przestrzeń, w szczególności na grunty (tereny), ze strony celów publicznych, obejmujących wiele istotnych sektorów, takich jak budownictwo mieszkaniowe i infrastruktura komunalna, transport naziemny i lotniczy, energetyka, rekreacja i sport, ochrona środowiska przyrodniczego itd. Bardzo zróżnicowane, szczególnie wysokie wartości gruntów atrakcyjnie zlokalizowanych, są dynamicznym źródłem konfliktów interesów indywidualnych i grupowych. Klasyczne sprzeczne interesy ekonomiczne i materialne sprzedawcy towaru i jego nabywcy (podaż i popyt) w odniesieniu do gruntów są dodatkowo skomplikowane, m.in. przez swoisty fenomen absolutnej renty gruntowej, przywiązanie ludzi do określonego miejsca, inne – niekiedy krańcowo – interesy indywidualnych i rodzinnych właścicieli i użytkowników określonej przestrzeni i nieruchomości niż interesy zbiorów społeczności lokalnej, regionalnej, a nawet krajowej. Pojęcia obiektywizmu, słuszności, sprawiedliwości, decyzji podejmowanych przez władze publiczne w sferze gospodarowania przestrzenią geograficzną są dalekie od zgodnej, powszechnej ich akceptacji. Rzecz w tym, aby prawo rządzące gospodarką przestrzenną było trafnie stanowione i konsekwentnie respektowane.

2. Główne elementy aktywnego systemu planowania przestrzennego w Polsce

Planowanie przestrzenne jest uprawiane – jak wiadomo – na trzech poziomach: lokalnym, regionalnym i krajowym. W *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* najbardziej szczegółowo uregulowane jest planowanie przestrzenne na poziomie gmin tzn. lokalne. Przypomnijmy, że na tym poziomie, w pełni zarządzanym przez władze samorządowe, są sporządzane opracowania: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, obejmujące obszar całej gminy, nie będące aktem prawa miejscowego; miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego sporządzany na obszarze całej gminy lub – w praktyce przeważnie – na określonych w uchwale rady gminy fragmentach terenu położonego w granicach gminy; warunki zabudowy i zagospodarowania przestrzennego wydawane na wniosek zainteresowanych podmiotów; informacje dla rady gminy o zmianach w zagospodarowaniu przestrzennym gminy (swoisty monitoring) przedstawiane przez wójta, burmistrza lub prezydenta co najmniej raz w kadencji rady gminy.

W procesie inwestycyjnym dalszy tok, poczynając od pozwolenia na budowę, jest już podporządkowany przepisom prawa budowlanego. Obecnie planowanie przestrzenne autostrad i dróg publicznych jest, jak wiadomo, regulowane odrębną ustawą, która uprawnienia i obowiązki decyzyjne dotyczące tych obiektów przeniosła na organy (jednoosobowe) władz rządowych lub samorządowych wykonujących zadania rządowe. Liczne inne ustawy zawierają częściowe regulacje prawne, dotyczące pewnych szczególnych obiektów i związanych z nimi

procedur planistycznych. Chodzi głównie o przepisy dotyczące zasobów przyrodniczych, zabytków kultury materialnej, terenów zamkniętych oraz obiektów sportowych związanych z EURO 2012. Na poziomach ponadlokalnych, w szczególności regionalnym – w praktyce przeważnie wojewódzkim – oraz krajowym obowiązują przepisy ustaw uprzednio wymienionych, sformułowane z reguły mniej szczegółowo, pozostawiające więcej inwencji instytucjom ponadgminnym (wojewódzkim i centralnym) oraz silniej wiążące planowanie przestrzenne z rozwojem społeczno-gospodarczym. Chodzi głównie o wojewódzkie plany zagospodarowania przestrzennego, poprzedzone odpowiednimi studiami, plany obszarów specjalnych (szczególnych np. metropolitalnych, regionów europejskich, funkcjonalnych i problemowych) oraz o plan krajowy KPZK (*Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*), bardzo silnie związany ze strategią rozwoju społeczno-gospodarczego kraju oraz uwzględniający wspólne regulacje systemu planowania przestrzennego w Unii Europejskiej, ukierunkowane zwłaszcza na spójność terytorialną.

3. Słabe i mocne strony systemu planowania przestrzennego w Polsce; propozycje jego poprawy

Krytyka systemu planowania przestrzennego w Polsce skupia się głównie na obowiązujących regulacjach prawnych. Zarzuca się im luki i niewłaściwe treści. Te zarzuty tylko w części oceniam jako trafne, natomiast za główne źródło zła uważam brak konsekwentnego wykorzystania obowiązującego prawa przez administrację publiczną, która zapewne pod naciskami interesariuszy (podmioty fizyczne i prawne) – podejmuje dość często decyzje planistyczne obciążone błędami lub niepełne i niekonsekwentne.

Przepisy nie mogą wszystkich elementów planowania standaryzować tzn. definiować ściśle, matematycznie. W planowaniu przestrzennym, zwłaszcza w zakresie ładu przestrzennego, musi być miejsce na uznaniowość, dotyczącą zwłaszcza harmonizacji krajobrazu i architektury obiektów budowlanych. Urbanista sporządzający plany zagospodarowania przestrzennego musi mieć swobodę twórczą w odniesieniu do elementów nie podlegających standaryzacji.

Lansowana jest teza o konieczności integracji planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym. Teza ta jest nazbyt jednostronna; słuszna w odniesieniu do inwestycji celu publicznego, finansowanych ze środków publicznych, nie może być skuteczna w stosunku do zamierzeń, które w danym czasie nie są jeszcze ujawnione. Inwestycje prywatne mają – i muszą mieć – swobodę w wyborze lokalizacji. Przemysł i usługi nie są przecież na ogół domeną sfery publicznej, lecz wolnego rynku. Na etapie studiów i projektów planistycznych zapadają decyzje o możliwym zagospodarowaniu terenu; inwestor niepubliczny w wyborze lokalizacji kieruje się swoim interesem. Sieć publicznych dróg kołowych i kolejowych, rzek, jezior i kanałów, linii energetycznych, kompleksów przyrodniczych objętych ochroną oraz istniejących jednostek osadniczych tworzy sztywny układ na dziesiątki i setki lat; planowanie społeczno-gospodarcze operuje w większości znacznie krótszymi czasokresami.

Uspołecznienie procesu planowania przestrzennego jest literalnie zapewnione ustawowo przez niżej wymienione czynniki: decydowanie przez kolegialny organ terytorialnej samorządowej władzy publicznej (radę gminy) o sporządzeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp) dla określonego obszaru w granicach gminy; możliwość wnoszenia wniosków do mpzp oraz uwag do jego upublicznionego projektu; udostępnianie projektu mpzp (wyłożenie), debatę publiczną nad tym projektem oraz konsultowanie mpzp z gminną komisją urbanistyczno-architektoniczną. W pewnym stopniu do przejawów uspołecznienia można zaliczyć też konsultowanie (uzgadnianie) projektu mpzp gminy z gminami sąsiednimi oraz z innymi instytucjami. Sporadycznie spotyka się ponadto negocjatorów, którzy (na zasadzie pomocy) starają się doprowadzić do konsensusu w zakresie mpzp między organem władzy samorządowej a interesariuszami. Prawdopodobnie wyżej wymienione formy uspołecznienia planowania przestrzennego na szczeblu podstawowym nie przynoszą oczekiwanych korzyści. Można to przypisać niskiemu, na ogół, poziomowi troski obywateli o ład przestrzenny, małej znajomości prawa, braku dobrych nawyków obywatelskich oraz przekonanie większości, że mniejszość zainteresowanych i tak przeforsuje swoje interesy w mpzp. Ustawy specjalne dotyczące lokalizacji dróg publicznych, wprowadzone awaryjnie, oczywiście nie sprzyjają uspołecznieniu gospodarowania przestrzenią. Sądzę, że uczestnictwo obywateli w kształtowaniu gospodarki przestrzennej w gminach będzie rozwijane w miarę nabierania przez społeczność cech społeczeństwa obywatelskiego.

Rozdrobnienie (fragmentacja) w lokalnym planowaniu przestrzennym oraz *rozpanoszona* instytucja warunków zabudowy i zagospodarowania to główne źródła i objawy zła w gospodarowaniu przestrzenią. Termin *sąsiedztwo* jest przykładem przemożnych trudności w definiowaniu niektórych pojęć lub wręcz niemożliwych do jednoznacznego rozróżnienia. Zgadza się z dość powszechną opinią ludzi obiektywnie zainteresowanych porządkiem w przestrzeni, aby podstawą zmian w zagospodarowaniu przestrzennym był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Popieram również propozycję, aby obligatoryjne studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, uzyskało status prawa miejscowego. W studium takim można stworzyć podstawę do integrowania zagospodarowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym.

Hierarchiczność w planowaniu przestrzennym jest niezbędna. Lokalizacja inwestycji celu publicznego, zwłaszcza liniowych (infrastrukturalnych) musi mieć wysoką rangę o znaczeniu międzynarodowym, krajowym i regionalnym. To samo dotyczy obszarów przyrodniczych o szczególnym znaczeniu i obiektów budowlanych współtworzących dziedzictwo narodowe kultury materialnej. Racjonalnie stosowana zasada hierarchiczności nie jest sprzeczna z zasadą samorządności gmin, natomiast jest jednym z istotnych warunków poprawy i utrwalenia spójności terytorialnej w kraju i w Unii Europejskiej.

Skutki braku lub wadliwej realizacji polityki przestrzennej ujawniają się, na ogół dramatycznie, w związku z katastrofami naturalnymi, wywoływanymi przez takie żywioły, jak intensywne opady (nawałnice), powódzie, huragany, osuwiska, pożary. Planowanie przestrzenne w odniesieniu do takich zagrożeń odgrywa istotną rolę, zwłaszcza w stosunku do powodzi i osuwisk. *Ustawa* daje podstawy prawne do minimalizowania zagrożeń na etapie planowania,

a zbiory informacji topograficznych i przyrodniczych zawierają niezbędne informacje. Prawdopodobnie właściwe zabiegi ubezpieczeniowe i podatkowe byłyby pomocne w tej kwestii. Natomiast spotykane niestety niefrasobliwe stanowisko terytorialnych władz publicznych, wspomagane krótkowzrocznym interesem prywatnych inwestorów, prowadzi do nieszczęść.

Delikatnym problemem jest rola sądownictwa, które – w dość licznych przypadkach – przyczynia się do przewlekłości sporów, m.in. przez nadmierną, pracochłonną interpretację interesu prawnego stron, której sądy poświęcają dużo miejsca (w uzasadnieniach orzeczeń), kosztem własnego czasu i w konsekwencji opóźnianiem rozpatrywania następnych sporów. Pragnę tę subiektywną ocenę równoważyć własnym uznaniem postępu sądów we wdrażaniu nowoczesnego systemu ksiąg wieczystych.

Kluczową sprawą w odniesieniu do gospodarki przestrzennej jest opanowanie, przez pracowników administracji publicznej, nowoczesnych technik informacyjnych i planistycznych, racjonalnie kojarzonych z wiedzą i doświadczeniem zawodowym w zakresie gospodarki przestrzennej. W kraju mamy liczne komórki administracji publicznej dobrze przygotowane i aktywne w posługiwaniu się nowoczesnymi technikami, jednak zróżnicowanie kwalifikacji między nimi i jednostkami zachowawczymi, silnie przywiązany do technologicznej przeszłości jest nadal duże. Jakkolwiek tworzenie i umacnianie społeczeństwa informacyjnego jest nieodzownym warunkiem sprawnego partnerstwa na linii urzędnik – obywatel. Oceniam, że faktyczne zaangażowanie większości właściwych organów centralnych administracji publicznej (państwowej) w doskonalenie systemu gospodarki przestrzennej jest zbyt małe. Poprawie tego stanu poświęcona była uchwała Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej (PRGP) uzgodniona na jej posiedzeniu 9 maja 2011 r. i przyjęta 30 maja 2011 r. Stanowisko PRGP zostało oparte, w dużej mierze, na wcześniejszym dokumencie opracowanym i przyjętym przez Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną.

Literatura

- Kolipiński B., 2011, *Planowanie przestrzenne w Polsce – analiza krytyczna*, [w:] *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, T. Markowski, P. Żuber (red.). Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, s. 82-99.
- Kopeć A., 2011, *Słabości i skutki prawnych regulacji związanych z procedurą sporządzania projektu decyzji o warunkach zabudowy*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, *op. cit.*, s. 123-138.
- Markowski T., 2011, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, *op. cit.*, s. 24-44.
- Radzimski A., 2011, *Rola planowania miejskiego na przykładzie budownictwa mieszkaniowego w Poznaniu*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, *op. cit.*, s. 178-203.
- Ziątek I., 2011, *Diagnoza stanu systemu planowania przestrzennego oraz jego rola w systemie zarządzania strategicznego*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, *op. cit.*, s. 246-253.
- Żuber P., 2011, *Terytorialny wymiar w polityce rozwoju – potrzeba zmian systemowych w świetle nowej generacji dokumentów planistycznych*. Studia KPZK PAN, t. CXXXIV, *op. cit.*, s. 7-24.