

IZABELA ZIĄTEK

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Warszawie

**DIAGNOZA STANU
SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO
ORAZ JEGO ROLA
W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO
(PODSUMOWANIE DYSKUSJI)**

Abstract: Diagnosis of Spatial Planning System and Its Role in Strategic Management System (Summary of Discussion). The meeting jointly organized by the Ministry of Regional Development and the Committee for Spatial Economy and Regional Planning within the Polish Academy of Sciences in Kazimierz Dolny was dedicated to the discussion about strategic planning system and the evaluation of spatial planning and management in Poland.

This publication includes the conclusions and recommendation made by all levels involved in planning system which may be used for creating a new spatial planning system which is integrated with strategic planning system on all levels of governance.

Konferencja pt. *System planowania przestrzennego i jego rola w systemie zarządzania strategicznego*, zorganizowana 30 września i 1 października 2010 r. w Kazimierz Dolnym, w ramach formalnej współpracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN), zgromadziła przedstawicieli administracji centralnej, członków KPZK PAN oraz planistów praktyków z wojewódzkich jednostek planowania przestrzennego. Celem konferencji było omówienie stanu systemu planowania przestrzennego oraz metod jego integracji z systemem zarządzania i programowania strategicznego na poziomie krajowym, regionalnym i gminnym. Konferencja była okazją do szczegółowego omówienia integracji planowania społeczno-gospodarczego i zastosowania terytorialnego podejścia do polityk publicznych prowadzonych przez państwo. Podczas spotkania podkreślono istotne zastosowania zintegrowanego podejścia do polityk prowadzonych na poziomie Unii Europejskiej. Spotkanie stanowiło forum wymiany poglądów między bezpośrednimi uczestnikami biorącymi aktywny udział

w planowaniu przestrzennym na poziomie krajowym i regionalnym oraz ekspertami i przedstawicielami świata nauki specjalizującymi się w tej dziedzinie.

Na konferencji zostały przedstawione prezentacje poruszające zagadnienia terytorialnego podejścia w polityce rozwoju, założeń budowy nowego modelu zintegrowanego planowania publicznego i zarządzania rozwojem. Najczęściej poruszanym tematem była krytyczna analiza systemu planowania przestrzennego – jego stan i jakość zagospodarowania. Dodatkowo, dyskusja została wzbogacona o punkt widzenia młodych naukowców, którzy mieli okazję zaprezentować wiele problemów dotyczących zagospodarowania przestrzennego. W tym celu został zorganizowany konkurs przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, w ramach którego wyłoniono sześć najlepszych prezentacji. Poruszały one szczegółowo problematykę oceny regulacji prawnych związanych z funkcjonowaniem planowania przestrzennego, zwłaszcza w kontekście funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy, rangi województwa w planowaniu przestrzennym, planowania w miastach oraz efektu synergii rozwoju w wyniku interakcyjnego zarządzania, a także systemu informacji przestrzennej. Podczas spotkania uczestnicy zaprezentowali postulaty i rekomendacje do każdego poziomu planowania, które w przyszłości mogą przyczynić się do usprawnienia systemu planowania przestrzennego, w tym także ukształtowania nowego hierarchicznego systemu planowania strategicznego.

Poniżej przedstawiono szerzej problemy, które poruszono w trakcie konferencji.

1. Terytorialny wymiar polityki rozwoju

Zdaniem uczestników spotkania mimo wielu dyskusji i wprowadzenia przez Traktat Lizboński terytorialnego wymiaru polityk nadal trudno mówić o realizacji przez UE podejścia terytorialnego w ramach realizacji polityk publicznych na tym poziomie planowania. Wymiar terytorialny ma istotny wpływ na integrowanie wszystkich polityk w ścisłym odniesieniu do przestrzeni. Mimo to dokumenty przyjmowane na poziomie europejskim są nadal aprzestrzenne, czego przykładem jest nie odzwierciedlająca terytorialnego podejścia *Strategia Europa 2020*. Polska jako kraj, który będzie przejmował prezydencję w drugiej połowie 2011 r. w Radzie Unii Europejskiej, powinna przyczynić się do promowania podejścia terytorialnego i zintegrowanego do polityk prowadzonych na poziomie europejskim. Do stosowania tego podejścia państwa członkowskie UE są zobligowane zapisami Traktatu Lizbońskiego.

W Ministerstwie Rozwoju Regionalnego trwają obecnie prace nad systemem zarządzania strategicznego, mające na celu zapewnienie jego większej skuteczności i efektywności przez zastosowanie terytorialnego podejścia do polityk publicznych. Nowy system zarządzania strategicznego zrywa z dotychczasową dychotomią planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego oraz z podejściem sektorowym do prowadzenia polityk publicznych. Związane jest to ze sformułowaniem nowego para-

dygmatu rozwoju, który polega na efektywnym wykorzystaniu przestrzeni kraju i jego wszystkich potencjałów. Wzmocnienie roli i znaczenia polityk publicznych ukierunkowanych terytorialnie oraz zapewnienie oprzyrządowania w postaci mechanizmów monitorowania, ewaluacji oraz finansowania budżetowego, przyczyni się w znacznym stopniu do zwiększenia sprawności całego systemu zarządzania strategicznego.

2. Postulaty skierowane do systemu zarządzania strategicznego

Zdaniem uczestników konferencji wdrożenie obecnego systemu zarządzania rozwojem jest niezrozumiałe i skonstruowane podobnie do mechanizmów służących realizacji polityki centralnego planowania. Krajowy system zarządzania powinien określać sposób powiązania dokumentów już istniejących. Dokumenty te powinny zawierać spójne cele, powiązane ze sobą przyczynowo-skutkowo wraz z systemem finansowania przeznaczonym na ich realizację. Obecne działania wdrażane przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego zmierzające do integracji systemu i wprowadzenia planowania na obszarach funkcjonalnych na poziomie makroregionalnym i regionalnym spowodują jego przejściowe komplikacje.

Podkreślono potrzebę integracji planowania przestrzennego ze społeczno-gospodarczym na poziomie krajowym i regionalnym co powinno w przyszłości przyczynić się do poprawy jakości i efektywności zarządzania polityką rozwoju. System ten powinien być elastyczny, pozwalający na wykorzystanie metod planowania w szybko zmieniających się warunkach gospodarczych, powinien mieć optymalną strukturę, obejmującą wszystkie elementy planowania. Podmioty tego systemu powinny współdziałać i dzielić się władzą w warunkach zaufania i zachęty oraz dzielenia się odpowiedzialnością. W ramach zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem partnerzy społeczni i prywatni oraz poszczególne szczeble zarządzania strategicznego, powinny mieć jasno określone cele realizowane na zasadzie wzajemnego zaufania i współpracy, a nie konkurencji. Związane jest to z koniecznością ponownego określenia powiązań hierarchiczności celowej z hierarchicznością podmiotową w systemie zarządzania strategicznego. Wprowadzenie tych zmian będzie wymagało nowelizacji ustawy zasadniczej.

Zapewnienie sprawnego współdziałania poszczególnych podmiotów uczestniczących w kształtowaniu i realizowaniu polityki rozwoju, w tym planowania i zagospodarowania przestrzennego, powinno być zrealizowane przez wyodrębnienie centralnej jednostki w strukturze administracyjnej odpowiedzialnej za planowanie i programowanie polityki rozwoju. Obecnie za poziom krajowy planowania i zagospodarowania przestrzennego odpowiedzialne są dwie centralne instytucje: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego odpowiadające za opracowanie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju (KPZK)* oraz Ministerstwo Infrastruktury odpowiadające za budownictwo, gospodarkę przestrzenną i mieszkaniową, koordynujące zgodność wojewódzkich

planów zagospodarowania przestrzennego z KPZK oraz prowadzące współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie zagospodarowania przestrzennego i przygotowywane raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego.

Zgodnie z opinią uczestników spotkania, zapewnienie skutecznego i efektywnego systemu planowania strategicznego można zagwarantować przez skupienie kompetencji w zakresie planowania przestrzennego w jednej instytucji. Ministerstwo do spraw rozwoju regionalnego jest instytucją właściwą, której te kompetencje powinno się powierzyć, ze względu na jego dotychczasowe obowiązki w zakresie planowania i programowania strategicznego oraz prowadzenie polityki rozwoju.

3. Postulaty skierowane do systemu planowania przestrzennego

Problem kryzysu systemu planowania przestrzennego w Polsce wynika ze złej jakości prawa oraz postępującego chaosu legislacyjnego. Na spotkaniu stwierdzono zgodnie, że przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinny być omawiane razem z przepisami o prawie budowlanym oraz nowelizacją *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Stwierdzono także, że nowelizacja tej *Ustawy* w dalszym ciągu nie proponuje rozwiązań, które uzdrowiłyby obecny stan planowania i zagospodarowania przestrzennego. Przyczyną utrzymującej się zapaści systemu jest duża biurokracja oraz skomplikowane przepisy prawa, które przyczyniły się do uruchomienia maszyny korupcji oraz kompetencyjnych konfliktów. Sytuację pogarsza to, że prawo sprzyja podmiotom odpowiedzialnym za planowanie przestrzenne, nie stosującym się do obowiązujących przepisów np. w zakresie wydawania zakazów budowy na terenach zalewowych. Wynika to z niezrozumienia przepisów oraz problemów wynikających ze wdrożenia obowiązującego prawa. System ten jest niezrozumiały nawet dla najważniejszych organów w państwie i obywateli.

Zdaniem reprezentantów KPZK PAN i przedstawicieli regionalnych biur planowania przestrzennego u podstawy dzisiejszego kryzysu systemu planowania przestrzennego stoją uwarunkowania okresu transformacji ustrojowej. W trakcie jej trwania powstawały zręby nowego systemu planowania przestrzennego, które zostały ukształtowane przez neoliberalne nurty, co przejawiało się odejściem od praktyki planowania na szczeblu krajowym. Wynikało to w dużej mierze z niechęci do nakazowego planowania z okresu PRL, przyczyniając się do obecnego kryzysu w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Pierwsza *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* uchwalona w okresie transformacji ustrojowej w 1994 r., określiła akty prawne i instrumenty planowania przestrzennego w postaci planów, decyzji o warunkach zabudowy i programów rządowych. *Ustawa* nie określiła jednak celów polityki przestrzennej państwa ani norm zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzała instytucję programów

rządowych i możliwości ingerowania z poziomu ponadlokalnego we władztwo planistyczne gminy. Umożliwiła inwestowanie na terenach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania oraz wprowadziła zasadę wolności gospodarczej, pozwalającą właścicielom terenu na jego dowolne zagospodarowanie. Z mocy tej *Ustawy* wszystkie tereny w kraju stały się terenami budowlanymi. Najbardziej niekorzystnym czynnikiem, który wpłynął na obecny stan systemu planowania, było uchylenie wszystkich planów miejscowych po pięciu latach od uchwalenia tej *Ustawy*. Plany zostały unieważnione, gdyż panowało powszechne przekonanie o przystąpieniu przez gminy do opracowania nowych planów miejscowych. Jednak w sytuacji dającej możliwość korzystania z decyzji o warunkach zabudowy, gminy tych planów nie sporządzały. Przepis o jednorazowym proteście mieszkańców gminy, wstrzymujący jego dalsze procedowanie, dodatkowo uniemożliwiał opracowanie tych planów.

Obecnie obowiązująca *Ustawa z marca 2003 r.* wiąże realizację polityki rozwoju z koniecznością przygotowania rządowych programów. Programy te jednak nigdy nie zostały przygotowane. Unieważnienie planów przez *Ustawę z 1994 r.* spowodowało w dużym stopniu kryzys obecnego systemu planowania przestrzennego. Uchylenie ich pozwoliło wprowadzać inwestycje celu publicznego na terenach pozbawionych planów, czego nie pozwalała *Ustawa z 1994 r.* Dodatkowym narzędziem planowania stała się zasada dobrego sąsiedztwa. W wyniku tych działań powstał dualistyczny model planowania przestrzennego: model planowy i bezplanowy. Model planowy polega na podejmowaniu decyzji przez gminę o przeznaczaniu terenu pod inwestycję, wyrażającą się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Model bezplanowy jest tworzony na podstawie instrumentu najniżej stojącego w systemie planowania przestrzennego – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tych warunkach gminy nie mają potrzeby sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, gdyż korzystają z możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Planowanie przestrzenne w opinii uczestników spotkania powinno spełniać funkcję narzędzia sterowania gospodarką państwa. Obecnie zintegrowanie planowania przestrzennego ze sferą gospodarki jest niemożliwe, ponieważ obie te sfery operują innymi cyklami czasu. Na sferę planowania gospodarki oraz planowania przestrzennego należy patrzeć w innych kategoriach. Planowanie przestrzenne to proces polegający na określeniu warunków sprzyjających tworzeniu rozwoju państwa lub regionu, któremu powinny podlegać trwałe struktury i elementy zagospodarowania. Planowanie gospodarcze w warunkach globalizacji oraz kryzysów, jest zmienną sferą planowania i powinno obejmować jego zmienne elementy. Podmioty planowania gospodarczego w tych warunkach muszą być elastyczne, zarządzając zmianą muszą wiedzieć, jak w efektywny sposób reagować na zmiany zachodzące w tej sferze. Natomiast w warunkach szybkich przemian gospodarczych planowanie przestrzenne powinno wykorzystywać zmienne metody planowania. Jedną z metod planowania polega na śledzeniu rzeczywistości (metoda śledząca). Druga polega na wyprzedzeniu procesów (metoda wyprzedzająca) zachodzących w przestrzeni z wykorzystaniem instrumentów, które

pozwolą szybko reagować na zaistniałe sytuacje w przestrzeni wykorzystując monitoring i ewaluację. Natomiast interwencjonizm państwowy powinien być minimalizowany w tej dziedzinie. Państwo powinno interweniować tylko w wyjątkowych sytuacjach, dla usprawnienia rynków i systemu regulacji.

Warunkiem skutecznej realizacji systemu planowania przestrzennego jest promowanie dobrej praktyki planistycznej, w tym wzmocnienie pozycji zawodu urbanisty i planisty w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Profesja planisty praktyka oraz dorobek biur planowania przestrzennego są obecnie niedoceńiane. Uczestnicy konferencji stwierdzili, że planiści w obecnych czasach obciążeni są znacznie większą liczbą obowiązków. Zadaniem planisty jest dzisiaj nie tylko sporządzanie planów, ale także rozwiązywanie konfliktów dotyczących użytkowania przestrzeni. Dodatkowo, zawód ten wymaga konieczności sprostania większym zadaniom niż kiedykolwiek w przeszłości, a wiąże się to z umiejętnością projektowania, syntetyzowania, zarządzania i administrowania.

4. Postulaty skierowane do poziomu regionalnego i gminnego systemu planowania przestrzennego

System zarządzania strategicznego nie funkcjonuje prawidłowo na poziomie regionalnym. Wojewódzkie jednostki planowania przestrzennego w planach mają obowiązek umieszczania zadań rządowych, które są przygotowywane przez sejmik województwa. Wojewódzkie plany obecnie nie spełniają tej funkcji, ponieważ procedura ich przygotowania jest zbyt długa. Elementem racjonalizacji systemu zarządzania strategicznego powinno być połączenie planów zagospodarowania przestrzennego z regionalnymi strategiami rozwoju oraz synchronizacja ich sporządzania. Za tym rozwiązaniem przemawiają również względy systemowe i finansowe, ponieważ ocena oddziaływania na środowisko byłaby opracowywana tylko dla jednego dokumentu.

Ponadto, w systemie planowania przestrzennego występuje poważny dysonans między kompetencjami poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego a zasadą subsydiarności. W przypadku gminy jako jednostki samorządu terytorialnego odpowiadającej za sferę ładu przestrzennego, zgodnie z *Ustawą o samorządzie terytorialnym*, zasada subsydiarności się nie sprawdziła. Zgodnie stwierdzono, że sytuacja ta wymusza wprowadzenie hierarchicznego planowania oraz hierarchicznego podejścia do kompetencji podmiotów planowania. Jednostki odpowiedzialne za planowanie na każdym szczeblu są niewydolne i mają problemy z realizacją kompetencji, które narzucił na nie ustawodawca. W przyszłości system ten może zostać skomplikowany jeszcze bardziej przez obowiązek przygotowania planów dla obszarów funkcjonalnych na poziomie makroregionalnym i regionalnym. Związane jest to z nadmiarem regulacji, powodem zbyt wielkiej szczegółowości planów, oraz obejmowaniem jednego obszaru przez kilka różnych planów, które będą się na siebie nakładały.

W sytuacji niewielkiego pokrycia planami miejscowymi całej powierzchni kraju, decyzje o warunkach zabudowy stały się głównym narzędziem planistycznym poziomu lokalnego wbrew intencji ustawodawcy. Decyzje o warunkach zabudowy pozostawiają duże pole swobody. W warunkach braku miejscowego planu zagospodarowania są one powodem rozlewania się zabudowy oraz braku ładu przestrzennego. Narzędzie to było stosowane bez wymogu zgodności ze *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* przez 6 lat obowiązywania *Ustawy z 2003 r.* Dopiero od ponad roku obowiązuje wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego, dotyczący konieczności uzgodnienia decyzji o warunkach zabudowy ze *studium gminnym uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*. Sytuację tę dodatkowo pogorszy to, że w przyszłości zasada zgodności decyzji o warunkach zabudowy ze *studium* zostanie zlikwidowana w momencie wejścia w życie nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Przyczyni się to do pogorszenia złego stanu planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz dezintegracji systemu planowania przestrzennego.

Decyzje o warunkach zabudowy są narzędziem stojącym najniżej wśród instrumentów planowania przestrzennego. Czas sporządzania decyzji o warunkach zabudowy trwa od dwóch do trzech miesięcy. Plan miejscowy zagospodarowania przestrzennego jest opracowywany w terminie od jednego do trzech lat. Koszty ponoszone przez gminę przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy są niewspółmiernie niższe w porównaniu do kosztów opracowania miejscowego planu zagospodarowania. Różnice między tymi dokumentami dotyczą także ich opiniowania. Zgodnie z *Ustawą* jedenaście organów opiniuje decyzje o warunkach zabudowy. W praktyce są to maksymalnie dwie instytucje, ponieważ o danej inwestycji realizowanej w ramach decyzji o warunkach zabudowy zawiadamiane są tylko strony postępowania. Natomiast w przypadku planów miejscowych jest to dwadzieścia instytucji. Dodatkowo sytuację pogarsza to, że partycypacja społeczna podczas opiniowania planu jest niewielka mimo powszechnej dostępności informacji o jego opracowaniu. Zmiany w prawie powinny dotyczyć opiniowania planów na etapie uchwały o przystąpieniu do jego opracowania. W procesie planowania zapomina się o jego najważniejszym podmiocie – społeczeństwie. Planowanie przestrzenne to pole gry między projektantem, inwestorem oraz planistami, a między nimi znajdują się potrzeby społeczeństwa, jako najważniejszego podmiotu, któremu służy planowanie przestrzenne.

Zgodnie z prawem gmina w planie zagospodarowania przestrzennego powinna wskazywać tereny zalewowe, na których wprowadzono zakaz budowy. Obecnie występuje odwrotna tendencja polegająca na likwidacji w planach miejscowych terenów zalewowych z zakazem budowy. Sytuację tę dotychczas pogarszała możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy bez wydawania opinii o zgodności z *gminnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania*. Obiekt zniszczony podczas powodzi, będzie mógł być odbudowany na terenie stanowiącym, według prawa, teren zalewowy rzeki, ponieważ organa pełniące funkcje wykonawcze w gminie nie po-

dejmują decyzji o zakazie budowy na terenach zalewowych, którą zgodnie z *Ustawą o planowaniu* nadał mu ustawodawca. Władze lokalne nie podejmują tych decyzji z obawy przed kolejnymi wyborami samorządowymi. Dodatkowo, Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej mające obowiązek wykonania studiów i planów przeciwpowodziowych, nie gwarantują zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy, gdyż są one uchylane przy wykorzystaniu zasady dobrego sąsiedztwa.

W przekonaniu uczestników konferencji krajowa polityka przestrzenna powinna wymuszać na lokalnym szczeblu zarządzania, aby w planie bezwzględnie uwzględniał tereny zalewowe, na których zabroniona jest budowa. Ekspertcy zasugerowali, że problem ten można rozwiązać przez zapewnienie przez państwo finansowania wykupu tych terenów, lub kiedy kompetencję w tym zakresie przejmie inny podmiot biorący udział w planowaniu przestrzennym. Dzisiaj Ministerstwo Infrastruktury promuje tezę, że instrumenty zapewniające ochronę terenów zalewowych są dostępne, a w ich posiadaniu jest gmina. Jednak z ww. względów gmina nie wykonuje kompetencji ustawowo jej przyznanej.

Ponadto, system planowania przestrzennego nie jest oprzyrządowany w instrumenty rozwiązywania sytuacji konfliktowych. Konflikty przestrzenne są nieuniknione, zwłaszcza z obszarami Natura 2000. Problem ten nie może być pojmowany w sposób stereotypowy, rozumiany jako brak możliwości inwestowania na terenach objętych Naturą 2000. Wynikało to z braku odpowiedniego rozporządzenia ministra środowiska. Obszary te nie powinny być postrzegane tylko przez pryzmat Natury 2000, jako całkowicie zamknięte na inwestycje, gdyż nie stanowią one obszarów ścisłej ochrony. Problem ten powinien zostać rozwiązany przez znalezienie optymalnych rozwiązań dla ich zagospodarowania, które są najmniej niekorzystne dla środowiska, a które dawałyby możliwość zrównoważonego rozwoju tych obszarów. Dla gmin objętych w całości obszarem „naturowym” w celu utrzymania spójności systemu sieci ekologicznej, należy opracować instrumentarium kompensacyjne, tak aby zapewnić gminom i społecznościom lokalnym możliwość trwałego rozwoju.

W związku z tym, że konferencja w Kazimierzu Dolnym pozwoliła na dokonanie szerokiej analizy modelu zarządzania strategicznego w Polsce na każdym poziomie jego zarządzania, w tym omówienie stanu planowania i zagospodarowania przestrzennego – uczestnicy spotkania postulowali, aby w ramach współpracy Ministerstwa Rozwoju Regionalnego z Komitetem Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN zorganizować kolejną konferencję, która powinna być poświęcona konkretnym rekomendacjom i pomysłom dotyczącym zmian w systemie planowania przestrzennego w Polsce.