

DOMINIK DRZAZGA

Uniwersytet Łódzki

POWIĄZANIA SYSTEMOWE W PLANOWANIU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE A ZARZĄDZANIE ROZWOJEM ZRÓWNOWAŻONYM

Abstract: System of Spatial Planning in Poland as an Instrument for Sustainable Development. This paper deals with the issue of spatial planning system in Poland. The basic idea behind the topic of this paper is that drawbacks and failures of spatial management on the local, regional, and national level, result from the lack of system-approach to the spatial issues in planning processes. Theoretical aspects of spatial planning systems are described, as well as legal institutional arrangements and regulations which are in force in Poland. In the final part of this article there is a short evaluation of efficiency of Polish spatial planning system and discussion focusing on recommendation concerning necessary changes and reforms in the planning system in Poland.

Key words: Public administration, spatial planning system, territorial development.

1. Systemowy charakter planowania przestrzennego

Wśród istotnych właściwości, jakimi powinno odznaczać się planowanie przestrzenne wymienia się zwykle takie jego pożądane cechy, jak [Drzazga 2011, s. 227-229]:

- **Holizm**, tj. **kompleksowe** ujmowanie problemów zagospodarowania przestrzennego w kontekście potrzeb związanych ze wzrostem gospodarczym, zaspokajaniem potrzeb społecznych i wymogami ochrony środowiska [Davoudi, Layard 2001, s. 13-17], z czym ściśle związane jest
- **zintegrowanie** procedur planowania zagospodarowania przestrzennego ze strategicznym zarządzaniem rozwojem i programowaniem (planowaniem) działań w zakresie ochrony środowiska;
- **systemowość**, rozumiana jako wykonywanie opracowań planistycznych na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa, w efekcie czego dochodzi do koordynacji działań przestrzennych w różnych skalach terytorialnych (lokalnej, regionalnej, krajowej);

- **prorynkowość planowania**, czyli generalne zorientowanie regulacji planistycznych na oddziaływania o charakterze rynkowym, a nie nakazowo-kontrolnym [por. Selman 2000, s. 12-13];
- **uspołecznienie** planowania – zmierzające do opracowywania planów w sposób partycypacyjny i zmniejszenie woluntaryzmu podmiotów publicznych w podejmowaniu decyzji lokalizacyjnych;
- **ciągłość, perspektywiczność i antycypacyjność** planowania, tj. jego nastawienie na rozwiązywanie przyszłych, prognozowanych problemów zagospodarowania przestrzennego i rozwoju.

Choć trudno jest przecenić znaczenie którejkolwiek z wymienionych cech planowania – wszystkie są w istotnym stopniu uwarunkowaniem jego skuteczności – warto jednak zwrócić uwagę na szczególną rolę współzależności planów sporządzanych na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (systemowość) – jako uwarunkowania jego skuteczności. Hierarchizacja planowania jest często postrzegana jako niezbędna dla zapewnienia skuteczności [Kolipiński 2011, s. 96]. Kwestia ta będzie przedmiotem rozważań w dalszej części opracowania.

2. Modele systemów planowania zagospodarowania przestrzennego – ujęcie teoretyczne

Systemowy charakter planowania wynika z tego, że w większości państw plany zagospodarowania przestrzennego opracowywane są na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa – odpowiednio do podziału administracyjnego danego kraju i powinny tworzyć zbiór uzupełniających się regulacji dotyczących:

- sposobów podejmowania decyzji (odnośnie do użytkowania przestrzeni) przez podmioty publiczne,
- użytkowania przestrzeni przez podmioty mikroekonomiczne.

Plany zagospodarowania przestrzennego nie zawsze są opracowywane dla jednostek administracyjnych każdego szczebla podziału terytorialnego państwa (np. w Polsce planowaniem nie objęto powiatów). Na kształt systemu planowania przestrzennego (w tym na podział kompetencji) wpływ ma również to, czy państwo ma charakter unitarny (jak Polska), czy też federacyjny (jak np. Niemcy). Zazwyczaj wyróżniane są trzy typowe (podstawowe) poziomy planowania: lokalny, regionalny i krajowy, jednak nie wyczerpują one potrzeb związanych z koordynacją rozwoju przestrzennego przez sektor publiczny. Dlatego też, w miarę identyfikowania nowych problemów zagospodarowania przestrzennego mogą być rozwijane dalsze poziomy („szczeble”) planowania przestrzennego, takie jak np.: poziom ponadlokalny czy subregionalny, planowanie metropolitalne, planowanie transgraniczne (bilateralne), a także planowanie ponadkrajowe (ponadnarodowe). Opracowywanie planów zagospodarowania przestrzennego jest najczęściej związane z określonymi jednostkami terytorialnymi funkcjonującymi formal-

nie w ramach obowiązującego podziału administracyjnego kraju, a władze publiczne tych jednostek są wówczas podmiotami procesu planowania. Jednak, w rozważaniach teoretycznych, można również rozpatrywać możliwość/potrzebę tworzenia planów dla obszarów wyznaczanych (wyodrębnianych) nie na podstawie kryteriów administracyjnych lecz funkcjonalnych – tj. uwarunkowanych zasięgiem występowania określonych zjawisk problemowych. W praktyce planowania przestrzennego takie podejście jest jednak bardzo rzadko stosowane, głównie ze względu na trudności związane z delimitacją funkcjonalną oraz spory kompetencyjne pojawiające się przy zastosowaniu takiego podejścia (w sytuacji gdy obszar problemowy rozciąga się na całości i/lub części terytoriów więcej niż jednej jednostki administracyjnej)¹ „Zasięg” terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym i funkcjonalnym przedstawiono w tab. 1.

Kluczową kwestią w systemie planowania jest **rozstrzygnięcie (zdefiniowanie) relacji – kwestii kompetencyjnych – między poszczególnymi poziomami planowania. Powinny one być czytelnie określone, tak aby procedury planowania na poszczególnych poziomach organizacji terytorialnej systemu społeczno-gospodar-**

Tabela 1

Zasięg terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym i funkcjonalnym

<p>Zasięg terytorialny planowania w ujęciu administracyjnym:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● trzy typowe (podstawowe) poziomy planowania: lokalny, regionalny i krajowy, ● planowanie transgraniczne ● planowanie ponadnarodowe ● planowanie zagospodarowania obszarów morskich <p>Zasięg terytorialny planowania w ujęciu funkcjonalnym:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● planowanie w obszarach funkcjonalnych, np.: <ul style="list-style-type: none"> ○ miejskie obszary funkcjonalne ○ obszary metropolitalne ○ obszary chronione ● planowanie w obszarach problemowych, np.: <ul style="list-style-type: none"> ○ narażonych na klęski żywiołowe ○ poddawanych przekształceniom strukturalnym, rewitalizowanym
--

Źródło: Opracowanie własne.

¹ Planowanie w obszarach funkcjonalnych ma zwykle charakter specjalistyczny, tzn. dotyczy kwestii znajdujących się poza kompetencjami organów władzy podstawowych jednostek podziału administracyjnego państwa (gmin, powiatów, województw samorządowych). Dotyczy ono takich kwestii, jak np.: sporządzanie planów ochrony przyrody, planów gospodarki wodnej w układzie dorzeczy/zlewni, planów gospodarki leśnej, itp. Dla czytelnego określenia kompetencji w planowaniu specjalistycznym, zazwyczaj tworzy się wyspecjalizowane jednostki administracji publicznej (nie samorządowej) zajmującej się opracowywaniem i realizacją planów na obszarze, który podlega jurysdykcji tych instytucji w kwestiach związanych z problemem, będącym powodem opracowywania określonych planów działania.

czego uzupełniały się tworząc spójny i komplementarny system planów. Rozpatrując te kwestie, warto przeanalizować potencjalnie możliwe rodzaje relacji między procesami planowania na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (z założeniem istnienia trzech podstawowych ww. poziomów planowania). Pierwszy rodzaj relacji w planowaniu to model **skrajnie zhierarchizowany i scentralizowany**. Polegałby on na całkowitym podporządkowaniu wszystkich treści planów niższego szczebla, rozstrzygnięciom zapadającym w planach wyższego szczebla. Istotą takiego systemu planowania byłoby więc jedynie uszczegóławianie planów wyższego szczebla w planach niższego poziomu zarządzania, rozumiane jako operacjonalizacja planów bardziej ogólnych przez bardziej szczegółowe. W takim modelu, swoboda podejmowania rozstrzygnięć (decyzji) planistycznych na niższych poziomach zarządzania, zostałaby zdecydowanie ograniczona, czy wręcz wyeliminowana, na rzecz rozszerzenia kompetencji na wyższych poziomach zarządzania. Tego rodzaju system planowania zaprzeczalby w zasadzie demokratyzacji zarządzania i samorządności terytorialnej², ponieważ prowadziłby do utraty zdolności decydowania o sprawach lokalnych przez społeczność, której sprawy te dotyczą.

Drugi, przeciwstawny, potencjalnie możliwy do wyobrażenia model planowania (który można nazwać autonomicznym) to taki, w którym plany opracowywane są na różnych poziomach organizacji terytorialnej państwa (lokalnym, regionalnym, krajowym), a treści (ustalenia) tych planów są całkowicie niezależne względem siebie, jednak tylko władze lokalne (gmina) dysponują władztwem planistycznym – tj. są w pełni autonomiczne w kwestiach określania i sposobów realizowania polityki przestrzennej (sytuacja skrajnej samorządności planistycznej gmin). W takim systemie wszystkie decyzje o zagospodarowaniu przestrzennym zapadałyby właściwie na poziomie lokalnym, a władze wyższych szczebli zarządzania nie miałyby w zasadzie jakiegokolwiek wpływu na kształtowanie zagospodarowania fizycznej przestrzeni. Rolą planów regionalnych i krajowego w takim systemie byłoby tylko uogólnione prezentowanie treści/ustaleń zidentyfikowanych w planach lokalnych; regionalne i krajowe planowanie pełniłoby więc przede wszystkim funkcję informacyjną – diagnozującą sytuację planistyczną gmin.

Model systemu planowania zakładający autonomię planów różnego poziomu zarządzania miałby rację bytu jedynie w sytuacji, gdyby w przestrzeni kraju istniały odrębne – tj. niepokrywające się ze sobą (nie zawierające się w sobie) terytoria podległe jurysdykcji poszczególnych podmiotów władzy lokalnej, regionalnej i krajowej, które przez plany zagospodarowania przestrzennego regulowałyby sposoby użytkowania w obszarach zarządzanej przestrzeni. W praktyce podziału administracyjnego większości państw (w tym Polski) nie mamy jednak do czynienia z taką sytuacją, ponieważ całość przestrzeni danego kraju podzielona jest zazwyczaj na jednostki pod-

² Taki model planowania funkcjonował w okresie historycznym w krajach gospodarki centralnie sterowanej (państwa socjalistyczne) i – jak pokazała praktyka – kompletnie się nie sprawdził. Jest więc prezentowany w niniejszej pracy tylko z przyczyn poglądowych.

stawowego podziału administracyjnego (w Polsce – gminy); jednostki podstawowe pogrupowane są zaś w regiony (w Polsce – województwa samorządowe), a te „wypełniają” wreszcie przestrzeń całego kraju. W państwie nie ma więc terytoriów/terenów podległych tylko administracji władzy rządowej (centralnej), czy też podległych tylko władzy regionalnej³.

Przedstawiony wyżej model planowania (całkowita decentralizacja – absolutna autonomia planistyczna jednostek lokalnych) byłby z kolei niezgodny z filozofią funkcjonowania państwa unitarnego, którego lokalne, czy regionalne jednostki terytorialne są samorządne, ale nie całkowicie autonomiczne względem pozostałych struktur instytucji państwa.

Mając na uwadze przedstawione powyżej dwa skrajne modele systemu planowania, można wreszcie rozważyć „model pośredni”, którego charakterystyczną cechą jest założenie, że każdemu poziomowi planowania (krajowemu, regionalnemu, lokalnemu) przypisane są odpowiednie (właściwe) kompetencje i zadania merytoryczne. Ogólną regułą podziału kompetencji i zadań merytorycznych między różnymi poziomami planowania jest więc przyporządkowywanie ich stosownie do możliwości (zdolności) rozwiązywania określonych problemów zagospodarowania przestrzennego przez podmioty zarządzające jednostkami terytorialnymi różnych szczebli. Mając to na uwadze, przyjmuje się, że problemy gospodarowania przestrzenią o charakterze miejscowym (tzn. takie, których zasięg przestrzenny mieści się zazwyczaj w granicach podstawowej jednostki podziału terytorialnego kraju) powinny być w tej skali rozwiązywane. Lokalnym jednostkom terytorialnym powierza się więc zazwyczaj kompetencje z zakresu szeroko rozumianej gospodarki komunalnej, do których należą m.in.:

- wyznaczanie obszarów zabudowy mieszkaniowej, usługowej, budynków użyteczności publicznej;
- planowanie lokalizacji infrastruktury wodociągowej, kanalizacyjnej, energetycznej, z zakresu gospodarki odpadami;
- kształtowanie lokalnej sieci dróg i organizowanie lokalnego transportu publicznego;
- utrzymanie zieleni komunalnej, itp.

W typowych sytuacjach wymienione problemy powinny być – co do reguły – najskuteczniej rozwiązywane właśnie na poziomie lokalnym.

W gospodarowaniu przestrzenią napotkać można problemy, których rozwiązanie na poziomie lokalnym jest znacznie utrudnione lub niemożliwe. Należy do nich przede wszystkim koordynowanie lokalizacji przestrzennej i kształtowanie procesów rozwoju, między takimi elementami zagospodarowania przestrzennego, jak np.:

- sieć osadnicza – głównie na poziomie miast małych i średnich (pełniących funkcje obsługi ludności z terenów wiejskich) oraz ośrodków regionalnych,

³ Z wyjątkiem sytuacji szczególnych, kiedy za pośrednictwem regulacji prawnych o randze ustawowej można wyłączyć spod jurysdykcji planistycznej władz lokalnych tereny specjalne, takie jak np.: jednostki wojskowe, porty morskie, lotnicze itp. tereny zamknięte.

- regionalna sieć dróg kołowych i kolejowych oraz lotniska regionalne, a także centra logistyczne,
- sieć obszarów chronionej przyrody i krajobrazu.

Do kompetencji planowania przestrzennego na poziomie regionalnym zalicza się ponadto wyznaczanie obszarów przewidzianych pod eksploatację strategicznych złóż surowców mineralnych, energetycznych (itp. kopaliny) oraz wyznaczanie obszarów narażonych na niebezpieczeństwo powodzi i innych wielkoobszarowych katastrof naturalnych. Działania te powinny być ściśle powiązane z koordynowaniem rozwoju sieci osadniczej i stref przemysłowych.

W gospodarowaniu przestrzenią możemy wreszcie wskazać problemy, których zasięg (skala przestrzenna), przekracza poziom regionalny. Wówczas adekwatnym poziomem zarządzania, umożliwiającym opracowywanie planów skutecznie wspierających rozwiązywanie danego problemu, jest poziom krajowy. W zakres planowania przestrzennego, krajowego zalicza się zazwyczaj koordynowanie lokalizacji i rozwoju przestrzennego:

- korytarzy drogowych i kolejowych o znaczeniu krajowym i międzynarodowym oraz lotnisk o randze międzynarodowej;
- sieci osadniczej – głównych ośrodków o znaczeniu krajowym i międzynarodowym;
- sieci obszarów chronionej przyrody o randze krajowej i międzynarodowej.

Omawiany model systemu planowania, implikuje konieczność rozdzielnego przypisania kompetencji do rozwiązywania problemów w gospodarowaniu przestrzenią (stosownie do skali przestrzennej zjawisk) podmiotom zarządzającym jednostkami terytorialnymi różnych szczebli.

Oznacza to, że w krajowym planie zagospodarowania przestrzennego można dokonywać rozstrzygnięć tylko niektórych kwestii – problemów przestrzennych – tych o charakterze ogólnokrajowym, strategicznym, których rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie regionalnym, ani lokalnym. Rozstrzygnięcia te (zawarte w planie krajowym) powinny mieć charakter wiążący dla planów regionalnych – tj. zostać obligatoryjnie przeniesione do ich treści („twarde wskazania”). Zawarcie w treści planu krajowego rozstrzygnięć wiążących dla podmiotów planowania regionalnego, nie wyklucza ponadto możliwości określenia w planie krajowym także innych treści, jednak już o charakterze indykatywnych, tj. w formie rekomendacji („miękkie wytyczne”) adresowanych do samorządów regionalnych – i pośrednio – także lokalnych. Uwzględnienie tych treści w regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie podmioty byłoby kwestią fakultatywną, tzn. opartą np. na negocjowaniu warunków wprowadzenia właściwych zapisów między podmiotami zarządzającymi na poziomie krajowym i regionalnym.

W opisywanym modelu systemu planowania, do planów regionalnych wprowadzane byłyby więc, z planu krajowego, treści wiążące (obligatoryjne) dotyczące regionu oraz inne – niewiążące – uwzględnione na zasadzie fakultatywności, rekomendacje odnoszące się do regionalnych problemów zagospodarowania przestrzennego.

Podmioty opracowujące plan regionalny wprowadzałyby do niego także własne treści dotyczące problemów strategicznych rozwoju przestrzennego o znaczeniu regionalnym, których rozwiązanie nie jest możliwe na poziomie poszczególnych, lokalnych jednostek terytorialnych. Rozstrzygnięcia te również można podzielić na dwie grupy: 1) wiążące dla lokalnych jednostek terytorialnych przy opracowywaniu planów przestrzennych („twarde wskazania”) – wprowadzane obligatoryjnie; 2) rekomendowane do zastosowania w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego („wytyczne miękkie” – treści indykatywne). Uwzględnienie treści indykatywnych w lokalnych planach zagospodarowania przestrzennego przez odpowiednie podmioty – wygląda analogicznie, jak w przypadku planowania krajowego i regionalnego – jest kwestią fakultatywną, tzn. opartą np. na negocjowaniu warunków wprowadzenia właściwych zapisów między podmiotami zarządzającymi na poziomie regionalnym i lokalnym.

Mając na względzie opisane powyżej reguły formułowania wiążących i indykatywnych treści w planie krajowym i planach regionalnych oraz ich przenoszenie do planów niższego poziomu, można stwierdzić, że z regionalnych do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego przenoszone są w efekcie następujące rodzaje treści:

- ustalenia wiążące (obligatoryjne) o znaczeniu krajowym, dotyczące lokalnej JT;
- ustalenia wiążące (obligatoryjne) o znaczeniu regionalnym dotyczące lokalnej JT;
- uwzględnione na zasadzie fakultatywnej treści rekomendowane (indykatywne) o znaczeniu krajowym, dotyczące lokalnej JT;
- uwzględnione na zasadzie fakultatywnej treści rekomendowane (indykatywne) o znaczeniu regionalnym, dotyczące lokalnej JT.

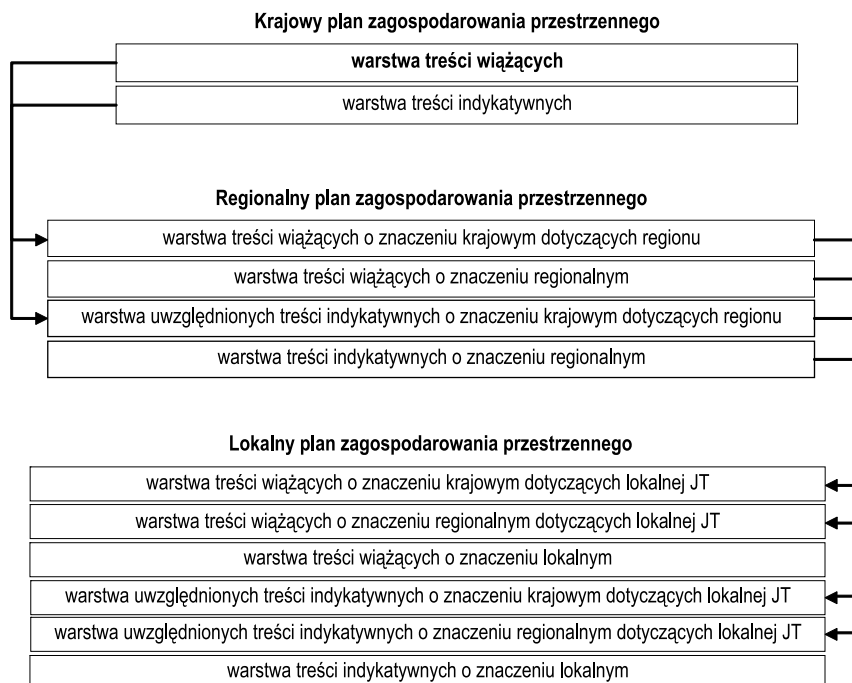
Analogicznie jak przy planowaniu regionalnym – podmioty opracowujące plan lokalny wprowadzają do niego własne treści dotyczące problemów rozwoju przestrzennego o znaczeniu lokalnym, których rozstrzygnięcie na wyższych poziomach zarządzania byłoby bezzasadne. Rozstrzygnięcia te również można podzielić na dwie grupy: 1) wiążące (obligatoryjne) dla podmiotów mikroekonomicznych działających na terenie objętym planem (regulacja twarda); 2) rekomendowane do stosowania przez podmioty mikroekonomiczne użytkujące terytorium objęte planem („miękkie wytyczne” – treści indykatywne).

Należy zwrócić uwagę, że w opisanym modelu systemu planowania przestrzennego, oddziaływanie rozstrzygnięć planistycznych na podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń, odbywa się **tylko przez treści lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego**. W tak skonstruowanym systemie zakłada się, że powszechnie obowiązujące przepisy planowania, mające charakter regulacji prawnych podlegających egzekucji (tzn. wiążące podmioty mikroekonomiczne użytkujące przestrzeń i dające podstawę do wydawania np. decyzji lokalizacyjnych określających parametry zabudowy), nie zapadają na poziomie planowania krajowego i regionalnego, a jedynie na poziomie lokalnym. Oznacza to, że wszystkie ustalenia dokonywane na poziomie planowania krajowego, które mają stać się wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych, muszą zostać przeniesione najpierw do planów regionalnych,

a z nich następnie do planów lokalnych. Analogicznie, wszystkie ustalenia dokonywane na poziomie planowania regionalnego, które mają stać się wiążące dla podmiotów mikroekonomicznych, muszą zostać przeniesione do planów lokalnych.

Opisany wyżej, ogólny, modelowy, schemat powiązań między planowaniem krajowym, regionalnym, a lokalnym przedstawiono na ryc. 1.

Alternatywnym rozwiązaniem wobec systemu planowania opartego na przenoszeniu określonych treści planów krajowych do regionalnych, a z regionalnych do lokalnych, byłoby przyjęcie zasady pozwalającej na tworzenie regulacji powszechnie obowiązujących, a więc podlegających egzekucji (tzn. odnoszących się do podmiotów mikroekonomicznych użytkujących przestrzeń) i będących podstawą do wydawania decyzji lokalizacyjnych (określających np. parametry zabudowy) we wszystkich typach planów: krajowym, regionalnych i lokalnych. Wymagałoby to jednak bardzo precyzyjnego określenia, które problemy i elementy zagospodarowania przestrzennego znajdujące się na terytorium państwa podlegają wiążącemu regulowaniu w planie krajowym, które w planach regionalnych, a które w planach lokalnych? Przypisanie poszczególnym poziomom planowania kompetencji w zakresie tworzenia wiążących prawnie regulacji planistycznych, odnośnie do całego zbioru elementów i problemów zagospodarowania przestrzennego, musiałoby mieć charakter rozłączny, tak aby



Ryc. 1. Uogólniony schemat powiązań systemowych między treściami planów zagospodarowania przestrzennego: krajowego, regionalnych i lokalnych

Źródło: Opracowanie własne.

kompetencje podmiotów różnych szczebli planowania i treści planów nie kolidowały ze sobą (w systemie opisanym we wcześniejszym akapicie, kolizjom rozstrzygnięć planistycznych zapadających na różnych poziomach, zapobiega system „przenoszenia” twardych ustaleń wiążących i negocjowania wprowadzania do planów niższego szczebla miękkich wytycznych). System taki wymagałby najprawdopodobniej stworzenia sieci terenowych (lokalnych) przedstawicielstw krajowej i regionalnych służb (instytucji) planistycznych, przede wszystkim w celu zbierania informacji o problemach zagospodarowania przestrzennego na potrzeby opracowywanych planów: krajowego i regionalnych oraz wydawania na podstawie tych planów decyzji lokalizacyjnych lokalnym podmiotom użytkującym przestrzeń itp.

W kształtowaniu relacji między planowaniem przestrzennym na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w szczególności w kwestiach podziału kompetencji, bardzo istotne znaczenie ma ponadto zasada subsydiarności, wskazująca, że „poszczególne szczeble administracji publicznej przejmują tylko te zadania, które nie mogą być realizowane na niższym poziomie władzy” [Kolipiński 2011, s. 96; por. także: Drzazga 2011, s. 19-23].

3. Zarys powiązań systemowych w planowaniu zagospodarowania przestrzennego w Polsce

Na system planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce regulowany *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, składają się akty planowania opracowywane:

- na poziomie kraju – przez organy administracji rządowej,
- na poziomie regionu – przez administrację samorządową województwa,
- na poziomie lokalnym – przez samorządy poszczególnych gmin.

W ramach przyjętych regulacji prawnych systemu planowania przestrzennego, zakłada się, że planowanie krajowe odgrywać powinno przede wszystkim rolę koordynującą wobec planowania regionalnego: „minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego [...] koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju” [art. 46, pkt 1].

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju jest aktem ogólnym planowania, adresuje wiążące ustalenia do tzw. programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego („programy rządowe”), które to opracowania/dokumenty są z kolei aktami specjalistycznymi planowania przestrzennego w Polsce na poziomie krajowym [por. *Ustawa...* 2003, art. 48, ust. 1; art. 47, ust. 2]. Programy rządowe realizacji inwestycji celu publicznego kierują natomiast ustalenia wiążące do planów zagospodarowania przestrzennego województw [por. *Ustawa...* 2003, art. 49, ust. 2; art. 39, ust. 4] i dalej do aktów planowania miejscowego. Programy, o których mowa powinny wiązać gminę przy kształtowaniu polityki przestrzennej (*studium uwarunkowań i kierunków*

zagospodarowania przestrzennego – studium) i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym szczególnie nacisk kładzie na realizację inwestycji celu publicznego, wskazując, że „w planie zagospodarowania przestrzennego województwa umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym [...], które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością” [art. 39, ust. 5].

Wpływ planowania regionalnego na planowanie lokalne odnosi się również przede wszystkim do kwestii związanych z inwestycjami publicznymi: „ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa wprowadza się do planu miejscowego po uprzednim uzgodnieniu terminu realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym i warunków wprowadzenia ich do planu miejscowego” [art. 44, ust. 1].

Podobną rolę odgrywa planowanie regionalne względem lokalnego: „wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza studium [...] uwzględniając zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa” [art. 9, ust. 2], a „ustalenia studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych” [art. 9, ust. 4].

W *studiach* określa się w szczególności obszary, na których rozmieszczone będą inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego [art. 10, ust. 2, pkt 7].

Reasumując można stwierdzić, że system planów zagospodarowania przestrzennego sporządzanych na różnych poziomach podziału terytorialnego kraju, koncentruje się przede wszystkim na zapewnieniu podstaw formalno-prawnych do podejmowania przez władze administracyjne działań związanych z koordynacją rozmieszczenia i lokalizacją inwestycji publicznych, w szczególności tych o znaczeniu ponadlokalnym. Rozwiązywanie innych problemów gospodarki przestrzennej przez planowanie i koordynowanie działań na różnych poziomach zarządzania (krajowym, regionalnym i lokalnym) – nie jest właściwie przedmiotem regulacji ustawowych.

4. Ocena funkcjonowania systemu planowania przestrzennego w Polsce

Dokonując oceny systemu powiązań między planowaniem wielkoprzestrzennym (krajowym i regionalnym) a lokalnym, należy po pierwsze, zwrócić uwagę na skuteczność planowania w kontekście podstawowego celu, na który położono nacisk w regulacji prawnej (koordynacja przestrzenna realizacji inwestycji publicznych). W odniesieniu do tej kwestii można stwierdzić, że obowiązująca od 2001 do 2011 r.

Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju (KPPZK) „nie poradziła sobie” ze sformułowaniem programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego, wiążących dla podmiotów publicznych planujących na poziomie regionalnym i lokalnym. Można stwierdzić, że system ustawowo stworzony nie został w praktyce zrealizowany. Od momentu przyjęcia *KPPZK*, przez kilka lat nie uchwalano prawie w ogóle żadnych programów rządowych. Kiedy już pewne programy rządowe zostały sporządzone, w międzyczasie w życie weszły również tzw. ustawy specjalne wyłączające spod jurysdykcji planowania przestrzennego pewne inwestycje i działania przestrzenne sektora publicznego (dezintegrując tym samym system planistyczny), skutkiem czego programy rządowe nie działają w praktyce, tak jak zakładano początkowo (np. inwestycje drogowe są realizowane na podstawie procedur specjalnie do tego celu wprowadzonych ustawą, co powoduje, że plany zagospodarowania przestrzennego stają się mapami ewidencyjnymi dróg – a nie narzędziem ich lokalizowania i przestrzennej koordynacji).

Praktyka planowania przestrzennego, pokazuje że koordynacyjna rola planowania krajowego względem regionalnego a regionalnego względem lokalnego odnośnie do lokalizacji inwestycji publicznych, zależna jest w dużej mierze od zdolności i kompetencji negocjacyjnych podmiotów administracji publicznej rządowej i samorządowej. System planowania przestrzennego w Polsce można określić jako *quasi*-hierarchiczny, albowiem w dużej mierze opiera się on na „miękkich” uzgodnieniach: „...pierwotny, czytelny, hierarchiczny system planów został w Polsce zastąpiony przez system *quasi*-hierarchiczny. Polega on częściowo na obowiązku uwzględniania w planach niższego szczebla ustaleń planów wyższego szczebla, a częściowo na uzgadnianiu – w skomplikowanym systemie – wprowadzania do planów zadań publicznych (programów) formułowanych na poziomie ministerstw i centralnych organów administracji rządowej oraz samorządów wojewódzkich. System ten, zmierzający do uporządkowania przekazywania informacji między administracją centralną i samorządami województw a aparatem planowania różnych szczebli, jest sam w sobie propozycją rozsądną. Jego słabością [...] jest nadmierna wiara w normatywność koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (jest ona *de facto* studium o charakterze naukowym) i jej instytucjonalne koordynacyjne oddziaływanie...” [Jędraszko 2005, s. 253-254].

Po drugie, oceniając system planowania przestrzennego w Polsce w kontekście współzależności poszczególnych poziomów planowania, należy podnieść kwestię tego, na ile system planów skutecznie rozwiązuje problemy zagospodarowania przestrzennego kraju. W tym miejscu, należy zwrócić uwagę, że *Ustawa* jako główny problem systemu planowania traktuje zagadnienie lokalizacji inwestycji publicznych (w praktyce, w szczególności odnosi się to do „twardej” infrastruktury). Nie dyskredytując potrzeby podejmowania działań w tym zakresie, należy jednak zwrócić uwagę na to, że lokalizacja inwestycji publicznych nie wyczerpuje listy problemów, których rozwiązywaniu powinien służyć system planowania. W szczególności takim problemem jest koordynowanie lokalizowania wszelkiej zabudowy – nie tylko pu-

blicznej. Problem niekontrolowanej, żywiołowej sub- i dezurbanizacji przestrzeni (z wszelkimi tego konsekwencjami: krajobrazowymi, przyrodniczymi, ekonomicznymi i społecznymi) dotyka dziś przestrzeni całego niemal kraju [por. Kozłowski 2006; Lorens 2005; Węclawowicz *et al.* 2006, s. 145-147].

Skuteczne instrumenty kontroli procesów urbanizacji leżą w gestii samorządów lokalnych, które mogą opracowywać plany zabudowy o charakterze regulacyjnym, jednak często, ze względów politycznych nie wykorzystują planów miejscowych do tego celu, bagatelizując zagrożenia płynące ze zjawiska niekontrolowanego rozpraszania się zabudowy. Brak lokalnych rozwiązań planistycznych ukierunkowanych na opanowanie problemów suburbanizacji, ale także skala przestrzenna przedmiotowych zjawisk (dotykających zespołów miejskich, aglomeracji) implikuje potrzebę koordynacji działań nakierowanych na sanację żywiołowej zabudowy już na poziomie regionalnym, czy też nawet – krajowym. Praktyka pokazuje jednak, że o ile rola planów wieloprzestrzennych (regionalnych i krajowych) w koordynacji lokalizacji inwestycji publicznych jest niewielka, o tyle w odniesieniu do procesów urbanizacji – znikoma, lub zgoła żadna. Mając na względzie to, że kształtowanie ładu przestrzennego stanowi jedną ze szczególnych wartości „wysoko cenionych” planowania wymienianych w *Ustawie...* [art. 1, ust. 1, pkt 2; art. 1, ust. 2, pkt 1], jak i również jeden z celów strategicznych aktualnej *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju*, którym jest „opanowywanie procesów suburbanizacji i kształtowanie ładu przestrzennego” [*Koncepcja...* 2012, s. 159; por. także: Korcelli *et al.* 2010, s. 16, 129-132], należałoby oczekiwać stworzenia pewnych instrumentów wspierających osiągnięcie przedmiotowego celu polityki przestrzennej także na poziomie planowania regionalnego i krajowego. W praktyce jednak wszelkie treści i zapisy planów regionalnych i *Koncepcji*, w przedmiotowym zakresie mają charakter wyłącznie indykatorywny – nie są w jakimkolwiek stopniu wiążące dla samorządów lokalnych.

Słabość systemu planowania przestrzennego w Polsce w odniesieniu do koordynacji procesów zabudowy i zagospodarowania terenów, wynika nie tylko z indykatorywnej natury treści planów wieloprzestrzennych, ale także – a może przede wszystkim – z braku w systemie planowania wytycznych merytorycznych (materiałnych) do formułowania lokalnych regulacji planistycznych [por. Jędraszko 2005, s. 412-414]. W Polsce brak jest systemu powszechnie obowiązujących standardów (normatywów) budowlanych (urbanistycznych), chroniących pewne kategorie walorów przestrzennych, niezależnie od przepisów lokalnego planu zabudowy. Problem braku ogólnokrajowych i/lub zróżnicowanych regionalnie standardów urbanistycznych, był już wielokrotnie poruszany w literaturze [por. np. prace Dylewskiego 1998], dlatego przedstawianie jego założeń nie jest w tym miejscu konieczne.

Podsumowując, można stwierdzić, że nieskuteczność planowania w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego zgodnie z paradygmatem zrównoważonego rozwoju wynika w znacznej mierze z jego asystemowego charakteru w Polsce, na co składają się następujące przyczyny:

- funkcja koordynacyjna planowania regionalnego i krajowego względem planowania lokalnego jest *de facto* ograniczona,
- głównie indykatywny charakter planowania wieloprzestrzennego – brak wyraźnych ustaleń wiążących dla planów lokalnych.

Wynika to z:

- diagnostycznej i deklaratywnej (w praktyce) formy planowania wieloprzestrzennego;
- regulacyjnego (twardego), ale generalnie fakultatywnego planowania miejscowego (MPZP);
- znikomego znaczenia praktycznego (i ograniczonego zakresu merytorycznego – głównie odnoszącego się do infrastruktury technicznej) programów rządowych realizacji inwestycji celu publicznego w „spajaniu” planowania w system;
- funkcjonowania w praktyce planowania systemu miękkich uzgodnień stosowanych w procesie opracowywania *KPZK*, *PZPW* oraz studiów gmin, zamiast ustalania w planach warstwy treści wiążących dla planów niższego rzędu i warstwy treści indykatywnych – rekomendowanych do wprowadzenia;
- traktowania programów rządowych jako narzędzi służących przede wszystkim realizacji inwestycji materialnych (np. infrastruktura);
- **niedostrzegania, że koordynowania rozwoju przestrzennego w układzie kraj-region-gmina wymagają nie tylko inwestycje, ale w dużej mierze, także regulacje ukierunkowane na reglamentowanie wykorzystania określonych cennych walorów przestrzeni, co w obecnym systemie jest wyłącznie domeną planowania miejscowego, nie mającego powszechnego charakteru i podatnego na wpływy polityczne.**

5. Rekomendacje zmian w systemie planowania przestrzennego

Mając na względzie przedstawione powyżej rozważania teoretyczne na temat hierarchiczności systemu planowania oraz wybrane refleksje odnoszące się do problemów instytucjonalnych zagospodarowania przestrzeni w Polsce, można sformułować kilka rekomendacji wskazujących na potrzebę nowego ukształtowania relacji między planowaniem krajowym, regionalnym i lokalnym. Dokonując zmian w systemie planów zagospodarowania przestrzennego należałoby rozważyć:

- 1) wprowadzenie ustaleń wiążących i ustaleń indykatywnych w strategicznych planach przestrzennych – regionalnych i krajowych, względem planów opracowywanych na poziomie (odpowiednio) regionalnym i lokalnym;
- 2) wyposażenie systemu planowania w instrumenty ekonomiczne – ponieważ rozstrzygnięcia wiążące przenoszone w systemie planowania „z góry na dół” rodzą konsekwencje gospodarcze (np. reglamentacja użytkowania przestrzeni) wyma-

- gana byłaby również zmiana modelu finansowania rozwoju JST zgodnie z zasadą subsydiarności – redystrybucja kosztów/korzyści związanych z wprowadzaniem ustaleń wiążących z planów wyższego szczebla do planów niższego szczebla;
- 3) przyjęcie powszechnie obowiązującego i/lub zróżnicowanego regionalnie systemu standardów urbanistycznych, ukierunkowanych na ochronę przynajmniej niektórych walorów przestrzeni (odnoszących się do wartości wysoko cenionych wymienianych w *Ustawie...*), niezależnie od lokalnych regulacji planistycznych w przedmiotowym zakresie.

Wykorzystanie systemu aktów planowania w praktyce, jest obecnie zawężone właściwie wyłącznie do wspomagania procesów lokalizowania inwestycji publicznych. Aby planowanie przestrzenne mogło stać się instrumentem służącym wspieraniu zrównoważonego użytkowania przestrzeni, jego zakres merytoryczny musi rozszerzyć się na inne aspekty (związane z ochroną i użytkowaniem tych walorów przestrzeni, które mają charakter publiczny i ponadlokalny) [por.: Davoudi 2001, s. 82-93; Davoudi, Layard 2001, s. 7-17; Selman 2000], co wymaga zdecydowanego wzmocnienia roli planowania regionalnego i krajowego w koordynowaniu rozwoju przestrzennego.

Literatura

- Davoudi S., 2011, *Planning and the Twin Discourses of Sustainability*, [w:] *Planning for a Sustainable Future*, A. Layard, S. Davoudi, S. Batty (red.). Wyd. Spon Press, Taylor & Francis Group.
- Davoudi S., Layard A., 2011, *Sustainable Development and Planning. An Overview*, [w:] *Planning for a Sustainable Future*, op. cit.
- Drzazga D., 2011, *Planowanie przestrzenne jako instrument zarządzania rozwojem jednostek terytorialnych w ujęciu teoretycznym*, [w:] *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, D. Stawasz, D. Drzazga, C. Szydłowski. Wyd. UŁ, Łódź.
- Dylewski R., 1998, *Krajowe standardy urbanistyczne – podstawy, propozycje*. „Człowiek i Środowisko. Gospodarka przestrzenna i komunalna”, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, t. 22, nr 1-2, Warszawa.
- Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.). Wyd. UŁ, Łódź, 2010.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- 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, Warszawa.
- Koncepcja Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, załącznik do obwieszczenia Prezesa Rady Ministrów z 26 lipca 2001 r. o ogłoszeniu *Koncepcji Polityki Przestrzennego Zagospodarowania Kraju*, Mon. Pol. Nr 26, poz. 432, Warszawa, 16 sierpnia 2001 r.

- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, załącznik do Uchwały Nr 239 Rady Ministrów, z 13 grudnia 2011 r., w sprawie przyjęcia *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski, 2012, poz. 252, Warszawa, 27 kwietnia 2012 r.
- Korcelli P., Degórski M., Drzazga D., Komornicki T., Markowski T., Szlachta J., Węclawowicz G., Zaleski J., Zaucha J., 2010, *Ekspercki Projekt Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2033*. Studia KPZK PAN, t. CXXVIII, Warszawa.
- Kozłowski S. (red.), 2006, *Żywiłowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich*. Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. II, KUL – Katedra Ochrony Środowiska, Komitet „Człowiek i Środowisko” PAN, Białystok – Lublin – Warszawa.
- Lorens P. (red.), 2005, *Problem suburbanizacji*. Biblioteka Urbanisty, nr 7, Wyd. „Urbanista”, Warszawa.
- Selman P., 2000, *Environmental Planning: The Conservation and Development of Biophysical Resources*. 2 wyd., SAGE, London, Thousand Oaks, New Delhi.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003, Nr 80, poz. 717, tekst jednolity: Dz.U. z 2012 r. poz. 647, 951.
- Węclawowicz G., Bański J., Degórski M., Komornicki T., Korcelli P., Śleszyński P., 2006, *Przestrzenne zagospodarowanie Polski na początku XXI wieku*. „Monografie”, nr 6, IGiPZ PAN, Warszawa.