

*Dominik Drzazga**

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA STOJĄCE PRZED PLANOWANIEM PRZESTRZENNYM W ŚWIETLE PARADYGMATU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Streszczenie. Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania autorskiej koncepcji zmian w systemie planowania przestrzennego i planowania rozwoju w Polsce.

We wprowadzeniu scharakteryzowano krótko ewolucję planowania od narzędzia urbanistycznego, służącego głównie porządkowaniu fizycznej przestrzeni, do instrumentu pobudzania procesów rozwoju i optymalizacji wykorzystania różnych zasobów. Wskazano na potrzebę integracji oraz stosowania podejścia funkcjonalnego w planowaniu. W dalszej części artykułu przybliżono wybrane, najistotniejsze słabości instytucjonalne obniżające skuteczność systemu planowania przestrzennego w Polsce. Mając je na względzie, w drugiej części artykułu zarysowano autorską koncepcję zmian na poziomie lokalnego i regionalnego planowania. Tekst kończy krótkie podsumowanie odnoszące się do warunków, jakie muszą być spełnione dla wprowadzenia proponowanych zmian w systemie planowania rozwoju.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, planowanie rozwoju, planowanie zintegrowane, planowanie regionalne, planowanie lokalne, obszary funkcjonalne, samorząd terytorialny, rozwój zrównoważony, rozwój trwały.

1. WPROWADZENIE

Planowanie przestrzenne tradycyjnie postrzegane było jako działanie człowieka ukierunkowane na porządkowanie w przestrzeni (będącej przedmiotem użytkowania społeczności ludzkich) elementów przede wszystkim pochodzenia antropogenicznego.

Potrzeba planowego zagospodarowywania terenów pojawiła się pierwotnie na obszarach osadniczych, gdzie przedmiotem koordynacji lokalizacji w przestrzeni były przede wszystkim takie elementy, jak zabudowa i infrastruktura. Nieco upraszczając, można więc powiedzieć, że planowanie ma swe korzenie w urbanistyce – jako pierwsze w planowy sposób zagospodarowywane były tereny osiedli ludzkich o różnych formach (miejskich, wiejskich).

* Uniwersytet Łódzki, Wydział Zarządzania, Katedra Zarządzania Miastem i Regionem, Zakład Zarządzania Miastem.

Określony sposób zagospodarowywania zasiedlonych przez człowieka terenów początkowo podyktowany był przede wszystkim dwojakimi rodzajami kryteriów: funkcjonalnymi i estetycznymi. Rozkład zabudowy (domy mieszkalne, obiekty publiczne i in.) oraz infrastruktury (drogi, akwedukty, wodociągi, kanalizacja, linie elektroenergetyczne) w przestrzeni osiedli/miast podporządkowany był funkcjom, jakie dane obszary pełniły w jednostce osadniczej, a także zmieniającym się i z natury subiektywnym kryteriom estetycznym.

Z upływem czasu, wraz z rozwojem cywilizacyjnym i postępującą złożonością procesów społeczno-gospodarczych, planowanie przestało być jedynie narzędziem porządkowania (organizacji) przestrzennej aktywności człowieka w jego otoczeniu (jako celem samym w sobie), a stało się instrumentem inicjowania rozwoju dzięki przemyślanej – zaplanowanej – alokacji określonych funkcji gospodarczych czy obiektów w fizycznej przestrzeni. Planowanie stało się również ważnym narzędziem przestrzennej optymalizacji podaży dóbr publicznych oraz racjonalizacji wykorzystania zasobów naturalnych, w tym w szczególności reglamentacji wykorzystania ograniczonej fizycznie przestrzeni. Współcześnie widzi się jego rolę bardzo szeroko – jako instrumentu przestrzennej koordynacji wszelkich form gospodarczej i społecznej aktywności człowieka (Perry 2003: 142–161). Coraz częściej dostrzega się związki między formami zagospodarowania przestrzeni a wykorzystywaniem innych zasobów, np. źródeł energii (osadnictwo rozproszone *versus* zwarte w kontekście zużycia energii).

Mając na uwadze zarysowane problemy, można postawić hipotezę, że wzrost roli planowania w koordynowaniu różnych form działalności ludzkiej implikuje potrzebę **integracji planowania przestrzennego** z innymi obszarami planowania działań rozwojowych przez sektor publiczny oraz dostosowania zasięgu terytorialnego planowania do faktycznego/realnego zasięgu koordynowanych zjawisk przestrzennych, a nie do jednostek podziału administracyjnego (**podejście funkcjonalne**).

Reorganizacja podejść planistycznych (integracja, ujęcie funkcjonalne) jest jednak procesem powolnym, co powoduje, że współczesne systemy planowania są dotknięte różnego rodzaju wadami. Do najważniejszych ułomności instytucjonalnych systemu planowania przestrzennego, ograniczających jego skuteczność, można zaliczyć (na przykładzie Polski):

- niską integrację planowania społeczno-gospodarczego, planowania przestrzennego i planowania w zakresie ochrony przyrody,
- brak powszechnie obowiązujących (lokalnych) regulacji odnośnie do zagospodarowania i zabudowy terenu,
- planowanie w układach administracyjnych, a nie funkcjonalnych i/lub problemowych (dominacja ujęcia administracyjnego nad podejściem funkcjonalnym w planowaniu),
- iluzoryczny, wyłącznie indykatywny, miękki charakter planowania ponadlokalnego (brak wiążących ustaleń w koncepcji Przestrzennego Zagospoda-

rowania Kraju i Planie Zagospodarowania Przestrzennego Województwa) powodujący jego dysfunkcjonalność – zatracenie funkcji koordynacyjnej planowania ponadlokalnego.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie autorskich koncepcji zmian organizacyjno-instytucjonalnych, jakie mogłyby zostać wprowadzone w systemie planowania z uwzględnieniem – z jednej strony – jego ułomności, a z drugiej – potrzeby integracji i stosowania podejścia funkcjonalnego w zarządzaniu rozwojem jednostek terytorialnych.

2. UŁOMNOŚCI INSTYTUCJONALNE PLANOWANIA ROZWOJU

2.1. Integracja różnych aspektów rozwoju w planowaniu

Jednym z zasadniczych problemów planowania zagospodarowania przestrzennego jest **niska integracja różnych aspektów planowania rozwoju**, w szczególności planowania społeczno-gospodarczego, planowania przestrzennego i planowania w zakresie ochrony przyrody oraz krajobrazu.

Na obowiązujący współcześnie system planowania i zarządzania rozwojem na wszystkich poziomach podziału terytorialnego kraju (gmina, powiat, region/województwo, kraj) składają się odrębne opracowania planistyczne odnoszące się do problematyki społeczno-gospodarczej (strategie rozwoju) i powstające w osobnym trybie plany zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja taka powoduje, że strategiczne dokumenty planowania przestrzennego (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego) powielają w znacznej mierze treści odpowiadających im strategii rozwoju.

Z planowaniem rozwoju przestrzennego w szczególności słabo powiązane jest planowanie konserwatorskie w odniesieniu do obszarów chronionej przyrody i krajobrazu, wprowadzane na mocy ustawy o ochronie przyrody. Ustawa ta przewiduje, co prawda, szereg procedur mających w założeniu integrować plany ochrony z planami przestrzennymi: z jednej strony wprowadza tryb opiniowania przez właściwe miejscowo rady gmin planów ochrony (sporządzanych dla parków narodowych – PN, parków krajobrazowych – PK, rezerwatów przyrody – art. 19, ust. 1 i 2), z drugiej zaś – określa tryb uzgadniania projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej z podmiotami zarządzającymi odpowiednimi terenami chronionymi (ustawa o ochronie przyrody, art. 10, ust. 6; art. 13, ust. 3a; art. 16, ust. 7; art. 23, ust. 5; art. 30 ust. 3), a ponadto stanowi, że plany ochrony PN, PK i rezerwatu przyrody zawierają ustalenia (a w przypadku

planu zadań ochronnych lub planu ochrony obszarów Natura 2000 – wskazania do zmian¹) do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, planów zagospodarowania przestrzennego województw oraz planów zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej (ustawa o ochronie przyrody, art. 20, ust. 3, pkt 7; art. 20, ust. 4, pkt 6; art. 28, ust. 10, pkt 5; art. 29, ust. 8, pkt 4). Ustawa wskazuje również, że:

[...] cele ochrony przyrody są realizowane przez uwzględnianie wymagań ochrony przyrody w strategiach, programach i dokumentach programowych, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – *Prawo ochrony środowiska*, programach ochrony środowiska przyjmowanych przez organy jednostek samorządu terytorialnego, koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategiach rozwoju województw, planach zagospodarowania przestrzennego województw, strategiach rozwoju gmin, studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i planach zagospodarowania przestrzennego morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej oraz w działalności gospodarczej i inwestycyjnej... (ustawa o ochronie przyrody, art. 3, pkt 1).

Obserwacja praktyki pokazuje jednak, że wymienione wyżej procedury nie prowadzą do skutecznego uwzględniania celów ochrony przyrody w planowaniu przestrzennym, lecz mają raczej charakter intencjonalny, postulatyczny.

Podstawowym problemem w przedmiotowym zakresie są kłopotliwe do rozwiązywania konflikty powstające w związku z wprowadzaniem ustaleń planów ochrony do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego (w szczególności do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego).

Istotą działań ochronny konserwatorskiej (bez której często traci ona swój sens) jest bowiem, w znacznej mierze, ustanawianie ograniczeń, a niekiedy nawet całkowitego zakazu zabudowy i gospodarczego użytkowania terenów położonych w obszarach chronionych (Anker, Basse 2001: 175). W sytuacji, gdy grunty poddane ochronie nie stanowią własności Skarbu Państwa, tego rodzaju ograniczenia są często traktowane przez samorządy i społeczności lokalne jako nieakceptowalne naruszenie własności prywatnej. Obejmowanie ochroną konserwatorską terenów cennych przyrodniczo i/lub krajobrazowo jest więc dobrem publicznym, często o znaczeniu narodowym, ale zarazem – dla niektórych lokalnych właścicieli i użytkowników gruntów – również uciążliwym efektem zewnętrznym tworzonego przez państwo (Drzazga 2010: 12–19). Zasadniczą przyczyną braku integracji między planowaniem ochrony a planowaniem przestrzennym jest więc brak instrumentów służących kompensacji kosztów wprowadzanych ograniczeń w użytkowaniu/zaopodarowaniu gruntów na terenach będących własnością prywatną.

¹ Planowanie ochrony dla obszaru Natura 2000 dokonywane jest w trybie opracowywania tzw. planu zadań ochronnych (art. 28 ustawy o ochronie przyrody); może ono być jednak pogłębione przez sporządzenie bardziej szczegółowego planu ochrony (art. 29 ustawy o ochronie przyrody).

2.2. Regulacje odnośnie do zagospodarowania i zabudowy terenu

Poważną ułomnością systemu planowania zagospodarowania przestrzennego w Polsce jest brak powszechnie obowiązujących (lokalnych) regulacji odnośnie do zagospodarowania i zabudowy terenu. Tego rodzaju szczegółową regulację sposobów zabudowy i zagospodarowania terenów stanowią miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (m.p.z.p.), z tym jednak zastrzeżeniem, iż nie są one powszechne – ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dopuszcza bowiem fakultatywność ich sporządzania. W roku 2012 pokrycie planistyczne (m.p.z.p.) wynosiło w Polsce 27,9% (8722,3 tys. ha powierzchni terenu pokrytej m.p.z.p.), zaś w miastach na prawach powiatu planami miejscowymi pokryte było 42,5% ich powierzchni (301,1 tys. ha powierzchni) (Śleszyński *et al.* 2014: 12).

Logika planowania podpowiada, że plany tego rodzaju (regulacyjne, szczegółowe) powinny być opracowywane – generalnie – przy zaistnieniu jednej z trzech podstawowych, niżej wymienionych przesłanek merytorycznych:

1) na **terenie** dotychczas **niezabudowanym** (np. wykorzystywanym na cele rolne, leśne lub nieużytkowanym) **przewiduje się wprowadzenie zabudowy** (np. mieszkaniowej),

2) przewiduje się **przemiany funkcjonalno-przestrzenne** obszaru, np. **rewitalizację** terenu zdegradowanego (np. przemysłowego, zdekapitalizowanego centrum miasta itp.),

3) na określonym terenie znajdują się obiekty lub inne cenne przyrodniczo, krajobrazowo, kulturowo **walory wymagające ochrony** przed niekontrolowaną zabudową, przekształceniem itp.

Jednakże w praktyce gospodarowania przestrzenią w Polsce, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powszechnie stosowana jest procedura określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów na podstawie decyzji administracyjnej², która (co do reguły) miała w założeniach pełnić jedynie rolę zastępczą i uzupełniającą wobec sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego³.

Wydawanie decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oceniane jest jako zagrażające ładowi przestrzennemu i utrwalające chaos przestrzenny (Jędraszko 2005: 286–294, 426).

² Art. 4 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym brzmi: „[...] w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym: 1) lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; 2) sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy [...]”.

³ W roku 2012 wydano w Polsce 22 849 decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (nieznaczny wzrost w stosunku do roku 2011) oraz 142 743 decyzje o warunkach zabudowy (niewielki spadek w stosunku do roku 2011 i 2010) (Śleszyński *et al.* 2014: 32).

2.3. Podział terytorialny kraju a planowanie rozwoju przestrzennego w ujęciu funkcjonalnym

Kolejnym z istotnych problemów instytucjonalnych ograniczających skuteczność współczesnego planowania przestrzennego jest sztywny (nieelastyczny) podział administracyjny kraju. Planowanie przestrzenne jako działanie sektora publicznego jest upodmiotowione, a podmiotami planowania są władze jednostek terytorialnych składających się na podział administracyjny danego kraju. W Polsce są to samorządy gminne i wojewódzkie oraz centralna administracja rządowa. Obowiązujący podział administracyjny kraju jest w dużej mierze oparty na kryteriach historycznych oraz politycznych, w mniejszym zaś stopniu stanowi odzwierciedlenie przestrzennego zasięgu współczesnych (zmieniających się w czasie) zjawisk/procesów społeczno-gospodarczych. Ułomność takiego podejścia wynika, z jednej strony, z niedopasowania kompetencji poszczególnych podmiotów władzy publicznej sprawowanej w określonym układzie administracyjnym do przestrzennego zasięgu różnych problemów rozwojowych, natomiast z drugiej – z naturalnej niejako zmienności przestrzennej zjawisk społeczno-gospodarczych. Najbardziej typowe przykłady problemów w przedmiotowym zakresie dotyczą:

- zarządzania rozwojem w obszarach funkcjonalnych miast, zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich,
- zarządzania rozwojem w obszarach problemowych (np. narażonych na niebezpieczeństwo powodzi, dotkniętych deficytem wody itp.).

Zarządzanie rozwojem w obszarach funkcjonalnych miast stanowi problem i poważne wyzwanie, albowiem miejskie obszary funkcjonalne (*Koncepcja...* 2012: 185, 191–194, 196; Korcelli *et al.* 2010: 78–79) obejmują zwykle kilka, kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt podstawowych, samorządnych jednostek podziału administracyjnego kraju (gmin), z których każda ma odrębne i niezależne władze, a co za tym idzie – własną politykę rozwoju, niekoniecznie spójną z pozostałymi jednostkami terytorialnymi składającymi się na miejski obszar funkcjonalny. Co więcej, współczesne uwarunkowania rozwoju powodują, że samorządy lokalne coraz silniej konkurują ze sobą np. o inwestorów, mieszkańców i inne mobilne zasoby kapitału (Markowski 1999: 172–174). O ile w idei konkurowania podmiotów gospodarujących nie ma generalnie niczego nieprawidłowego – zgodnie z regułami ekonomii może ona prowadzić do bardziej efektywnego wykorzystywania zasobów – o tyle w przypadku konkurencji między samorządami lokalnymi tworzącymi obszar funkcjonalny zjawisko to może powodować poważne problemy i zaburzenia procesów rozwoju. Wynika to z faktu, iż proces konkurencji samorządów często oznacza rywalizację w zakresie wykorzystania fizycznych zasobów gruntu (ziemi), jakimi – z tytułu przywileju planowania zagospodarowania przestrzennego (określania warunków zabudowy i zagospodarowania terenów) – dysponują samorządy lokalne. Rynki gruntów są jednak ułom-

ne, co wynika z natury tego zasobu – przestrzeń to nieodnawialne i niepomnażane w procesach produkcji dobro publiczne, obarczone występowaniem efektów zewnętrznych powodujących konflikty społeczne w „grze o przestrzeń” (Stawasz *et al.* 2011: 199–234). Samorządy, starając się przyciągnąć inwestorów oraz mieszkańców (do osiedlania się na terenie danej gminy), czynią to z pobudek ekonomicznych – upatrując korzyści w postaci zwiększenia bazy podatkowej z tytułu większej aktywności gospodarczej i osiedleńczej na swoim terenie. Konkurencja o mieszkańców (zachodząca głównie między gminami podmiejskimi w dużych aglomeracjach) doprowadziła obecnie w Polsce do wyznaczenia w gminach, położonych wokół dużych miast, terenów pod zabudowę mieszkaniową dla (według różnych szacunków) od ok. 62 mln do ok. 77 mln mieszkańców w miejscowych planach zagospodarowania terenów, tudzież od ok. 167 mln do ok. 229 mln, a nawet 316 mln mieszkańców w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (Kowalewski 2012: 1; *Raport o ekonomicznych stratach...* 2013: 2; Śleszyński *et al.* 2014: 5–40). Mając to na uwadze, można obrazowo stwierdzić, że

[...] zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy planach miejscowych zagospodarowania przestrzennego, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie ponad 900 lat; zabudowa terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy studiach uwarunkowań, przy obecnym tempie inwestowania, wymagać będzie 3300 lat (Kowalewski 2012: 1).

Przytoczone wyżej dane ukazują jaskrawo kuriozalność rywalizacji gmin, wyrażającą się w ich decyzjach planistycznych. Potencjalna zabudowa wyznaczonych w planach w takiej ilości terenów spowodowałaby sub- i dezurbanizację przestrzeni na niespotykaną dotychczas w Polsce skalę, generując ogromne koszty finansowe związane z koniecznością rozbudowy infrastruktury komunalnej, a ponadto często niewymierne, lecz dotkliwie odczuwalne w dłuższym horyzoncie czasowym koszty społeczne i środowiskowe (utrata powierzchni biologicznie czynnych, siedlisk przyrodniczych, gruntów rolnych itp.).

Problemem rozwoju ujawniającym się w miejskich obszarach funkcjonalnych jest więc generalna niska skłonność lokalnych jednostek samorządowych do nawiązywania współpracy i przedkładanie konkurencji ponad kooperację z innymi gminami. Równocześnie można dostrzec, iż w obszarach tych, mimo podziałów administracyjnych, występują problemy wspólne dla wszystkich lub większości gmin funkcjonalnego obszaru miejskiego, których rozwiązanie warunkuje rozwój obszaru jako całości. Do problemów tych można zaliczyć przede wszystkim:

- organizację różnych form **wspólnego transportu publicznego** (takich jak kolej aglomeracyjna, podmiejska, tramwaj regionalny),
- budowę i eksploatację wspólnej **infrastruktury komunalnej**, np. w zakresie gospodarki odpadami, oczyszczania ścieków, zaopatrzenia w wodę, źródeł zaopatrzenia w energię cieplną,

- **ochronę obszarów cennych przyrodniczo/krajobrazowo lub kulturowo**, położonych w strefach podmiejskich przed suburbanizacją,
- **ograniczanie** procesów niekontrolowanego **rozprzestrzeniania się zabudowy**, głównie mieszkaniowej (ograniczanie sub- i dezurbanizacji),
- **koordynację lokalizacji inwestycji** ważnych dla rozwoju całego obszaru metropolitalnego (np. centra logistyczne i inne).

Należy zaznaczyć, że obowiązujące obecnie regulacje z zakresu planowania zagospodarowania przestrzennego (ustawa z dn. 27 marca 2013 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) nakładają obowiązek sporządzania tzw. planu zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (art. 39, ust. 6), który potencjalnie mógłby stanowić narzędzie koordynacji procesów planistycznych poszczególnych gmin wchodzących w skład miejskiego obszaru funkcjonalnego. Obowiązek ten spoczywa jednak na samorządzie województwa, a przedmiotowy plan sporządza się jako część (*de facto* uszczegółowienie) planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Mimo iż trudno oceniać skuteczność planów miejskich obszarów funkcjonalnych (obowiązek ich sporządzania wprowadzono poprawką do ustawy w roku 2014 – plany tego rodzaju są więc dopiero we wstępnej fazie przygotowywania), to jednak wcześniejsze doświadczenia związane z opracowywaniem planów zagospodarowania przestrzennego obszarów metropolitalnych⁴, jak i doświadczenia z planowaniem regionalnym (wojewódzkim) w ogóle, wskazują, że przydatność tego rodzaju planów w koordynowaniu procesów rozwoju obszarów funkcjonalnych w obecnym systemie planistycznym będzie zapewne bardzo ograniczona.

Podstawowym problemem aktualnych rozwiązań jest bowiem to, iż plan dla miejskiego obszaru funkcjonalnego opracowywany jest „odgórnie”, tj. w zasadzie całkowicie autonomicznie przez samorząd województwa (a nie „oddolnie”, czyli np. przez związek JST tworzących miejski obszar funkcjonalny, jedynie z koordynacją tego procesu z poziomu regionalnego). Zaangażowanie samorządów lokalnych (gmin i powiatów) wchodzących w skład zdelimitowanego w planie miejskiego obszaru funkcjonalnego zależy w zasadzie od dobrej woli i zdolności negocjacyjnych samorządu regionalnego.

Ponadto, słabością obecnie obowiązującego systemu planowania rozwoju obszarów funkcjonalnych jest w szczególności to, że opracowanie planu obszaru funkcjonalnego nie tworzy miarodajnych, odczuwalnych korzyści dla samorządów lokalnych, co mogłoby zmotywować powiatowe i gminne JST do współpracy przy rozwiązywaniu wymienionych wyżej, przykładowych, wspólnych

⁴ Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego zastąpił plan zagospodarowania przestrzennego obszaru metropolitalnego wcześniej wymagany ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

problemów rozwojowych. Plan ten nie zawiera również – zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami formalnymi – żadnych treści/ustaleń wiążących wobec lokalnych, gminnych dokumentów planistycznych (studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). To powoduje, że plany przestrzenne miejskich obszarów funkcjonalnych, podobnie jak wcześniej plany obszarów metropolitalnych oraz sporządzane od kilkunastu lat plany wojewódzkie, stanowić będą najprawdopodobniej jedynie rodzaj przestrzennej ewidencji/diagnozy zjawisk problemowych i uwarunkowań rozwojowych na terenie objętym opracowaniem.

Zarządzanie rozwojem w innych obszarach funkcjonalnych oraz obszarach problemowych napotyka w kontekście planowania zagospodarowania przestrzennego trudności podobne do omówionych wyżej w odniesieniu do miejskich obszarów funkcjonalnych. Obszary funkcjonalne i obszary problemowe, takie jak np. strefy rozwoju turystyki, strefy żywicielskie na obszarach wiejskich, tereny narażone na niebezpieczeństwo powodzi, dotknięte deficytem wody itp. rozciągają się niejednokrotnie na terenach podległych jurysdykcji licznych lokalnych jednostek samorządowych, których skłonność do współpracy w zakresie wspólnego, skoordynowanego wykorzystywania określonych zasobów (walorów) przestrzeni i/lub ograniczania zagrożeń jest często ograniczona, ze względu na brak doraźnych korzyści.

2.4. Nieskuteczność planowania ponadlokalnego

Planowanie przestrzenne ponadlokalne: regionalne – wojewódzkie i krajowe powinno, co do zasady, pełnić w systemie planowania rolę koordynacyjną względem podstawowych elementów zagospodarowania przestrzeni, takich jak: sieć osadnicza, sieci komunikacyjne, infrastrukturalne i sieci obszarów chronionych. Generalnym celem planowania ponadlokalnego winno być harmonizowanie, równoważenie rozwoju przestrzennego w dużej skali, tj. zapobieganie powstawaniu poważnych konfliktów społecznych dzięki zapewnianiu bardziej efektywnej alokacji wielkoskalowych form ludzkiej działalności/aktywności w przestrzeni. Celowi temu powinno służyć bilansowanie udziału terenów o różnych formach zagospodarowania na poziomie regionu i kraju oraz formułowanie na tej podstawie wiążących ustaleń do lokalnych planów zagospodarowania przestrzennego odnośnie do reguł zagospodarowania terenów.

W praktyce planowania przestrzennego wojewódzkiego i krajowego właściwe dokumenty planistyczne nie zawierają jednak przedmiotowych, wiążących ustaleń wobec planów opracowywanych na poziomie gminy. Powoduje to, że plany ponadlokalne pełnią głównie funkcje informacyjne, stanowiąc niejednokrotnie obszerne opracowania diagnostyczno-analityczne odnoszące się do problemów zagospodarowania przestrzennego danego terytorium.

3. KIERUNKI ZMIAN W SYSTEMIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO I PLANOWANIA ROZWOJU

Mając na względzie przedstawione wyżej uwagi dotyczące różnych ułomności instytucjonalnych w systemie planowania przestrzennego i planowania rozwoju w jednostkach terytorialnych, można postulować szereg zmian i rozwiązań w odniesieniu do procedur oraz aktów planowania opracowywanych na poziomie lokalnym (gminnym) i ponadlokalnym (regionalnym/wojewódzkim). Zostały one scharakteryzowane – jako rekomendacje – poniżej.

3.1. Rekomendacje w odniesieniu do planowania na poziomie gminnym

Podstawowe kierunki zmian w odniesieniu do planowania lokalnego polegałyby przede wszystkim na:

- doprowadzeniu do głębszej integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennego zagospodarowania terenu, poprzez zastąpienie opracowywanych obecnie strategii rozwoju lokalnego oraz studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego – jednym, obligatoryjnym opracowaniem: zintegrowaną strategią rozwoju, będącą podstawą do podejmowania wszelkich szczegółowych działań rozwojowych,

- odstąpieniu od, generującej patologie, procedury opracowywania i wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZiZT),

- wprowadzeniu na całym obszarze gminy powszechnie obowiązującej regulacji planistycznej odnośnie do sposobu zabudowy i zagospodarowania terenu.

Opracowywane dotychczas, na podstawach formalnych, dwa rodzaje dokumentów z zakresu planowania przestrzennego, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a także strategia rozwoju gminy, zostałyby zastąpione nowymi typami powiązanych ze sobą dokumentów strategicznych i planistycznych (rys. 1). Na system planowania w skali lokalnej (w gminie) składałyby się cztery rodzaje opracowań planistycznych, takie jak:

- 1) zintegrowana strategia rozwoju (której integralną częścią powinien być plan ogólny struktury zagospodarowania przestrzennego),

- 2) lokalne zasady/standardy użytkowania gruntów,

- 3) plan miejscowy użytkowania terenów,

- 4) programy operacyjne, w tym projekty urbanistyczne.

Ad 1. Zintegrowana strategia rozwoju to dokument strategiczny określający cele i kierunki rozwoju społeczno-gospodarczego danej JST zgodnie z paradygmatem *sustensywnego* rozwoju; opracowanie uwzględniające w sposób zintegrowany społeczne, gospodarcze, a także przestrzenne oraz środowiskowe uwarunkowania

i kierunki rozwoju. Strategia powinna być opracowywana w sposób uwzględniający aspekty (tj. zróżnicowanie) terytorialne procesów rozwoju, a zatem dokument ten powinien określać (w sposób ogólny) pożądaną **strukturę zagospodarowania przestrzennego gminy**⁵, wskazując na uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy w nawiązaniu do przewidywanych celów i kierunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zidentyfikowanych potrzeb w zakresie ochrony/zachowania określonych walorów przyrodniczych, kulturowych, krajo-
brazowych oraz przestrzennych znajdujących się na terenie gminy. Dokument ten, o charakterze **indykatywnym**, definiowałby **lokalną politykę rozwoju** danej JST w sposób zintegrowany, tzn. wiążąc ze sobą cele wszystkich zasadniczych polityk problemowych: społeczno-gospodarczej, przestrzennej i ochrony środowiska (**akt polityki rozwoju**). W swej treści zawierałby też warstwę strategiczną określającą sposób realizacji celów. Na podstawie strategii, w procesie zarządzania gminą powinny być następnie wykonywane programy operacyjne rozwoju dla danej JST, służące rozwiązywaniu określonych problemów rozwojowych lub stymulowaniu działań społeczno-gospodarczych (np. programy budowy infrastruktury technicznej, społecznej itp.), a także szczegółowe plany miejscowe zagospodarowania terenu, jeżeli dotychczasowy sposób zagospodarowania terenu nie gwarantuje realizacji kierunków i celów rozwoju określonych w strategii.

Opracowanie zintegrowanej strategii rozwoju gminy wraz z ogólnym planem struktury zagospodarowania przestrzennego, stanowiącym jej integralną część, powinno uwzględniać cele i kierunki rozwoju określone w planach/strategiach rozwoju opracowanych na poziomie regionalnym i krajowym, w części, w której dokumenty te mają charakter wiążący dla planowania lokalnego (zakres wiążący opracowań strategicznych/planistycznych regionalnych i krajowych względem lokalnych wymaga odrębnego rozważenia).

Zakres przestrzenny opracowania strategii: **cała gmina**.

Ad. 2. Lokalne zasady/standardy użytkowania gruntów to opracowanie planistyczne, dla którego podstawą wykonania powinna być inwentaryzacja aktualnego stanu zagospodarowania gruntów – ewidencja gruntów. Intencją wprowadzenia takiego planu do systemu planowania na poziomie lokalnym jest przyjęcie powszechnie obowiązującej zasady – regulacji, iż przestrzeń może być użytkowana/zagospodarowywana w dotychczas obowiązujący sposób. Przepisy te miałyby **charakter regulacyjny** – stanowiłyby bowiem o utrzymaniu aktualnego/dotychczasowego sposobu zagospodarowania terenu. Ustalenia tych przepisów miałyby charakter powszechnie obowiązujący na terenie nimi objętym (wprowadzane w formie aktu prawa miejscowego). Zmiany w użytkowaniu terenu mogłyby być

⁵ Ujęcie przestrzenne zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju oznaczałoby, że akt ten łączyłby ze sobą treści, jakie do tej pory zawarte były w strategiach rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Przed przystąpieniem do opracowania zintegrowanej strategii rozwoju gminy samorząd wykonywałby odpowiednie do potrzeb prace studialne i analityczne z zakresu zagospodarowania przestrzennego JST.

wprowadzone jedynie za pośrednictwem szczegółowego miejscowego planu zagospodarowania terenu (wymagane byłoby wówczas opracowanie tego planu).

Zakres przestrzenny opracowania: **cała gmina**.

Ad 3. Plan miejscowy zagospodarowania i użytkowania terenów to plan służący do wprowadzania zmian w dotychczas obowiązującym sposobie użytkowania terenu. Jako taki jest planem **regulacyjnym**, służącym do dokonywania alokacji gruntów, o charakterze **szczególonym**. Oznacza to, że ustalenia tego planu są powszechnie obowiązujące na terenie objętym planem. Plan ten powinien zawierać standardy zagospodarowania terenów i parametry techniczne zabudowy, takie jak: wielkość działek, intensywność ich zabudowy, wysokość zabudowy, sposób ogrodzenia działki, sposób doprowadzenia infrastruktury technicznej, sposób obsługi komunikacyjnej, udział terenów zieleni urządzonej i wymogi w zakresie ochrony środowiska, wymogi architektoniczne dotyczące nowej zabudowy itp.

Opracowanie przedmiotowego, szczegółowego planu miejscowego zagospodarowania terenu mogłoby wynikać z dwojakich przesłanek:

a) wskazań zawartych w zintegrowanej strategii rozwoju gminy, a ściślej w ogólnym planie struktury zagospodarowania przestrzennego, będącym (jak wspomniano wyżej) integralną częścią strategii; kierunki rozwoju przestrzennego zawarte w ogólnym planie struktury zagospodarowania przestrzennego powinny wskazywać tereny gminy, dla których istnieje potrzeba wykonania planów miejscowych, zmieniających dotychczasowe użytkowanie gruntów; jako taki plan ten stanowiłby **akt wykonawczy** względem strategii rozwoju;

b) programów operacyjnych rozwoju, opracowywanych na podstawie zintegrowanej strategii rozwoju gminy; jako taki plan ten stanowiłby **akt wykonawczy** względem programu operacyjnego.

W obu wskazanych przypadkach opracowanie i uchwalenie planu miejscowego zagospodarowania terenu powodowałoby zmianę ustaleń zawartych w lokalnych zasadach/standardach użytkowania gruntów w odpowiedniej ich części.

Zakres przestrzenny opracowania: **cała gmina lub jej fragmenty** – stosownie do potrzeb określonych w strategii rozwoju lub w programach operacyjnych.

Ad. 4. Programy operacyjne to dokumenty, które w proponowanym systemie planowania lokalnego pełniłyby rolę instrumentów realizacji – wdrażania zintegrowanej strategii rozwoju. Byłyby opracowywane jako **akty wykonawcze** w celu określenia szczegółowego sposobu (ścieżki) realizacji istotnych dla gminy przedsięwzięć rozwojowych określonych w strategii, bądź też w celu rozwiązania zidentyfikowanych w strategii problemów rozwojowych. Miałyby **charakter indykatywny**, tzn. w związku z podjęciem konkretnych działań realizacyjnych/inwestycyjnych (wynikających z programów) władze samorządowe zobligowane byłyby do podjęcia stosownych decyzji administracyjnych i/lub uchwalenia odpowiednich regulacji prawnych (np. opracowania planu miejscowego zagospodarowania terenu dla obszaru, na którym program operacyjny przewiduje realizację określonej inwestycji).

Szczególny rodzaj programów operacyjnych stanowiłyby **projekty urbanistyczne** związane z kompleksowymi inwestycjami w zakresie zabudowy, przebudowy/przekształcania, rewitalizacji/odnowy terenów miejskich.

Zakres przestrzenny opracowania: **stosownie do potrzeb** – wybrane fragmenty lub cała gmina.



Rys. 1. Schemat organizacyjny modelu planowania zintegrowanego na poziomie lokalnym

Źródło: opracowanie własne.

3.2. Rekomendacje w odniesieniu do planowania na poziomie regionalnym

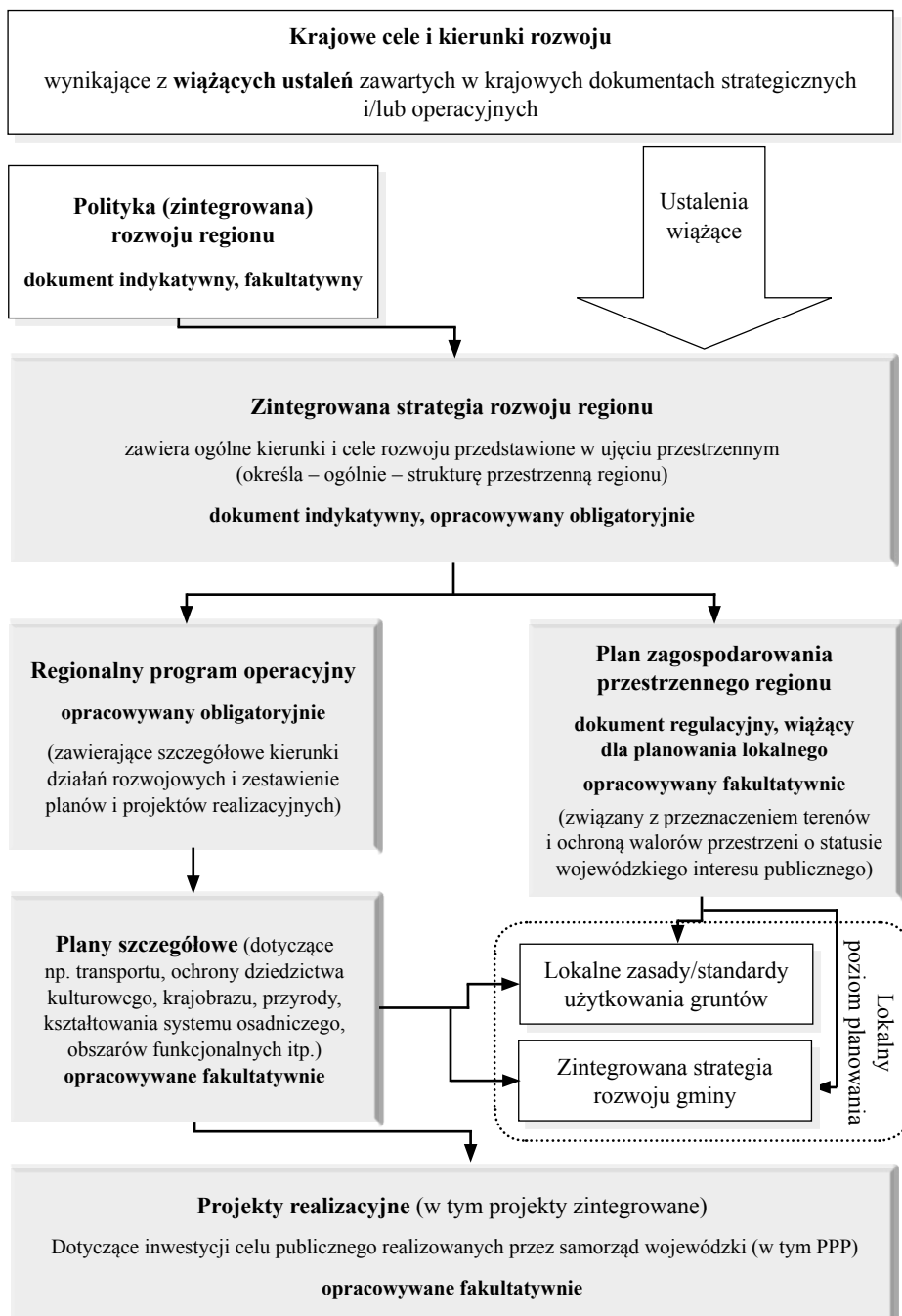
Dotychczasowy system planowania przestrzennego i planowania rozwoju, na który składają się: strategia rozwoju województwa, plan zagospodarowania przestrzennego województwa (którego integralną częścią w niektórych regionach powinien być plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego) oraz regionalny program operacyjny, zostałyby zmodyfikowany (zob. rys. 2). Podstawowym dokumentem (aktem) planowania rozwoju stałaby się **zintegrowana strategia rozwoju regionu**, opracowywana podobnie jak analogiczny dokument na poziomie lokalnym – w sposób zintegrowany.

Cele i kierunki rozwoju regionu zawarte w zintegrowanej strategii rozwoju województwa powinny być zaprezentowane **w ujęciu przestrzennym** (aspekt terytorialny strategii), tzn. w dokumencie strategii powinny zostać wskazane:

- obszary funkcjonalne (miejskie i ewentualne inne),
- obszary problemowe,
- obszary, na których podejmowane będą działania rozwojowe ujęte w formie **programu operacyjnego**, a następnie **planów szczegółowych i projektów realizacyjnych**,
- obszary przestrzeni, dla których powinny zostać określone – w formie **planu zagospodarowania przestrzennego regionu** – ustalenia wiążące oraz rekomendacje („miękkie” wskazania) adresowane do lokalnych (gminnych) dokumentów planistycznych.

Plan zagospodarowania przestrzennego regionu byłby więc dokumentem regulacyjnym (wiążącym dla gmin), opracowywanym tylko dla obszarów województwa wskazanych w strategii.

Wykorzystując zachęty finansowe i/lub regulacje o charakterze formalno-prawnym, na poziomie samorządu regionalnego powinny zostać stworzone mechanizmy służące do stymulowania lokalnych jednostek terytorialnych gmin (powiatów?) do opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego obszarów funkcjonalnych i/lub obszarów problemowych oraz – stosownie do potrzeb – programów/planów operacyjnych dla obszarów funkcjonalnych (np. miejskich obszarów funkcjonalnych, obszarów funkcjonalnych rozwoju turystyki) oraz obszarów problemowych (np. terenów zagrożonych powodzią) w sposób spójny z celami i kierunkami rozwoju zapisanymi zarówno w zintegrowanej strategii rozwoju województwa, jak i w regionalnym programie operacyjnym.



Rys. 2. Schemat organizacyjny modelu planowania zintegrowanego na poziomie regionalnym

Źródło: opracowanie własne.

4. PODSUMOWANIE I UWAGI KOŃCOWE

Zarysowane w niniejszym artykule rekomendacje dotyczące zmian w systemie planowania lokalnego i regionalnego akcentują przede wszystkim potrzebę zwiększenia stopnia integracji różnych procedur planistycznych, ukierunkowane są na wdrożenie podejścia funkcjonalnego w tworzeniu opracowań planistycznych oraz upowszechnienie regulacji odnoszących się do użytkowania gruntów. Nie są jednak wyczerpującym katalogiem zmian niezbędnych w planowaniu. Należy podkreślić, iż warunkiem wprowadzenia tego rodzaju rozwiązań jest konsekwentne stosowanie w planowaniu zasady subsydiarności, gdyż zaangażowanie lokalnych samorządów w proces planowania obszarów funkcjonalnych wymaga stworzenia mechanizmów wsparcia finansowego – dającego korzyści ekonomiczne ze współpracy. Podobnie też, stworzenie systemu rekompensat kosztów pojawiających się w przypadku przenoszenia ustaleń z planów ochrony do planów przestrzennych – rodzi skutki ekonomiczne. Wszelkie zmiany systemowe w planowaniu powinny wobec tego pociągać za sobą również stosowną reformę mechanizmów finansowania rozwoju jednostek terytorialnych.

BIBLIOGRAFIA

- Anker H. T., Basse E. M. (2001), *Rationality, Environmental Law, and Biodiversity*, [w:] S. C. Beckmann, E. Kloppenborg Madsen (eds.), *Environmental Regulation and Rationality. Multidisciplinary Perspectives*, Aarhus University Press (Aarhus Universitetsforlag), Aarhus.
- Drzazga D. (2010), *Instrumenty zarządzania obszarami cennymi przyrodniczo wobec zagrożeń procesów suburbanizacji*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca (red.), *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Jędraszko A. (2005), *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2012), dokument przyjęty przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, wyd. II zm. po reasumpcji w dniu 21 marca 2012 r., Warszawa.
- 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.
- Kowalewski A., (2012) *Koszty chaosu urbanizacyjnego*, <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/koszty%20chaosu%20urbanizacyjnego%20nbp.doc> (dostęp 7.09.2014).
- Markowski T. (1999), *Zarządzanie rozwojem miast*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Perry D. C. (2003), *Making Space: Planning as a Mode of Thought*, [w:] S. Campbell, S. S. Fainstein (eds.), *Readings in Planning Theory*, Blackwell Publishing Ltd., Oxford.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* (2013), A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stepień, P. Śleszyński, http://www.igipz.pan.pl/aktualnosc-zgmil/items/raport-ekonomiczny-2013.html?file=tl_files/igipz/ZGMiL/news/raport_ekonomiczny_2013/Raport_Ekonomiczny_2013.pdf; <http://www.zoiu.pl/attachments/article/315/Raport%20Ekonomiczny.pdf> (dostęp 7.09.2014).

- Stawasz D., Drzazga D., Szydłowski C. (2011), *Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B. (2014), *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, Dz. U. z 2004 r., nr 92, poz. 880, z późn. zm.: Dz. U. z 2013 r., poz. 627, 628, 842; z 2014 r., poz. 805, 850, 1101.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 z późn. zm.: Dz. U. z 2012 r. poz. 647, 951, 1445; z 2013 r. poz. 21, 405, 1238, 1446; z 2014 r. poz. 379, 768, 1133.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001 r., nr 62, poz. 627, z późn. zm.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1232, 1238; z 2014 r. poz. 40, 47, 457, 822, 1101, 1146, 1322.

Dominik Drzazga

CHALLENGES OF SPATIAL PLANNING IN THE CONTEXT OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Abstract. This paper is an attempt to indicate the author's concept of system changes in spatial planning and land use management in Poland. In the introduction to paperwork it is briefly described the evolution of urban planning tools for organizing physical space to instrument which nowadays stimulates spatial development processes and optimize the use of various natural resources (including land). This paper indicates the need for the integration and application of functional approaches in the spatial planning. In the central part of article, the most significant institutional failure and weaknesses that reduce the effectiveness of the spatial planning system in Poland are described. With them in mind, in the second part of the article the author outlined the concept of changes at the level of local and regional planning. The text ends with a brief summary relating to the conditions which must be met for the introduction of the proposed amendments to the develop the planning system.

Keywords: planning, spatial planning, local planning, regional planning, planning integration, territorial planning, sustainable development.