Bartłomiej Kolipiński

Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu

Mazowsze Studia Regionalne 15, 109-118

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Planowanie przestrzenne w Polsce w minionym 25-leciu

Bartłomiej Kolipiński

STRESZCZENIE

Artykuł prezentuje ewolucję planowania przestrzennego, związaną ze zmianami jakie zaszły w Polsce 25 lat temu, w wyniku zmiany ustroju politycznego państwa i przemian społeczno-gospodarczych. Ewolucja ta składała się z trzech zasadniczych etapów: fazy wstępnej, obejmującej lata 1989-1994, fazy pełnej przemiany, przypadającej na lata 1995-2003 i trwającej do dnia dzisiejszego – fazy finalizującej przemiany w zakresie planowania przestrzennego.

Rozpoczęty 25 lat temu proces transformacji doprowadził do zasadniczych przeobrażeń w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego Polski. Jedną z nich jest planowanie przestrzenne. W artykule podejmuję próbę syntetycznego opisu i oceny zmian w tej dziedzinie.

***

Dokonane po 1989 roku przekształcenia polityczno-ustrojowe, polegające w szczególności na upodmiotowieniu społeczności lokalnych i reaktywowaniu gminnej samorządności, przyjęciu reguł gospodarki rynkowej, wprowadzeniu pluralizmu politycznego i zasad demokratycznego państwa prawnego - przesądziły o konieczności dokonania zmian w planowaniu przestrzennym i wyznaczyły ich kierunek. W tym, niezakończonym jeszcze, procesie wyróżnić można trzy fazy:

1) dostosowawczo-przygotowawczą, obejmującą lata 1989-1994;
2) wdrażania nowego modelu – lata 1995-2003;
3) trwającą do dzisiaj – fazę korygowania systemu.

Faza dostosowawczo-przygotowawcza

W pierwszym okresie transformacji zmiany w planowaniu przestrzennym polegały na adaptowaniu rozwiązań prawnych, określonych w ustawie o planowaniu przestrzennym z 1984 roku, do nowych uwarunkowań systemowych.

W zakresie planowania miejscowego polegało to na przejęciu przez samorządy gmin kompetencji byłych miejskich i gminnych rad narodowych, wraz z „dobrodziejstwem inwentarza" obowiązujących planów. Dzięki temu nowo powstałe władze gmin od początku stały się rzeczywistym podmiotem samodzielnej polityki przestrzennej, dysponując prawem

do uchwalania i zmieniania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym – co godzi się podkreślić z uwagi na dalsze zdarzenia – została zachowana ciągłość miejscowego planowania przestrzennego.

Z przyczyn zewnętrznych (względem systemu planowania) zmieniła się natomiast sytuacja planowania regionalnego. Zgodnie z ustawą z 1984 – podmiotem tej formy planowania były wojewódzkie rady narodowe. W wyniku ich likwidacji planowanie regionalne utraciło dotychczasową podmiotowość. W związku z tym, zostało ono przejęte przez wojewodów, pełniących funkcję terenowych przedstawicieli administracji rządowej. Również to rozwiązanie zapewniło utrzymanie ciągłości planowania, chociaż w ograniczonym zakresie. Wojewodowie nie mieli bowiem zdolności prawnej do uchwalania nowych planów; ich kompetencje polegały na prowadzeniu prac koncepcyjno-studialnych.

***

Przyjęte na przełomie lat 1989 i 1990, rozwiązania z góry były traktowane jako przejściowe, z dwóch, co najmniej, powodów: po pierwsze – nie były znane finalne koncepcje dalszych zmian ustrojowych, dotyczące m.in. terytorialnej organizacji kraju, a w związku z tym – niejasna była przyszłość przestrzennego planowania ponadlokalnego (regionalnego); po drugie – istniała obiektywna potrzeba dostosowania planowania przestrzennego, a także treści dotychczasowych planów, do nowych realiów społeczno-gospodarczych oraz prawno-własnościowych. Podkreślano też konieczność dostosowania prawa planowania przestrzennego do standardów europejskich. Potrzeba nowej systemowej regulacji od początku transformacji była więc bezdyskusyjna.

Prace nad nową ustawą trwały stosunkowo długo. Towarzyszyły im bowiem liczne kontrowersje. Dotyczyły one m.in.: hierarchiczności planowania, zakresu regulacyjnych funkcji planów zagospodarowania i ich skutków finansowych, wykonywania prawa własności do nieruchomości. Jak widać z tego wyliczenia, dyskusja dotyczyła bardziej kwestii ogólnych (systemowych) niż związanych bezpośrednio z technologią samego planowania przestrzennego. Temperaturę sporów podnosiły argumenty eksponujące „nieprawości" socjalistycznego systemu planowania przestrzennego (co nie zawsze służyło *meritum* dyskusji).

Drugą okolicznością, niekorzystną z punktu widzenia systemowego kontekstu planowania przestrzennego, był wspomniany wyżej brak przesądzeń odnośnie do ponadlokalnych form planowania przestrzennego. Ten stan niepewności pogłębiła decyzja o unieważnieniu ustawy o planowaniu społeczno-gospodarczym, która spowodowała, że planowanie regionalne utraciło podstawowy układ odniesienia. W wyniku tych okoliczności dyskusja o modelu planowania przestrzennego, siłą rzeczy, została zdominowana przez problematykę planowania miejscowego i jego przedstawicieli, reprezentujących głównie architektoniczno-urbanistyczny punkt widzenia. Takie niepełne ujęcie problematyki planowania przestrzennego miało natomiast wsparcie ze strony, coraz bardziej wpływowego po roku 1989, środowiska prawników, dla którego planowanie miejscowe było bardziej zrozumiałym zagadnieniem normotwórczym niż inne elementy systemu planowania.

Wdrażanie nowego systemu

Nowe zasady i reguły planowania przestrzennego określiła ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym. Weszła ona w życie w styczniu 1995 roku. Nałożyła na administrację publiczną obowiązek kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na podstawie:

- koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, przyjmowanej przez Radę Ministrów;
- studiów zagospodarowania przestrzennego województw, sporządzanych przez wojewodów;
- studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uchwalanych przez rady gmin .

Zasadniczym instrumentem realizacji polityki przestrzennej ustawa uczyniła miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. W planie tym, będącym aktem prawa miejscowego, gmina – i tylko gmina – określała przeznaczenie terenów i ustalała warunki ich zagospodarowania. Plan miejscowy stanowił zarazem materialno-prawną podstawę jednostkowych decyzji administracyjnych, warunkujących rozpoczęcie procesu inwestycyjno-budowlanego.

Taka konstrukcja systemu planistyczno-decyzyjnego, wobec zerwania z zasadą hierarchiczności w planowaniu przestrzennym, zmusiła ustawodawcę do ustanowienia pośredniego instrumentu realizacji ponadlokalnej polityki przestrzennej w postaci „*rządowych programów (centralnych i wojewódzkich), zawierających zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych*". Sporządzane przez właściwego ministra (wojewodę) i przyjmowane przez Radę Ministrów programy miały stanowić podstawę do wprowadzania zadań rządowych do planów miejscowych, z zachowaniem jednak procedur negocjacyjnych, w szczególności w kwestiach dotyczących warunków finansowych, wynikających z koniecznych odszkodowań z tym związanych. Programy były więc z założenia dokumentami sporządzanymi w ujęciu rzeczowo-finansowym.

Tak zarysowany model instytucjonalny planowania przestrzennego został oparty na kardynalnym założeniu aksjologicznym, zgodnie z którym prawo ochrony własności nieruchomości zostało rozciągnięte na prawo do jej zagospodarowania. Oznaczało to, że każdy właściciel nieruchomości, z mocy samej ustawy, miał prawo do jej zabudowy. Mogło ono być ograniczone (zakazane) tylko na podstawie przepisów powszechnie obowiązujących. Na gruncie omawianej ustawy źródłem takich przepisów, zakazujących lub ograniczających prawo zabudowy, był miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i/lub tzw. ustawy odrębne (np. dotyczące ochrony środowiska, prawo wodne itp.). Innymi słowy: ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym została oparta na założeniu, że prawo do zabudowy determinuje zasada: co nie zakazane, to dozwolone. Oznaczało to zerwanie z obowiązującą wcześniej regułą reglamentacyjną, zgodnie z którą prawo do zabudowy było prawem publicznym, przyznawanym w ramach ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego. Innym rozwiązaniem, mającym na celu ochronę praw właścicieli, były przepisy zapewniające odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W tym miejscu należy wyjaśnić sprawę decyzji o warunkach zabudowy, która zgodnie z pierwotnym założeniem pełniła podwójną rolę: stanowiła ogniwo pośrednie między planem miejscowym a pozwoleniem na budowę, a także mogła być stosowana na terenach pozbawionych planów miejscowych, jako decyzja lokalizacyjna. W pierwszym przypadku była ona wydawana na podstawie planu miejscowego, w drugim – na podstawie przepisów odrębnych. W obu zaś pełniła rolę promesy decyzji budowlanej. Stanowiła więc, w swej istocie, urzędową formę potwierdzania zgodności zamierzenia inwestycyjnego z obowiązującym na danym terenie porządkiem prawnym, ustalonym czy to w planie miejscowym, czy w przepisach odrębnych. Wbrew dość powszechnemu dzisiaj poglądowi – decyzja o warunkach zabudowy nie była instrumentem władczego oddziaływania gminy na procesy przekształceń przestrzennych. Wręcz przeciwnie – była pomyślana jako instytucja chroniąca prawa właścicieli nieruchomości do zabudowy.

Najbardziej jednak brzemiennym dla losów reformy okazał się przepis unieważniający miejscowe plany sporządzone przed 1995 rokiem – jego realizacja została odłożona na 5 lat. Przepis podyktowany niewątpliwie słuszną intencją zmobilizowania gmin do dostosowania treści planów miejscowych do nowych realiów społeczno-ekonomicznych, przyjęty był jednak w złudzeniu, że 5 lat wystarczy na to, żeby stare plany zastąpić nowymi. Zrealizowany zaś został (o czym niżej) z iście rewolucyjnym zapałem.

Ustanowiony model przetrwał do roku 2003 z jedną zasadniczą zmianą, dokonaną w roku 1998, w związku z II etapem reformy samorządowej. W jej wyniku powstały powiaty i samorządowe województwa (w nowym kształcie terytorialnym). W przeciwieństwie do powiatów, które posiadają marginalne kompetencje w sferze planowania przestrzennego, samorząd województwa został uznany za samodzielny podmiot polityki przestrzennej i regionalnej, przejmując w tym zakresie rolę dotychczas pełnioną, niejako zastępczo, przez wojewodów. Na podstawie nowelizacji ustawy – samorząd województwa otrzymał kompetencje do uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego oraz programów wojewódzkich, zawierających wojewódzkie inwestycje celu publicznego.

Warto przy tym odnotować, że ustawodawca zdecydował o rozdzielnym sposobie planowania polityki rozwoju województw: na podstawie strategii rozwoju i na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego. To spowodowało, że, niczym echo dyskusji z czasów PRL-u, pojawił się problem integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Analogie historyczne nie są tu jednak niczym uzasadnione. Pomijając kwestię czysto formalną, taką, że nie istnieje na gruncie obowiązującego prawa pojęcie planowania społeczno-gospodarczego, należy zauważyć, że dzisiejsze strategie rozwoju z oczywistych względów nie mogą być porównywane z dawnymi planami społeczno-gospodarczymi, stanowiącymi w systemie socjalistycznym instrument dyrektywnej dyspozycji środkami rozwojowymi (inwestycjami). Dzisiejsze strategie są dokumentami kierunkowymi, określającymi misje i wizje, wyznaczającymi cele i kierunki rozwoju regionu, z uwzględnieniem uwarunkowań i celów polityki przestrzennej (co wynika wprost z ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju). Analogiczny charakter ma też plan zagospodarowania przestrzennego województwa, który wbrew nazwie nie jest planem zagospodarowania przestrzennego, gdyż jest z założenia planem polityki przestrzennej.

Wobec powyższego, nie istnieją dzisiaj żadne racjonalne powody dla utrzymywania dwutorowości planowania regionalnego. Co więcej, wobec faktu, że plan województwa i strategia są pod względem podmiotowym i funkcjonalnym tożsame, nie istnieje też, poza kwestiami czysto organizacyjnymi, systemowo-prawny problem ich integracji. Postulat integracji ma natomiast realne uzasadnienie w odniesieniu do systemowego zagadnienia, dotyczącego powiązania nurtu planowania strategicznego z nurtem planowania operacyjnego, czyli ze wspomnianymi wyżej programami rzeczowo-finansowymi.

Pierwotnie ukształtowany system planowania przestrzennego w Polsce charakteryzował się logiką wewnętrzną, polegającą na wyodrębnieniu w nim dwóch podsystemów o jasno określonych funkcjach i przypisanych im instrumentach, tj:

- podsystemu kształtowania polityki przestrzennej (studium gminy, plan województwa, koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju);
- podsystemu realizacji polityki przestrzennej (plan miejscowy, programy wojewódzkie i rządowe).

Jednocześnie ustawa zapewniała powiązania planowania ponadlokalnego (krajowego i wojewódzkiego) z planowaniem miejscowym poprzez następujące zależności:

- obowiązek uwzględniania w studium gminy ustaleń strategii rozwoju województwa, zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa;
- obowiązek określania w studium obszarów przewidywanych do realizacji zadań zawartych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa;
- obowiązek sporządzenia planu miejscowego i umieszczenia w nim ponadlokalnych inwestycji celu publicznego, powstający po uchwaleniu odpowiedniego programu (rządowego lub wojewódzkiego) określającego m.in. środki finansowe na pokrycie zobowiązań, wynikających z konsekwencji rezerwowania w planie miejscowym terenu pod dane przedsięwzięcie.

***

Ocena modelu planowania przestrzennego nie jest jednoznaczna. Niewątpliwie rozwiązania ustawy z 1994 były oparte na pewnej koncepcji systemowej. Najogólniej można powiedzieć, że polegała ona na rozdzieleniu funkcji strategicznego planowania przestrzennego od funkcji operacyjnych, zrywając z fikcją planowania totalnego, polegającą na założeniu o samoistnej mocy sprawczej planów, niezależnie od ich charakteru i ujęcia. Podział aktów planowania na akty polityki i akty-instrumenty jej stosowania był więc – zdaniem piszącego te słowa – jak najbardziej słuszny.

Inne założenia i rozwiązania ustawy już tak oczywiste nie były. Wątpliwości od początku budziło bardzo mocne usytuowanie gmin w systemie gospodarki przestrzennej. Przyznane jej władztwo planistyczne, które dawało gminom monopol na sporządzanie planów ustalających lokalizację inwestycji ponadlokalnych, doprowadziło do sytuacji, w której inne podmioty gospodarki przestrzennej stały się *de facto* petentami gmin.

Jednak tym, co najbardziej zaciążyło na skuteczności systemu planowania przestrzennego było założenie dotyczące zakresu ochrony praw właścicielskich. W polskim systemie

prawa przestrzennego dokonała się bowiem swego rodzaju absolutyzacja prawa własności, w zakresie nieznanym w krajach zachodnioeuropejskich, czego wyrazem była m.in. omówiona wyżej zasada wolności budowlanej. Należy jednak, gwoli prawdy, powiedzieć, że w pierwszym okresie transformacji nie budziła ona zasadniczych zastrzeżeń, była bowiem odbierana jako swego rodzaju akt sprawiedliwości dziejowej za nieprzestrzeganie tych praw własnościowych w poprzednim systemie.

***

Wdrażanie reformy planowania przestrzennego od początku napotykało na trudności. Różne były tego przyczyny i różne symptomy. Przede wszystkim nie zostały podjęte prace nad programami rządowymi, w rezultacie czego powstała w systemie luka, i to w najbardziej newralgicznym jego miejscu, a mianowicie łączącym planowanie ponadlokalne z decyzyjnym planowaniem miejscowym. Brak programów rządowych w praktyce skutkował możliwością sporządzania planów miejscowych bez zapewnienia w nich rezerw na ponadlokalne inwestycje infrastrukturalne. To był pierwszy sygnał ostrzegawczy, który dotarł do świadomości władz, o problemach związanych z wdrażaniem nowego modelu planowania przestrzennego.

Innym symptomem nieskuteczności ustawy był brak zadawalających postępów w tworzeniu nowych planów miejscowych. Gminy z oporami przystępowały do ich sporządzania. Należy jednak zauważyć, że samorządy zostały przez ustawodawcę zmuszone do uprzedniego sporządzenia aktu polityki przestrzennej w postaci studium gminy, a dopiero potem mogły przystępować do sporządzania planów miejscowych. Żeby zrozumieć postawę gmin, należy też wziąć pod uwagę fakt, że z chwilą wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym wszystkie gminy posiadały miejscowe ogólne plany zagospodarowania przestrzennego, przy czym część z nich była uchwalona już w nowych uwarunkowaniach i realiach ustrojowych i gospodarczych (po roku 1990). Jednak również i te plany były zagrożone unieważnieniem. Generalnie można stwierdzić, że gminy bez zrozumienia odniosły się do przepisu o unieważnieniu planów miejscowych. Dla jednych był to przejaw braku ich dojrzałości, dla innych – postawa wynikająca z kontestowania nieracjonalnego przepisu.

Problemy z wdrażaniem nowego systemu planowania stawały się coraz bardziej widoczne w miarę zbliżania się terminu upływu ważności planów miejscowych, sporządzonych przed 1995 rokiem. Skłoniło to rząd do podjęcia prac nad zmianą przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym. Miały one na celu, przede wszystkim, wzmocnienie roli ponadlokalnych podmiotów polityki przestrzennej w systemie zagospodarowania przestrzennego. Proponowano m.in., aby podstawą lokalizacji inwestycji, zwłaszcza liniowych inwestycji infrastrukturalnych, stały się odpowiednio do skali inwestycji – studia gmin i plany województw. Propozycje te nie doczekały się jednak realizacji. Przygotowany pod koniec lat 90. projekt ustawy, z uwagi na zmiany ekip rządowych, nie ujrzał światła dziennego.

Korygowanie systemu

W roku 2003 Sejm uchwalił, obowiązującą do dzisiaj, ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Okoliczności jej przygotowania były dość złożone, a nawet dramatyczne, ponieważ to właśnie ten akt ostatecznie unieważnił miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, uchwalone przed dniem 1 stycznia 1995 roku. Stało się to wbrew stanowisku samorządów. Przesądziła o tym wola przymuszenia gmin do wdrożenia, ustalonych w ustawie z 1994 r., zasad planowania przestrzennego, podbudowana wiarą w „postępowość" nowych rozwiązań i ich „dziejową konieczność". Unieważnienie planów było, w opinii piszącego te słowa, nieprzemyślaną decyzją, która zdemontowała system planowania przestrzennego w Polsce.

Nowa ustawa wprowadziła ponadto wiele zmian w dotychczasowym systemie planowania przestrzennego. Z systemowego punktu widzenia należy zwrócić uwagę na następujące modyfikacje, które zasadniczo zmieniły dotychczasowe założenia reformy, m.in. w zakresie powiązań planów województw z aktami planowania miejscowego.

I tak, wprowadzono formalny obowiązek badania zgodności studiów gmin z ustaleniami planu województwa. Jednocześnie uległ zmianie zakres planu województwa. Przyjęto, że będą w nim umieszczane wszystkie ponadlokalne inwestycje celu publicznego, określone w dokumentach przyjętych przez Sejm R.P., Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, a więc nie tylko te, które zostały określone w programach rządowych i wojewódzkich. W rezultacie – w planach województw znajdują się obecnie ustalenia dotyczące inwestycji o różnym stopniu przesądzenia. A to oznacza, że, w stosunku do ustawy z 1994 r., obowiązek uwzględniania w planie województwa ponadlokalnych inwestycji celu publicznego został poszerzony o zadania, których zamiar realizacji nie został skonkretyzowany pod względem rzeczowo-finansowym i czasowym.

Nowa ustawa zmieniła też zasadniczo sposób wprowadzania ustaleń planu województwa do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Założono, że będą one wprowadzane wprost, a nie za pośrednictwem programów (jak było poprzednio), ale z zachowaniem warunku uprzedniego uzgodnienia terminu ich realizacji i skutków finansowych. Uzgodnienia te przeprowadza marszałek województwa z gminą, przy czym dotyczą one zarówno zadań własnych samorządu województwa, jak i zadań rządowych. Ostatecznie przybierają one formę umowy między marszałkiem województwa a wójtem (burmistrzem, prezydentem), określającą koszty wprowadzenia ustaleń planu województwa do planu miejscowego.

Ocena tych rozwiązań nie jest jednoznaczna. Niewątpliwie projektodawcom nowej ustawy chodziło o wzmocnienie powiązań planowania wojewódzkiego z planowaniem miejscowym poprzez uznanie (przywrócenie) hierarchiczności planów. Było to poniekąd uzasadnione z uwagi na niepowstanie, przewidzianych w ustawie z 1994 r., programów ponadlokalnych inwestycji publicznych, a co skutkowało niemożnością rezerwowania dla nich terenów w planach miejscowych. O ile jednak sama intencja była słuszna, o tyle jej realizacja – już bardzo wątpliwa. Przyjęto bowiem rozwiązanie pozornie skuteczne, a w praktyce nierealne: równolegle z uznaniem nadrzędności planu województwa (w zakresie publicznych inwestycji ponadlokalnych) utrzymano w mocy przepisy, które uniemożliwiały gminom

uwzględnianie w planach miejscowych tych zadań, które nie miały określonych rzeczowo-finansowych uwarunkowań realizacyjnych.

Tak więc Ustawa z 2003 roku w gruncie rzeczy nie rozwiązała problemu uwzględniania w planowaniu miejscowym zadań ponadlokalnych. W dalszym ciągu możliwości wprowadzania do planów miejscowych posiadają tylko inwestycje o jednoznacznie określonych uwarunkowaniach realizacyjnych. Jednocześnie Ustawa z 2003 r., czyniąc z planu województwa dokument łączący w sobie dwie wcześniej rozdzielone funkcje, tj. aktu polityki przestrzennej i aktu operacyjno-wdrożeniowego, spowodowała naruszenie logiki systemu planowania. Ma to swoje wielorakie negatywne konsekwencje w praktyce stosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Dowodem nieskuteczności rozwiązań Ustawy z 2003 r. w zakresie tu omawianym, są tzw. spec-ustawy. Na ich podstawie lokalizuje się w Polsce już prawie wszystkie strategiczne inwestycje infrastrukturalne. Cechą charakterystyczną dotychczas powstałych spec-ustaw, z interesującego nas punktu widzenia, jest to, że objęte nimi inwestycje są lokalizowane na podstawie decyzji administracyjnych, wydawanych z pominięciem przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

To dość oryginalne, jak na standardy europejskie, rozwiązanie jest przedmiotem powszechnej krytyki ze strony środowiska planistów przestrzennych. Jej ślady znaleźć można także w dokumentach rządowych, m.in. w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Należy jednak zauważyć, że krytyce tej nie towarzyszą propozycje innych rozwiązań, zapewniających efektywny i zgodny z obowiązującymi zasadami ustrojowo-prawnymi proces lokalizowania publicznych inwestycji ponadlokalnych. Problem ten wymaga ujęcia w kontekście systemowej reformy planowania przestrzennego. Jako jeden z hipotetycznych jej kierunków powinno się rozważyć możliwość bezpośredniego ustalania prawa miejscowego, w zakresie zagospodarowania przestrzennego, także przez inne niż gmina podmioty publicznej polityki przestrzennej (województwo, powiat, administrację rządową). Chodzi o to, żeby: po pierwsze – wyeliminować możliwość lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej, po drugie – respektować zasadę, w myśl której każdy podmiot w ramach swoich kompetencji planuje za siebie i na własną odpowiedzialność, również finansową, swoje zamierzenia inwestycyjne w przestrzeni.

***

Jak już wspomniano, Ustawa z 2003 r. przesądziła ostatecznie o unieważnieniu planów miejscowych, sporządzonych przed 1 stycznia 1995 roku. Dotyczyło to ok. 75 % powierzchni kraju. Konsekwencja tej decyzji zmusiła ustawodawcę do rozstrzygnięcia następującego dylematu: albo utrzymać pierwotne założenie reformy i tym samym ograniczyć radykalnie możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów (co by dotyczyło głównie inwestycji celu publicznego), albo dopuścić do inwestowania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Wybrano rozwiązanie drugie. W rezultacie mamy w Polsce dwa prawnie określone sposoby kształtowania ładu przestrzennego:

- na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Różnice między nimi są takie, że:

- Po pierwsze – w przypadku braku planu – teren nie ma prawnie określonego przeznaczenia. O możliwościach jego wykorzystania decydują tzw. przepisy odrębne, a nie przepisy prawa miejscowego. W praktyce o przeznaczeniu terenu przesądza więc wniosek inwestora o warunki zabudowy. Gmina nie ma bowiem prawa odmówić ustalenia warunków, jeśli wniosek nie jest sprzeczny z ustaleniami innych ustaw.
- Po drugie – ustalanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej powoduje, że czynność ta jest poza kontrolą społeczną, którą zapewniają tylko demokratyczne procedury planistyczne. Uniemożliwia to wyważanie różnych interesów uczestników „gry o przestrzeń" i prowadzi do powstawania kolizji i konfliktów społecznych.
- Po trzecie wreszcie – uzyskiwanie warunków zabudowy w trybie decyzji administracyjnej jest sposobem bardziej korupcjogennym niż tryb planistyczny.

Generalnie należy stwierdzić, że decyzja o unieważnieniu planów miejscowych doprowadziła do dysfunkcjonalności całego systemu planowania przestrzennego.

Próba oceny

W powszechnej opinii planowanie przestrzenne jest najmniej udanym segmentem ogólnie chwalonej reformy samorządowej. Złożyło się na to wiele przyczyn. W największym skrócie były to: brak monitorowania wdrażania nowego modelu planowania, niepodejmowanie w odpowiednim czasie działań zaradczych, brak konsekwencji zmian naprawczych.

Na to, że reforma planowania przestrzennego przebiegała od przypadku do przypadku, wpływ miały również różnice w poglądach na temat roli planowania przestrzennego w warunkach gospodarki rynkowej. Od początku transformacji po dziś dzień pojawiają się głosy wpływowych osób i środowisk, kwestionujące regulacyjne funkcje planowania przestrzennego. Wiele inicjatyw legislacyjnych, korygujących system planowania przestrzennego, miało i ma na celu ułatwienie procesów inwestycyjnych. Głosy samorządów i innych reprezentantów interesu publicznego miały mniejszą siłę przebicia niż głosy środowisk deweloperskich i prywatnych przedsiębiorców.

Na początku nowej drogi, wśród osób zaangażowanych w procesy przemian znalazły się również takie, które ostrzegały przed niedocenianiem roli planowania przestrzennego w procesie przemian gospodarczych i społecznych. Pojawiło się hasło o potrzebie realizowania nie tylko polityki „trudnego pieniądza", ale także „trudnej przestrzeni". Niestety, to drugie hasło nie zyskało aprobaty elit politycznych i ustawodawcy. Wręcz przeciwnie – w minionym 25-leciu w Polsce była realizowana polityka „łatwej przestrzeni", a to doprowadziło do tego, że przestrzeń ta jest dzisiaj oceniana jako:

- <u>nieprzewidywalna</u> – dopuszczenie zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych powoduje bowiem, że procesy inwestycyjne przebiegają w warunkach braku wiedzy o przyszłym zagospodarowaniu bliższego i dalszego sąsiedztwa (brak planu

sprawia, że tereny nie maja swojego prawnie określonego przeznaczenia, a w związku z tym - mogą być wykorzystywane w różnych celach);

- konfliktogenna – możliwość inwestowania na terenach bez planów miejscowych powoduje, że w Polsce nie jest realizowana jedna z najważniejszych funkcji planowania przestrzennego, polegająca na przewidywaniu i neutralizowaniu sytuacji kolizyjnych i konfliktowych;
- nieefektywna – rozpraszanie zabudowy prowadzi do entropii systemów osadniczych, co powoduje wzrost kosztów uzbrojenia terenów osiedleńczych. Ponadto, lokalizowanie inwestycji na podstawie decyzji o warunkach zabudowy powoduje, że dopiero na tym etapie ujawniają się kolizje i konflikty, które mogą (i tak się dzieje) blokować je na wiele lat;
- niebezpieczna – unieważnienie planów miejscowych spowodowało, że tereny nienadające się do zabudowy (zalewowe, osuwiskowe, wzdłuż dróg) stały się w majestacie prawa terenami budowlanymi;
- biurokratyczna (korupcjogenna) – uzyskiwanie pozwoleń na budowę na podstawie decyzji o warunkach zabudowy jest obarczone koniecznością znacznie silniejszych interakcji: inwestor – urzędnik.

To pesymistyczne podsumowanie można jednak zakończyć dwoma akcentami pozytywnymi. Pierwszy to taki, że kryzys planowania przestrzennego w Polsce spowodował, iż dzisiaj już prawie nikt nie kwestionuje potrzeby zasadniczych zmian w tej dziedzinie. Pozostaje jednak kwestią otwartą opracowanie systemowej koncepcji nowego modelu planowania przestrzennego.

Drugi pozytyw – to pewien paradoks. Otóż pomimo wszystkich wskazanych w artykule słabości planowania przestrzennego i pomimo licznych negatywnych tego skutków, polska przestrzeń jest po prostu ładniejsza niż 25 lat temu. Tę ocenę mógłby zakwestionować chyba tylko ktoś, kto nie rusza się z domu.

ABSTRACT

The article describes the evolution of spatial planning which has accompanied the socio-economic changes taking place in Poland since the change of the political system 25 years ago. The evolution can be divided into three key periods: the initial phase which took place in 1989-1994, the phase of substantial changes in 1995-2003 and the phase of finalizing changes in spatial planning which are still taking place today.

tłumaczenie: Maciej Sulmicki

***mgr Bartłomiej Kolipiński**, absolwent kierunku gospodarka Miejska w Szkole Głównej Planowania i Statystyki (obecnie SGH); pracownik: instytutów naukowo-badawczych gospodarki przestrzennej, Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, zastępca dyrektora Wydziału Rozwoju i Zagospodarowania Przestrzennego, kierownik Pracowni Studiów Regionalnych, zastępca dyrektora w Mazowieckim Biurze Planowania Przestrzennego i Rozwoju Regionalnego (od 2000); członek: Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Rady Naukowej Kampinoskiego Parku Narodowego, wiceprezes Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich; specjalizuje się w: problematyce planowania przestrzennego i rozwoju regionalnego.*