

WSPÓŁCZESNE WYZWANIA ZWIĄZANE Z KSZTAŁTOWANIEM SYSTEMU PLANOWANIA MIEJSCOWEGO



Autorzy opracowania:

PIOTR LORENS – redaktor merytoryczny
MICHAŁ CIESIELSKI
ŁUKASZ MIKUŁA
MACIEJ J. NOWAK

Opracowania typu *Policy Brief* bazują na pracach i projektach naukowych. Są przygotowywane przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w odpowiedzi na dynamicznie zmieniające się współczesne wyzwania rozwojowe oraz zapotrzebowanie przedstawicieli władz centralnych oraz samorządowych wszystkich szczebli. Dotyczą wymiaru przestrzennego aktualnych procesów społeczno-gospodarczych oraz terytorialnych aspektów rozwiązań legislacyjnych, a także polityki rozwoju i polityk sektorowych. Ich celem jest dostarczenie władzom publicznym oraz innym podmiotom uczestniczącym w zagospodarowaniu i organizacji przestrzeni, zwartych, obiektywnych informacji opartych na wynikach badań naukowych. W swoim założeniu *policy briefs* mają być pomocne w podejmowaniu decyzji z uwzględnieniem ich konsekwencji terytorialnych i przestrzennych.

Autor zdjęć na okładce:

PIOTR LORENS

Wprowadzenie

Kolejna publikacja w serii *Policy Brief KPZK PAN* została przygotowana w odpowiedzi na dynamicznie zmieniające się współczesne wyzwania zmian w przestrzeni i procesach rozwoju społeczno-gospodarczego. Zakres tematyczny opracowania obejmuje ocenę dotychczasowych doświadczeń związanych z planowaniem miejscowym (w tym szczególnie w zakresie aspektów prawnych oraz wpływu na rozwój przestrzenny i społeczno-gospodarczy), a także określenie potrzeb i kierunków jego zmian.

Największym współczesnym wyzwaniem dla planowania miejscowego jest pełna implementacja założeń planowania zintegrowanego oraz dostosowanie obecnie funkcjonujących narzędzi planistycznych (zarówno tych ujętych w regulacjach ustawowych, jak i o charakterze nieformalnym) do zmieniających się potrzeb i wyzwań rozwojowych. „Gra o przestrzeń” toczy się bowiem na wielu płaszczyznach i między wieloma aktorami (interesariuszami), których role tylko częściowo wynikają z przepisów prawnych, a częściowo są wynikiem doświadczeń dotychczasowej współpracy i partnerstwa – w tym wykorzystujących formuły partycypacyjne.

Przedmiotem analizy stały się zarówno przepisy prawne dotyczące planowania miejscowego – szczególnie ich ewaluacja i krytyczne spojrzenie na możliwości aplikacyjne przez samorządy, jak i wnioski płynące z analizy konkretnych studiów przypadku. Wyniki przeprowadzonych analiz stały się podstawą do sformułowania rekomendacji operacyjnych dla reformy systemu planowania miejscowego. Ważnym elementem publikacji jest uwzględnienie zarówno perspektywy samorządowej, jak i sektora prywatnego, czyli głównych aktorów „gry o przestrzeń”.

Publikacja ma cel merytoryczny i praktyczny. Celem merytorycznym jest przedstawianie niezależnej, eksperckiej oceny dotychczas funkcjonujących rozwiązań w zakresie systemu planowania miejscowego (ocena będzie wielokryterialna, przeprowadzona przez urbanistów, prawników, planistów). Celem praktycznym jest sformułowanie rekomendacji, szczególnie dla decydentów, którzy przygotowują reformę systemu planowania miejscowego oraz dobrych praktyk w zakresie planowania miejscowego.

Niezależnie od ww. celów, publikacja pozwala na krytyczną ocenę zarówno obecnych, jak i przyszłych rozwiązań w zakresie integracji narzędzi o charakterze formalnym i nieformalnym, w tym – planowanych do ujęcia w ramach nowego systemu planowania przestrzennego, diskutowanego obecnie w ramach zespołów powołanych przez odnośnego Ministra. Oznacza to podjęcie dyskusji dotyczącej całego instrumentarium planowania miejscowego, w tym – miejsca instrumentów tzw. urbanistyki operacyjnej czy też charakterystycznych dla projektowania urbanistycznego, rozumianego jako kształtowanie przestrzeni w trzech wymiarach oraz z uwzględnieniem rozmaitych perspektyw – w tym społeczno-gospodarczej – w całym systemie.

Przedstawione w prezentowanym *Policy Brief* przemyślenia stanowią kontynuację wątków poruszanych na Zebraniach Plenarnych Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz na roboczych posiedzeniach Zespołów Problemowych: ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych, jak i ds. Prawno-Urbanistycznych. Jednocześnie jego problematyka dotyczy aktualnie prowadzonych prac nad reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce, diskutowanych m.in. w trakcie posiedzeń Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Publikacja została przygotowana we współpracy z Komitetem Architektury i Urbanistyki PAN oraz Towarzystwem Urbanistów Polskich.

I. Diagnoza stanu obecnego systemu gospodarowania przestrzenią

System planowania przestrzennego

1. System planowania przestrzennego w Polsce jest **systemem chaotycznym**. Z jednej strony ogólnie deklaruje kluczowe cele i priorytety (ochrona ładu przestrzennego), a z drugiej w żaden sposób **nie gwarantuje zrealizowania tych deklaracji**. Wypada również chaotycznie na tle systemów planowania przestrzennego w innych krajach.
2. Zgodnie z obowiązującą *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, ład przestrzenny i zrównoważony rozwój stanowią podstawę działań związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym. Praktyka planistyczna (i związane z nią analizy) skłaniają jednak do wniosku, że **w polskiej przestrzeni stwierdzamy ogromny, wciąż pogłębiający się (i przynoszący ogromne koszty) chaos przestrzenny**.

Prawo własności

3. Bardzo dużo kontrowersji wiąże się z rolą **prawa własności** w systemie planowania przestrzennego. Rozumiejąc, że pewne ramy dla ochrony prawa własności wprowadza Konstytucja RP, trzeba stwierdzić, że prawo do szerokiej, swobodnej zabudowy nieruchomości w zbyt szerokim stopniu rozumiane jest jako atrybut właścicieli nieruchomości.
4. Powyższe znajduje również przełożenie na sferę społeczną. Bardzo silna jest perspektywa, zgodnie z którą **jakiegokolwiek próby ograniczenia prawa do zabudowy stanowią nieuzasadnioną i krzywdzącą ingerencję władz publicznych**.

Instrumentarium systemu

5. System planowania przestrzennego **wyposażony jest w słabe instrumenty** – zwłaszcza na szczeblu lokalnym. Z jednej strony, nie gwarantują one osiągnięcia kluczowych dla systemu celów, a z drugiej wprowadzają nazbyt wiele doraźnych problemów proceduralnych. To właśnie wskazane problemy proceduralne pogłębiają odczucia społeczne o nieuzasadnionych i nielogicznych ingerencjach władz publicznych w prawo własności.

Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin

6. *Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* zgodnie z intencją ustawodawcy powinny **określać lokalną politykę przestrzenną**. W rzeczywistości, pomimo licznych istotnych postanowień, **bardzo często nie zawierają całościowej i konsekwentnej wizji rozwoju przestrzennego** w skali lokalnej.
7. Dzieje się tak m.in. dlatego, że **studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego wiążą jedynie przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**. Nie stanowią natomiast żadnego punktu odniesienia w sytuacji, kiedy na danym obszarze plan nie obowiązuje, i w której na potrzeby lokalizacji obiektu budowlanego konieczne jest wydanie tzw. decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu¹.

¹ W praktyce coraz częściej przywoływane są elementy orzecznictwa wskazujące na konieczność zgodności tzw. decyzji o warunkach zabudowy z zapisami *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*. Jednak obowiązek ten nie wynika wprost z zapisów ustawy.

8. Występują również wątpliwości związane z tym, **jak szczegółowe mają być postanowienia studiów**. Pogłębia to problemy przy wykładni poszczególnych postanowień, a także tendencje do nadużywania konkretnych sformułowań².

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego

9. Kluczowym instrumentem planowania przestrzennego na szczeblu lokalnym powinny być **miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego**. Również to założenie nie jest realizowane. *Plany obowiązują na mniej niż 40% powierzchni Polski. Szczególnie dotkliwy jest brak planów na obszarach poddanych szczególnej presji urbanistycznej.*
10. Również **samo uchwalenie planu dla danego obszaru nie stanowi gwarancji ochrony i kształtowania ładu przestrzennego**. Zdarzają się plany zezwalające na nadmierną w stosunku do realnych potrzeb zabudowę, a także plany celowo omijające najbardziej problematyczne tereny³.
11. Część postanowień planów jest **nieprecyzyjna** z perspektywy formalnoprawnej⁴. Daje to podstawę do nadużyć postanowień tych planów, w tym takiej ich interpretacji, która uwzględnia wyłącznie perspektywy indywidualnych właścicieli nieruchomości/ inwestorów.
12. Przy okazji formułowania postanowień planistycznych występuje **problem zróżnicowanych terminologii**. Odmienne oczekiwania względem planowania przestrzennego mają urbaniści, ekonomiści, specjaliści z zakresu ochrony środowiska, przyrody i dziedzictwa kulturowego. Do tego dochodzi problem dostosowania wskazanych oczekiwań do uwarunkowań legislacyjnych. Skutkuje to planami miejscowymi, których **treść jest poddawana zróżnicowanym, subiektywnym interpretacjom**⁵.
13. Problemy terminologiczne i zróżnicowania oczekiwań różnych podmiotów zauważalne są również na etapie dokonywania uzgodnień projektów aktów polityki przestrzennej przez wybrane organy administracji publicznej. Przyczynia się to do wydłużania procedur prac nad tymi aktami oraz ich ostatecznej niespójności z perspektywy formalnoprawnej.
14. Ważne są również **finansowe konsekwencje uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**. Dla władz wielu gmin szczególnie odstrasza je konsekwencje obniżenia wartości nieruchomości przez plany miejscowe. Perspektywa związanych z tym rozszczeń odszkodowawczych stanowi jedną z największych barier polskiego systemu planowania

² Dotyczy to zarówno zakresu ustaleń, jak i skali opracowania, a także elementów części dotyczącej uwarunkowań i/lub kierunków, nie mających umocowania wprost w zapisach ustawy.

³ Osobną kwestią jest zakres przestrzenny planu i objęcie jego zapisami jedynie fragmentów jakiejś całości urbanistycznej. W praktyce zdarzają się plany obejmujące zarówno całe dzielnice miejskie (a nawet całe miasta), jak i pojedyncze działki.

⁴ W szczególności dotyczy to sytuacji, w których zapisy planu powstały pod rządami ustawy z 1994 r. i obejmują jedynie wybrane (w kontekście obecnych zapisów ustawowych) rodzaje ustaleń. Dotyczyć to może zarówno nieujęcia w ich treści zapisów dotyczących np. parametrów urbanistycznych zabudowy (intensywności, wysokości), jak i generalizacji ustaleń dla określonych obszarów (np. braku wydzielenia dróg/ulic lokalnych czy przestrzeni zieleni w szeroko zakrojonych obszarach przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową).

⁵ Wskazać należy, że zróżnicowane co do zakresu i sposobu przygotowania dokumenty planów z formalnego punktu widzenia mają taką samą moc prawnie wiążącą, niezależnie od zmieniających się regulacji co do minimalnego czy wskazanego zakresu opracowania tych dokumentów wynikających z kolejnych zmian ustawowych.

przestrzennego. Z międzynarodowych badań porównawczych wynika, że **Polska znajduje się w grupie krajów, w których rozwiązania w tym zakresie najszerzej akcentują prawa właścicieli nieruchomości**.

15. Jednocześnie określone w prawie konsekwencje finansowe **podwyższenia wartości nieruchomości** przez plany miejscowe w żadnym razie nie rekompensują problemów finansowych związanych z realizacją, szerszej w skali gminy, polityki przestrzennej.

Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu

16. Za największy problem należy uznać konsekwencje powodowane przez trzeci z lokalnych instrumentów – czyli **decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu**. Decyzje te dominują na przeważającej części kraju, w wielu gminach stanowiąc jedyny stosowany w praktyce instrument⁶.
17. Przy bardzo dużej w skali gminy liczbie wniosków o ustalenie zabudowy mamy do czynienia z **kształtowaniem przestrzeni oddolnie**, przez inwestorów indywidualnych. Punktem odniesienia nie jest wówczas całościowa wizja przestrzenna gminy (która powinna być zawarta w *studium*), ale **zbiór indywidualnych, subiektywnych koncepcji**.
18. Organ gminy (wójt/burmistrz/prezydent miasta) przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy kwestie typowo przestrzenne może zweryfikować przede wszystkim poprzez odwołanie się do **zasad kontynuacji funkcji i dobrego sąsiedztwa**. W praktyce jednak stosowanie tych zasad jest bardzo subiektywne. Bardzo często stwierdza się nadużycia polegające na dostosowaniu na siłę wizji konkretnej zabudowy do okolicznej funkcji, a także poszerzaniu obszaru analizowanego – tylko w takim celu, aby doprowadzić do realizacji konkretnej zabudowy⁷.
19. Problemem pozostaje również **bezterminowość decyzji o warunkach zabudowy**. Tracą moc jedynie w przypadku wydania pozwolenia na budowę dla danego terenu lub uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W pozostałych przypadkach mogą **stanowić podstawę rynkowych spekulacji**.
20. Istotną kwestią jest także **uznaniowość** w wydawaniu decyzji przez władze gminy, co stwarza potencjalną nierówność zainteresowanych podmiotów wobec prawa.

Partycypacja społeczna

21. Problemem jest także **brak rozbudowanej partycypacji społecznej w procesie kształtowania polityki przestrzennej gminy**. Przy pracach nad *studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* i miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego można zgłaszać wnioski i uwagi. Okazuje się, że jest to jednak zbyt mało do rozpoczęcia prawdziwej dyskusji społecznej. Jeszcze gorzej sytuacja wygląda przy decyzjach o warunkach zabudowy. Wówczas udział w takich (tak kluczowych dla przestrzeni) postępowaniach jest możliwy jedynie **w charakterze strony**⁸.

⁶ Sytuacja w tym względzie jest w kontekście Polski bardzo zróżnicowana: w wielu ośrodkach stopień pokrycia planami obszaru gminy jest na tyle duży, że decyzje te wydawane są sporadycznie, z kolei w innych stanowią one główny instrument lokalizacji nowych inwestycji.

⁷ Kwestia ta wynika z dość dużej ogólności zapisów stosownego rozporządzenia (według stanu na wrzesień 2021), pozwalającego (w praktyce) na dość swobodną interpretację jego zapisów przez samorządy gminne.

⁸ Oznacza to konieczność wykazania przez zainteresowany danym postępowaniem podmiot zasadności bycia uznanym za stronę w tym postępowaniu.

Wykładnia prawa

22. Problemy pogłębia też **dominująca wykładnia sądów**. Sądy nie dysponują zapleczem specjalistycznym, dzięki któremu mogą w sposób pogłębiony weryfikować treść konkretnych aktów i decyzji planistycznych. W konsekwencji bardzo często **orzeczenia z perspektywy celów i zagrożeń systemu planowania przestrzennego są przypadkowe, a nawet przeciwnskuteczne**.

Mnogość i niespójność regulacji ustawowych

23. Planowanie przestrzenne jest niespójne jeszcze z jednego powodu. Problematyka związana z planowaniem przestrzennym jest **ujęta w kilkudziesięciu różnych aktach prawnych**. Przy określonej ustawie planowanie przestrzenne traktowane jest zazwyczaj jako środek umożliwiający realizację innych celów. Nie dba się natomiast o logiczne uporządkowanie wszystkich rozwiązań. Przykładem mogą być rozbieżności terminologiczne między *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* a *ustawą o ochronie przyrody*.

24. Brakuje również **koncepcji co do roli władz wojewódzkich i krajowych w systemie planowania przestrzennego**. Przykładem może być wygaszenie koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju oraz rozbieżności względem zakresu planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

II. Wyzwania dla systemu kształtowania planowania miejscowego, kwestie projektowania urbanistycznego

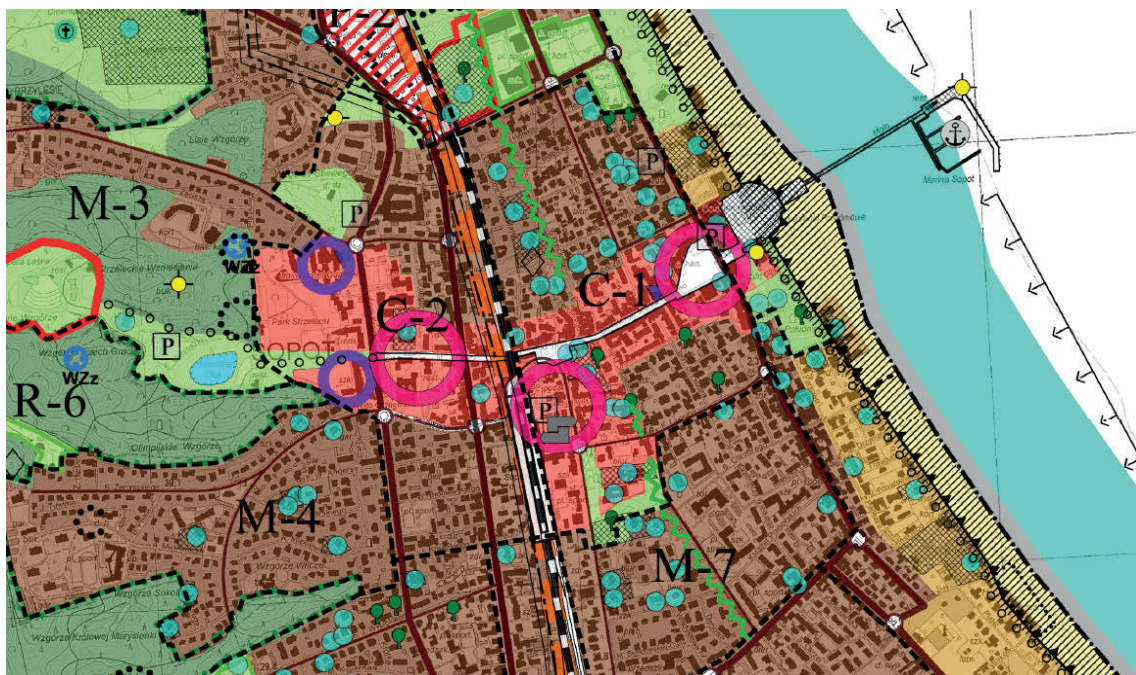
Skala i charakter opracowań oraz rozbieżności pomiędzy skalami gminy i wybranego miejsca

25. Jednym z kluczowych wyzwań wiążących się z kształtowaniem systemu planowania miejscowego w Polsce jest **ogromny rozróż w skali i zakresie** obecnie sporządzanych opracowań planistycznych. O ile dokument *studium* dotyczy całej gminy i jest często sporządzany w skalach 1:10 000 czy mniejszych, o tyle dokumenty planów czy decyzji o warunkach zabudowy powstają w skali 1:2000, 1:1000 czy 1:500. W rezultacie trudno jest mówić o **korelacji zapisów** pomiędzy oboma poziomami planowania – ogólnogminnym i miejscowym.

26. Podobna sytuacja występuje w odniesieniu do **dokładności i szczegółowości** ustaleń planistycznych na poziomie ogólnogminnym i miejscowym. Z natury rzeczy ustalenia dla całego obszaru gminy mają charakter ogólny, natomiast w kontekście skali planu miejscowego czy decyzji o warunkach zabudowy wagi nabiera każda regulacja o charakterze szczegółowym, w tym np. dokładne położenie linii zabudowy czy linii rozgraniczającej. W związku z tym najmniejsza niedokładność skutkować może daleko idącymi konsekwencjami prawnymi czy ekonomicznymi.

Niejednorodny charakter terenów wobec prawa

27. W związku z powyższymi uwagami należy także wskazać na problem **niejednorodnego statusu prawnego** terenu w kontekście powszechności „prawa do zabudowy” czy też „równości wobec prawa”. Obecnie tereny objęte zapisami planu miejscowego oraz tereny, dla których konieczne jest sporządzenie decyzji o warunkach zabudowy – mimo że teoretycznie zyskują podobny sta-



Ryc. 1. Fragment rysunku Studium dla Sopotu – skala oryginału 1:10.000.

Źródło: [<https://bip.sopot.pl/m,183,studium-uwarunkowan-i-kierunkow-zagospodarowania-przestrzennego.html>].



Ryc. 2. Rysunek planu dla głównej ulicy śródmieścia Sopotu – skala oryginału 1:1000.

Źródło: [<https://bip.sopot.pl/m,74,plany-zagospodarowania-przestrzennego-obowiazujace.html>].

tus terenu możliwego do zabudowy – *de facto* zasadniczo są od siebie odmienne co do statusu prawnego. Wynika to z powszechności regulacji planistycznej oraz powiązania zapisów decyzji o warunkach zabudowy z konkretnym wnioskiem. Tym samym **brak przyjętego dla danego obszaru planu skutkuje brakiem pewności** właściciela czy inwestora co do możliwości jego zagospodarowania.

Kreowanie polityki dla całości urbanistycznych

28. Niezależnie od charakteru regulacji planistycznej, w kontekście złożoności procedury sporządzania opracowań planistycznych (a w szczególności procedury sporządzania planów miejscowych) odczuwalny jest **brak zapisu koncepcji rozwoju dla tzw. urbanistycznych całości**, a więc dla dzielnic czy innych całości funkcjonalno-przestrzennych. Podejmowane w tym względzie **próby uszczegółowienia zapisów studium są często niedopracowane** i nie odgrywają wymaganej roli koordynacyjnej dla prowadzenia polityki na szczeblu dzielnicowym.

29. Ten brak opracowań wskazujących złożone relacje funkcjonalno-przestrzenne w kontekście całości urbanistycznych niesie ze sobą nie tylko zagrożenia dla **spójności regulacji planistycznych opracowywanych dla poszczególnych miejsc**, ale także dla **konsekwencji w prowadzeniu polityki gruntowej** na szczeblu miasta i dzielnicy.

Efektywność sposobów kształtowania przestrzeni jako kompozycji urbanistycznej

30. Istotne wyzwania wiążą się także z **kształtowaniem regulacji przestrzennych odnoszących się do kwestii kompozycyjnych**. Obecne narzędzia służące temu celowi są często niewykorzystywane lub też wykorzystywane w zbyt ograniczonym zakresie, jednocześnie nie dając szansy na wypracowywanie oczekiwanych efektów w przestrzeni.

31. W szczególności wśród tych wyzwań wskazać można brak skutecznych narzędzi kontroli **spójności architektonicznej przestrzeni**. W znakomitej większości przypadków, nawet jeśli forma urbanistyczna została określona zapisami planistycznymi, **brak jest możliwości wpływania na jakość i charakter rozwiązań architektonicznych**. Obecne regulacje w tym zakresie mogą być wprowadzane w zasadzie tylko w ramach miejscowych planów rewitalizacji⁹.

Aktualność planów

32. Niezależnie od charakteru regulacji, istotną kwestią jest ich **aktualność**. Wobec zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych oraz podejścia do kształtowania przestrzeni rozwiązania przyjmowane kilkanaście czy kilkadziesiąt lat temu są często dziś **kontestowane przez lokalne społeczności czy też innych interesariuszy przekształceń**.

33. Niezależnie jednak od oczywistości powyższego stwierdzenia, w obecnych zapisach ustawowych oraz w praktyce planistycznej kwestia aktualności zapisów planistycznych jest właściwie nieobecna. Wciąż władze wielu gmin uważają, że **celem samym w sobie jest pokrycie określonego obszaru zapisami planu**, niezależnie od przystawalności ich zapisów do aktualnych realiów.

Charakter zapisów planistycznych

34. Analiza powyższych stwierdzeń prowokuje do pytania o **charakter samej regulacji planistycznej**. Można wymienić przynajmniej dwa zasadniczo różne podejścia:

- A. **Planowanie regulacyjne** – w którym za pomocą zapisów planu określamy regulację powszechnie obowiązującą, niejako „idealny stan” przestrzeni.
- B. **Planowanie realizacyjne** – gdzie dokument planistyczny służy wprost ustaleniu warunków i podstaw prawnych realizacji konkretnej inwestycji. Regulacja taka byłaby podobna w swoim charakterze do obecnego instrumentu decyzji o warunkach zabudowy, jakkolwiek powinna być pozbawiona jej obecnych wad.

Różnorodność sytuacji przestrzennych i konieczność stosowania instrumentów „szytych na miarę”

35. Biorąc pod uwagę **dużą różnorodność sytuacji przestrzennych i problemowych**, uznać należy, że zuniformizowany charakter zapisów planistycznych nie jest w stanie sprostać całej ich gamie.

⁹ Jest to swoisty podtyp miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wprowadzony zapisami ustawy o rewitalizacji, lecz niezmiernie rzadko wykorzystywany w praktyce.

36. Oznaczać to może konieczność wprowadzenia regulacji pozwalających na **tworzenie „szytych na miarę” typów regulacji planistycznej**, w tym zarówno o charakterze formalnym, jak i nieformalnym.

Interdyscyplinarność i charakter zawodu urbanisty

37. Odpowiedź na wiele z powyżej zarysowanych wyzwań wymaga **redefinicji zawodu urbanisty**. Problemem staje się przy tym brak jego określenia jako zawodu zaufania publicznego oraz osadzenia w strukturach samorządu zawodowego.
38. Z powyższym zagadnieniem wiąże się także **konieczność uznania interdyscyplinarności i zróżnicowania zawodu**. Odbudowane powinny zostać zróżnicowane wewnętrznie zespoły projektowe, obecnie funkcjonujące właściwie tylko w strukturach miejskich biur planistycznych wybranych ośrodków.
39. Konsekwencją uznania tego zagadnienia za istotne powinno być **wskazanie możliwości różnicowania profilu wykształcenia urbanistów** reprezentujących różne specjalności czy też wykonujących różne zadania.

III. Urbanistyka operacyjna i konieczność wprowadzania nowych instrumentów

Znaczenie instrumentów „miękkiego planowania”

40. Powszechna – przynajmniej wśród urbanistów, samorządowców i aktywistów miejskich – świadomość wadliwości aktualnie obowiązującego systemu planowania przestrzennego w Polsce prowadzi do przyjęcia dwóch możliwych rodzajów taktyki postępowania. Pierwszym jest nieustanne lobbowanie za całościową reformą prawa zagospodarowania przestrzeni i uzdrowieniem formalnego systemu planowania. Jak do tej pory, działania te przynosiły bardzo ograniczony praktyczny efekt, a ostatnie zmiany legislacyjne raczej oddalają wizję racjonalizacji systemu. Drugą możliwością jest więc ciągłe **poszukiwanie sposobów bardziej skutecznego kształtowania procesów rozwoju przestrzennego w obecnych warunkach prawnych, politycznych i terytorialno-administracyjnych**, mimo ich ewidentnej problematyczności.
41. Słabości ustawowego systemu planowania przyczyniają się do coraz szerszego stosowania w praktyce planistycznej **„miękkich” instrumentów planowania**, mieszczących się również w szerszym pojęciu „urbanistyki operacyjnej”¹⁰. Miękkie instrumenty planowania należy w każdym przypadku traktować jako **komplementarne a nie konkurencyjne, wobec systemu ustawowego**¹¹. W żadnej mierze nie można ich również utożsamiać z działaniami bezprawnymi lub nielegalnymi. Ponadto trzeba z góry założyć, że choć instrumenty miękkie mogą wykazać się istotną użytecznością w rozwiązywaniu problemów planistycznych, to z pewnością **nie zdołają wypełnić wszystkich deficytów wadliwie skonstruowanego planowania ustawowego**.

¹⁰ Pojęciem tym określamy jedną z gałęzi współczesnej urbanistyki, w której polu zainteresowań leżą przede wszystkim sposoby realizacji określonych zamierzeń urbanistycznych.

¹¹ Ustawowego lub też formalnego – rozumiejąc pod tym funkcjonujące w ramach obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* instrumenty planistyczne, opisane w pierwszej części tego opracowania.

42. Miękkie instrumenty planowania mogą znaleźć zastosowanie także w „idealnym” systemie prawnym planowania przestrzennego. Rzeczywistość społeczno-ekonomiczna, w tym także jej wymiar przestrzenny, ma bowiem charakter bardzo dynamiczny. Zmienia się zdecydowanie szybciej i w sposób bardziej nieprzewidywalny, niż są za tym w stanie nadążyć jakiegokolwiek zmiany legislacyjne. Stosowanie miękkich instrumentów planowania, może być więc także traktowane jako **sposób na rozładowanie napięcia między ochroną stabilności prawnej systemu planowania a bieżącymi potrzebami praktyki planistycznej, politycznej i społeczno-gospodarczej.**

Typologia instrumentów

43. „Miętkość” lub „nieformalność” instrumentów planowania może przejawiać się w pięciu podstawowych wymiarach:

- **programowym** – przez opracowywanie dokumentów dotyczących zagospodarowania przestrzennego (masterplany, koncepcje, zbiory dobrych praktyk i rekomendacji) nie przewidzianych w ustawodawstwie planistycznym;
- **instytucjonalnym** (podmiotowym) – przez tworzenie form organizacyjnych skupiających różnych interesariuszy procesu planistycznego i będących areną konsultacji i negocjacji rozstrzygnięć planistycznych, a czasem i realnego decydowania o ich finalnym kształcie;
- **proceduralnym** – przez uzupełnianie formalnej procedury sporządzania ustawowych dokumentów planistycznych o dodatkowe elementy lub etapy, najczęściej o charakterze konsultacyjnym;
- **terytorialnym** – przez tworzenie wizji, koncepcji i analiz planistycznych dla obszarów nie-otożsamych z istniejącymi jednostkami zasadniczego podziału terytorialnego kraju („miękkich przestrzeni” planowania) w różnych skalach przestrzennych: od makroregionów kontynentalnych po nieformalne jednostki sąsiedzkie;
- **finansowo-realizacyjnym** – przez uzgadnianie i zabezpieczanie warunków inwestycyjnych i finansowych realizacji opracowywanych projektów zagospodarowania przestrzennego, szczególnie w zakresie infrastrukturalnym, we współpracy interesariuszy publicznych z prywatnymi. Poszczególne wymiary nie są wzajemnie rozłączne, lecz raczej współwystępują w różnych kombinacjach¹².

44. Zestaw nieformalnych instrumentów planowania jest niejako z definicji zbiorem nieskodyfikowanym i nie do końca określonym. **Z punktu widzenia planowania miejscowego praktyki planowania miękkiego najczęściej będą mieć charakter:**

- partycypacyjno-konsultacyjny,
- partycypacyjno-realizacyjny,
- przygotowawczy (masterplany, pre-plany).

¹² W literaturze przedmiotu wymieniane są różne systemy klasyfikacji instrumentów gospodarowania przestrzenią, w tym także te „miękkie” lub „pozaustawowe”. Przytoczona w tej części opracowania klasyfikacja jest autorskim doбором zespołu redakcyjnego.

Instrumenty partycypacyjno-konsultacyjne

45. W polskim systemie planowania **partycypacja społeczna** w procesie sporządzania dokumentów planistycznych jest co prawda zagwarantowana bezpośrednio przepisami prawa, jednak w tak zdefiniowanej postaci jest dość mocno sformalizowana, a ponadto, jako możliwość bezpośredniego wpływu na projekt dokumentu, pojawia się na relatywnie późnym etapie procedury, po często długotrwałym uzyskiwaniu opinii i uzgodnień. Wprowadzanie zmian wynikających ze składanych uwag wiąże się często z koniecznością **powtarzania wcześniejszych etapów procedury**.
46. Pozaustawowe formy konsultacji społecznych na wcześniejszych etapach procesu sporządzania planu miejscowego mają na celu **zwiększenie społecznej akceptacji projektów i zmniejszenie ewentualnych napięć** w późniejszych sformalizowanych fazach procedury czy przy przyjmowaniu projektu przez radę gminy. Co ważne, brak ścisłych wymogów prawnych pozwala zastosować bardziej interaktywne formy konsultacji związanych z zastosowaniem metod warsztatowych lub instrumentów partycypacji *online*.
47. Ogólnym umocowaniem prawnym dla tego rodzaju rozszerzania zakresu konsultacji może być choćby art. 1 ust. 2 pkt 11-12 oraz ust. 3 upzp. W niektórych miastach (m.in. Poznań) konsultacje na etapie sporządzania projektu planu stały się w praktyce stałym elementem procedury sporządzania dokumentów planistycznych.
48. W wielu przypadkach procesy konsultacyjne są przeprowadzane na podstawie zupełnie innych przepisów prawa, a ich związek z procesem planistycznym jest dalece nieformalny.



Ryc. 3. Proces konsultacyjny związany z planowaniem Parku Południowego w Gdańsku
Fot. Paulina Borysewicz.

Instrumenty partycypacyjno-realizacyjne

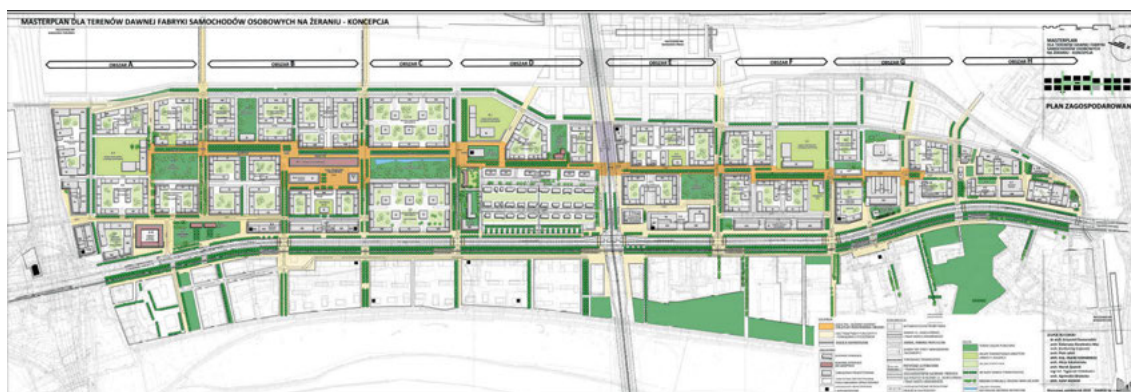
49. Jak wskazano w poprzednich rozdziałach opracowania, w polskim systemie planowania do podstawowych problemów związanych z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego należy **kwestia skutków finansowych ich wejścia w życie** (art. 36-37 upzp). Z punktu widzenia gminy kluczowe znaczenie mają potencjalne wydatki na wykupy nieruchomości pod cele publiczne, odszkodowania za obniżenie ich wartości oraz koszty realizacji infrastruktury publicznej. Mechanizm **refinansowania tych wydatków przez opłatę planistyczną jest kompletnie nieefektywny**. Z kolei inwestorom prywatnym bardzo często zależy na szybkiej realizacji infrastruktury publicznej, niezbędnej do uruchomienia określonych terenów rozwojowych.
50. Dążenia obu stron procesu stwarzają pole do otwarcia **pozaustawowych form współpracy gminy** (i ewentualnie innych podmiotów publicznych) z właścicielami nieruchomości i przyszłymi inwestorami na obszarze planu, przy czym głównym celem w takim przypadku będzie przede wszystkim **bardziej racjonalny podział kosztów i korzyści rozwoju przestrzennego między samorząd a podmioty prywatne**. Konstrukcja prawna takich umów i porozumień może mieć za podstawę art. 16 *Ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych*, w niektórych przypadkach dość kreatywnie rozwijany interpretacyjnie. Potencjał zastosowania ma tutaj również art. 22 *Ustawy z 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. Relatywnie najrzadziej, jeśli w ogóle, stosowany jest instrument teoretycznie dedykowany takiej współpracy, czyli **umowa urbanistyczna** z art. 37i upzp, ściśle powiązana ze specjalną formą planu miejscowego, czyli z miejscowym planem rewitalizacji.
51. Instrumenty o charakterze partycypacyjno-realizacyjnym mogą więc przybierać **formę różnych wariantów partnerstwa publiczno-prywatnego**, choć niekoniecznie przewidzianych bezpośrednio w *Ustawie z 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym*. Wykorzystywane mogą być różne instytucje prawa cywilnego oparte na zasadzie swobody umów, choć należy pamiętać, że zawarcie przez gminę umowy cywilnoprawnej o sporządzenie planu określonej treści nie jest dopuszczone w polskim porządku prawnym.
52. Zaliczenie wszystkich powyższych form działania do nieformalnych instrumentów planowania **nie oznacza, że nie mają one żadnych podstaw prawnych czy mają charakter pozaprawny**. Chodzi raczej o wskazanie, że daleko wychodzą poza mechanizm określony w art. 36 upzp, który w założeniu ustawodawcy miał być główną podstawą rozliczeń między gminą a inwestorami w zakresie regulacji wzajemnych zobowiązań finansowych.

Instrumenty przygotowawcze

53. W niektórych sytuacjach niezbędne okazują się wszelkiego rodzaju **opracowania planistyczne**, będące wstępem do sporządzenia lub nowelizacji dokumentu formalnego. Koncepcja zagospodarowania określonego obszaru (tzw. pre-plan) może ustalać zasadnicze rozwiązania planu miejscowego, jeszcze przed rozpoczęciem formalnej procedury jego sporządzania, sprawdzając poziom przyszłej akceptacji politycznej i społecznej lub stanowiąc podstawę do negocjacji z właścicielami nieruchomości i potencjalnymi inwestorami.
54. Znaczenie tego rodzaju nieformalnych opracowań rośnie w sytuacji, kiedy między lokalnymi dokumentami planowania ogólnego i szczegółowego (aktualnie między *studium gminy* a *planem miejscowym*) pojawia się pewna **luka w skali planowania**. Z poziomu dokumentu ogólnomiejskiego trudno rozstrzygnąć kompleksowe zagadnienia urbanistyczne poszczególnych dzielnic czy innych obszarów planistycznych. Z kolei plan miejscowy wymaga bardzo już szczegółowego określenia wszystkich parametrów architektonicznych niezbędnych do wydawania pozwoleń na

budowę. Generuje też konkretne **zobowiązania po stronie samorządu w zakresie gospodarki nieruchomościami i pośrednio również w zakresie finansowania rozwoju przestrzennego.**

55. Lukę między *studium* a *planem miejscowym* można wypełnić **pozaustawowymi opracowaniami planistycznymi w rodzaju tzw. masterplanów** dla dzielnic lub jednostek urbanistycznych. Mogą one stać się nieformalną podstawą wydawania decyzji o warunkach zabudowy i/lub sporządzania planów miejscowych dla mniejszych fragmentów obszaru oraz prowadzenia negocjacji samorządu z inwestorami. Przy umiejętnym stosowaniu tego rodzaju instrumentów, mogą one zapewnić **pewien poziom równowagi pomiędzy elastycznością w indywidualnych rozstrzygnięciach dotyczących zagospodarowania przestrzeni a konsekwencją w realizacji spójnej wizji urbanistycznej dla całości danego obszaru.**



Ryc. 4. Masterplan dla obszaru warszawskiego Żerania
 Źródło: [<https://architektura.um.warszawa.pl/masterplan-zeran-fso>].

Wnioski dla polityki publicznej

56. Instrumenty nieformalne stanowią **ważne uzupełnienie umocowanego prawnie systemu planowania**. Komplementarność planowania nieformalnego wobec prawa zagospodarowania przestrzeni należy postrzegać co najmniej w trzech wymiarach:
- **diagnostycznym** – rozpowszechnienie instrumentów i praktyk planowania nieformalnego wskazuje dość precyzyjnie na luki i deficyty obowiązującego systemu prawnego planowania;
 - **praktycznym** – instrumenty planowania nieformalnego wspierają rozwiązywanie konkretnych problemów planistycznych, których rozpatrywanie wyłącznie na gruncie prawnego systemu planowania byłoby z różnych powodów niemożliwe lub dalekie od optymalnego;
 - **postulatywno-programowym** – mechanizmy planowania nieformalnego i doświadczenia ich stosowania dostarczają wskazań dla kierunków reformy prawnego systemu planowania.

IV. Rekomendacje. Wnioski i kierunki zmian ustawowych

Praktyczny wymiar rekomendacji

57. Wnioski płynące z prac KPZK PAN mają również swój wymiar praktyczny. Stanowią bowiem zbiór wskazówek, które mogą być wykorzystane w **pracach nad zmianami ustawowymi**. Wśród rekomendacji akcentujących wybrane kluczowe kierunki zmian znajdują się zarówno konkretne propozycje dotyczące wybranych narzędzi planowania, jak również generalne wytyczne dotyczące kształtu systemu oraz mechanizmu wprowadzania jego zmian.

Kształt systemu

58. Wprowadzanie zmian do systemu planowania przestrzennego wymaga uprzedniego zdefiniowania jego granic.

59. W aktualnym dyskursie kanon jednej ustawy planistycznej koncentrującej tę problematykę jest przeciwstawiany konstrukcji bardziej rozproszonej, zakładającej możliwość współistnienia **kilku powiązanych ustaw regulujących kluczowe kwestie gospodarowania przestrzenią**.

60. Przejrzyste zawarcie ustawowego szkieletu systemu w jednej ustawie sprzyjałoby konsolidacji prawa, ułatwiając jego systemową i celowościową wykładnię oraz interpretację pojęć z zakresu planowania przestrzennego.

61. Wieloletnie praktyczne trudności z konsolidacją prawa w tym obszarze skłaniają do rozważenia ewolucji systemu w kierunku **konstrukcji rozproszonej**, opierającej się na kilku aktach prawa regulujących kluczowe obszary planowania przestrzennego, takie jak np. prowadzenie polityki rozwoju, instrumenty planowania przestrzennego, rewitalizacji czy partycypacji. Konstrukcja rozproszona wymaga pogłębionej ewaluacji i monitoringu, ponieważ jest zagrożona instrumentacją. Ponadto powinna mieć podstawy logiczne, aby nie wynikać ze zmiennych kompetencji resortów odpowiedzialnych za poszczególne jej komponenty.

62. Kształt ustawowej części systemu musi uwzględniać **współistnienie z licznymi działaniami pozaustawowymi**, które wpływają na ostateczny sposób zarządzania przestrzenią. Różnorodność wyzwań wynikających z lokalnej specyfiki przestrzeni wywołuje bowiem trudne do przewidzenia praktyki planistyczne wspierające ustawowe narzędzia planistyczne.

Model wprowadzania zmian

63. Reforma systemu planowania przestrzennego powinna mieć na względzie **coraz szybszą zmianę paradygmatów, idei i wynikających z nich wyzwań**, przed jakimi staje gospodarowanie przestrzenią. Zmienność potrzeb w zarządzaniu przestrzenią wymaga zatem rozwiązań ustawowych umożliwiających prowadzenie **stałego dialogu**, interakcji i monitoringu zamiast niezmiennych regulacji mających w długookresowej perspektywie decydować o sposobie zarządzania przestrzenią.

64. W kontekście zmieniających się wyzwań warte rozważenia jest odejście od **paradygmatu jednorodnej kompleksowej przebudowy (reformy) systemu**, która zagwarantuje mu sprawność w najbliższych dekadach na rzecz podejścia ewolucyjnego i elastycznego, zakładającego wprowadzanie zmian w odpowiedzi na pojawiające się wyzwania. Stabilność i przewidywalność mechanizmu wdrażania zmian wymaga jednak odejścia od dotychczasowego standardu opiera-

jącego się na specustawie wprowadzające „wyjątki” anarchizujące system. Zamiast tego zmiany powinny być wdrażane w **modelu uporządkowanej ewolucji narzędzi jako środków do realizacji celów**, jakim ten system ma służyć.

Kwalifikacje, kształtowanie i ochrona kompetencji

65. Skuteczne wdrożenie zmian ustawowych w planowaniu przestrzennym musi opierać się na wykwalifikowanej, kompetentnej **kadrze planistów**. Rozpoczęta modyfikacja systemu dążąca do integracji polityki społeczno-gospodarczej z przestrzenną wymaga skokowego wzrostu kompetencji umożliwiających poruszanie się w modyfikowanym systemie. W parze ze zmianami ustawowymi powinien iść system szkoleń kadry obecnej już na rynku, a także dostosowanie do nowych potrzeb programów nauczania szkół wyższych. Wskazany jest powrót do **weryfikacji minimum kompetencyjnych** uwzględniając przy tym aktualne potrzeby rynku w zakresie projektowania urbanistycznego, techniki legislacyjnej, cyfryzacji, planowania zintegrowanego, aktualnych procesów zachodzących w przestrzeni czy wyzwań partycypacji¹³. Poza projektantami wzmocnienie kompetencji powinno obejmować kadry organów uzgadniających, opiniujących i weryfikujących procedury planistyczne w ramach ich jasno zdefiniowanych kompetencji.
66. Nierealne jest założenie, że rynek planistyczny opierający się na paradygmacie niskiej ceny będzie zapewniał wysoką jakość opracowań. Utrzymanie wysokich kompetencji kadr wymaga **systemowego wsparcia i dofinansowania** nie tylko szkoleń, ale w szczególności deliberatywności¹⁴.
67. Profesjonalizacji wspartej ustawowymi wymogami wymaga również **rola Gminnych Komisji Urbanistyczno-Architektonicznych**, której częsta fasadowość zaprzecza istotnej roli GKUA jako jedyne go organu eksperckiego oceniającego całościowo rozwiązania zawarte w dokumentach planistycznych. System planowania plasujący planistów w roli wykonawców woli wójtów/burmistrzów/prezydentów musi przewidywać narzędzia ochrony służb planistycznych. W innym przypadku nie będzie dawał możliwości **weryfikacji niskiej jakości rozstrzygnięć przestrzennych**, a jakość będzie stopniowo wypierana z rynku przez ilość.
68. Wzmocnienie kompetencji w gospodarowaniu przestrzenią powinno mieć również odzwierciedlenie w **kwalifikacjach interesariuszy procedur planistycznych**. Przebudowy i profesjonalizacji wymagają **archaiczne narzędzia partycypacyjne towarzyszące procedurom planistycznym**. Wzmocnieniu powinny ulec działania partycypacyjne na etapach faktycznego podejmowania decyzji planistycznych, np. na początku procedur i w momentach powstawania projektów¹⁵. Umożliwienie społecznościom lokalnym świadomego i skutecznego udziału w procedurach planistycznych wymaga nie tylko korekty ustawowych narzędzi partycypacyjnych, ale także wprowadzenia do nich komponentu edukacyjnego.

¹³ W tym kontekście wskazać należy na obecne współistnienie różnych kierunków i profili studiów kształcących urbanistów. W praktyce podobne uprawnienia do wykonywania zawodu zyskuje zarówno absolwent studiów o nachyleniu geograficznym, jak i tych o profilu architektoniczno-projektowym, mimo że zakres wspólnych dla obu profili studiów minimum programowych jest niezwykle wąski. Zagadnieniem tym zajmują się także organizacje zrzeszające uczelnie, jak Unia Uczelni na Rzecz Rozwoju Kierunków Studiów w Zakresie Gospodarowania Przestrzenią czy Association of European Schools of Planning (AESOP). Problematyce kształcenia przyszłych urbanistów wiele uwagi poświęcają także organizacje zawodowe, jak Towarzystwo Urbanistów Polskich (TUP) czy International Society of City and Regional Planners (ISOCARP).

¹⁴ Problemem tym zajmowała się m.in. Izba Urbanistów.

¹⁵ Zagadnienie to zostało omówione w poprzednich częściach opracowania. Wskazać także należy na fakt, że w wielu przypadkach działania tego typu są prowadzone poza obowiązującym systemem lub też w niewielkim stopniu formalnie wiążą się z procedurą planistyczną, a powiązania te wynikają raczej z decyzji politycznych na szczeblu gminy niż faktycznego wymogu ustawowego.

69. Zmiany systemowe w zakresie kompetencji powinny także dotyczyć **orzecznictwa sądów administracyjnych**. Szczególnie pilne jest odpowiednie wzmocnienie kadr **biegłych z zakresu planowania przestrzennego** w celu wsparcia orzecznictwa w zakresie takich kwestii, jak ocena zasadności wprowadzanych planami ograniczeń czy proporcjonalność rozłożenia skutków ustaleń tych planów na właścicieli nieruchomości.

Racjonalność ekonomiczna

70. Kwestią decydującą o skuteczności zmian w systemie planowana jest powiązanie go z **rozwiązaniami prawnymi racjonalizującymi system ekonomicznie**. Kierunkiem zmian powinno być skłanianie właścicieli nieruchomości i inwestorów do racjonalnych z perspektywy dobra publicznego zachowań i sposobów realizacji inwestycji. Nierealizowanie ustaleń aktów prawa miejscowego powinno stawać się nieopłacalne. Celem integracji narzędzi finansowych z planistycznymi powinna być maksymalizacja wykorzystania dóbr i zasobów publicznych. Narzędzia finansowe, w tym fiskalne, powinny inicjować różnorodne procesy racjonalizujące system planowania:

- A. **ograniczanie spekulacji gruntami**, skłaniając do uruchamiania ich w celu realizacji ustaleń planów (np. przez wyższe opodatkowanie takich gruntów),
- B. **umożliwienie odwracania nietrafionych decyzji planistycznych** (skłaniając właścicieli nierealizujących ustaleń planów do bezodszkodowawczej dla gmin zmiany przeznaczeń terenów),
- C. **ograniczanie populistycznych decyzji w planach obciążających budżety publiczne** (np. przez wprowadzenie minimów dla opłat planistycznych),
- D. **umożliwienie angażowania kapitału prywatnego** w tworzenie kompletnie wyposażonych fragmentów przestrzeni.

71. Obok rozwiązań fiskalnych szczególnie pilne jest wprowadzenie do systemu **umów deweloperских**, umożliwiających samorządom lokalnym transparentne uzależnianie ustaleń aktów planistycznych od angażowania kapitału inwestorów w koszty wywołane tymi inwestycjami¹⁶.

72. Punktem wyjścia do racjonalizacji systemu powinien być zdecydowany odwrót od polityki skłaniającej do niekontrolowanej presji na tereny niezabudowane. Pilną potrzebą jest ustawowe **ograniczenie dalszego rozlewania się miast** na podstawie licznych nietransparentnych ścieżek uzyskiwania decyzji umożliwiających lokalizację zabudowy, w szczególności warunków zabudowy¹⁷. Presja na zabudowę terenów wolnych (tzw. *greenfields*) powinna mieć silne uzasadnienie w bilansie chłonności terenów opartym na rzetelnych kryteriach oraz odbywać się w sposób transparentny, na podstawie kompleksowych planów zagospodarowania przestrzeni¹⁸.

¹⁶ Umowy takie są już obecnie stosowane, ale znajomość i stosowanie tego instrumentu jest wciąż jeszcze bardzo ograniczone.

¹⁷ Mimo wprowadzania do *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* oraz innych elementów kształtujących prawo zagospodarowania przestrzennego w Polsce rozwiązań w tym zakresie, wciąż nie są one powszechnie stosowanymi i nie odgrywają swojej roli.

¹⁸ Skutkiem tzw. suburbanizacji poświęcono w ostatnich latach wiele prac, w tym także przygotowywanych w ramach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Problematyka związana z tym zjawiskiem, w tym w odniesieniu także do skutków ekonomicznych i środowiskowych, była także przedmiotem dyskusji w ramach zespołów problemowych KPZK PAN.

73. Koniecznym uzupełnieniem tej polityki powinna stać się **polityka zachęcająca do ponownego wykorzystania terenów zdegradowanych** (w tym przemysłowych, tzw. *brownfields*), które w przypadku największych miast i ich obszarów śródmiejskich są już teraz cennym zasobem w bankach ziemi wielu inwestorów. Sytuacja ta nie jest jednak powszechną i w przypadkach miast mniejszych czy mniej atrakcyjnych inwestycyjne zagospodarowanie terenów zdegradowanych wciąż uważane jest za kosztowne i często ekonomicznie nieefektywne¹⁹.

Przestrzeń w integrowaniu polityk rozwoju

74. Integrowanie polityki społeczno-gospodarczej z przestrzenną musi uwzględniać **równoważenie tych obszarów**. Dotychczasowe zmiany prawne w tym zakresie skutkują **marginalizacją polityki przestrzennej** (*vide* aktualny brak polityki przestrzennej na poziomie krajowym, niska sprawczość na poziomie regionalnym, brak narzędzi na obszarach metropolitalnych oraz niedookreślenie jej zakresu w strategiach ponadlokalnych i lokalnych). Kierunek zmian prawnych powinien więc uwzględniać równoważenie tej dysproporcji.

75. Model **struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii** stał się integralną częścią polityki przestrzennej gminy²⁰. Fakultatywność strategii i niedookreślenie zakresu merytorycznego modelu w przepisach *ustawy* może skutkować marginalizowaniem kwestii zarządzania przestrzenią.

76. Z drugiej strony restrykcyjność modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej w strategii ponadlokalnych może **przesadnie determinować gminne polityki przestrzenne** i ograniczać władztwo planistyczne gmin. Zmiany ustawowe powinny w większym stopniu uwzględniać skutki nowo wprowadzanych elementów i powiązań w systemie planowania. Strategie lokalne powinny być obligatoryjne, a model struktury funkcjonalno-przestrzennej odgrywać przejrzystą rolę jako element polityki przestrzennej gmin.

77. Merytorycznym fundamentem integracji polityk powinna być **diagnoza przestrzenna**, uniwersalna dla aktów planistycznych i strategii sektorowych w danej jednostce samorządu terytorialnego. Zakres poznawczy diagnozy powinien odpowiadać potrzebom tych dokumentów.

78. Postulatem wartym przeanalizowania jest wykorzystanie **czasowego wymiaru strategii** w celu zwiększenia sprawczości realizacji jej komponentu przestrzennego. Krytykowany brak możliwości uwzględnienia etapowania rozwoju przestrzennego w *studium*²¹ może zostać uwzględniony w strategiach, dzięki ich naturalnemu powiązaniu z okresem wdrażania celów.

Planowanie ponadlokalne

79. Planowanie metropolitalne, regionalne i krajowe wymagają **wzmocnienia sprawczości** lub dyktowania im adekwatnych instrumentów polityki przestrzennej²².

¹⁹ Problematyce zagospodarowania terenów zdegradowanych także poświęcono wiele prac teoretycznych, których autorzy skupiają się zarówno na opisanu mechanizmów przekształceń, jak i na ocenie wprowadzanych rozwiązań.

²⁰ Na mocy zmian w *ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*. Jednak ze względu na niedawny czas wprowadzenia tej zmiany poszczególne gminy dopiero przystępują do wdrożenia jej w zapisach opracowywanych lub zmienianych dokumentów.

²¹ Obecna konstrukcja zapisów w dokumencie *studium gminnego* wskazuje na docelowy kształt przestrzeni, niezależnie od horyzontu czasowego, w jakim zostanie on zrealizowany.

²² Obecnie w praktyce planowanie na poziomie ponadlokalnym ma niewielki wpływ na realne procesy rozwojowe.

80. Konstrukcja systemu planowania powinna umożliwiać, a nawet skłaniać samorządy lokalne do **koordynowania gminnych polityk przestrzennych** w ramach obszarów funkcjonalnych²³. Ustawodawstwo w tym zakresie nie powinno opierać się wyłącznie na dedykowanych ustawach dla obszarów metropolitalnych, ale oferować adekwatne rozwiązania dla gmin wychodzące na przeciw potrzebom **miękkiego planowania przekraczającego granice administracyjne jednostek samorządu**²⁴.
81. Wzmocnienia sprawczości wymaga **planowanie regionalne**. Jednak nie może się ono odbywać kosztem kompetencji samorządów lokalnych. Poziom regionalny w większym niż dotychczas stopniu mógłby natomiast stanowić merytoryczny styk polityk krajowych (*top-down*) z uwarunkowaniami wynikającymi z kierunków lokalnych polityk przestrzennych (*bottom-up*). Skorelowanie ponadlokalnych, w tym krajowych, celów publicznych z planowaniem na poziomie regionalnym mogłoby stanowić remedium na popularność specustaw okołoplanistycznych i nadawać im konkretny wymiar przestrzenny. Cele, którym dedykowane są obecnie specustawy mogłyby być stopniowo absorbowane przez twarde ustalenia polityk przestrzennych regionów wpisując się tym samym w stabilne ramy systemowe.

Przejrzystość

82. System planowania powinien zmierzać w kierunku **stymulowania konsensusu** między aktorami „gry o przestrzeń” w celu akceptowalnego społecznie kreowania zmian przestrzeni. Warunkami akceptacji jest **transparentność procedur** oraz **przewidywalność zmian przestrzeni**. W pierwszej kolejności zmiany systemu powinny zmniejszyć rolę, jaką odgrywają w nim arbitralne narzędzia lokalizacji inwestycji (np. omówione wcześniej decyzje o warunkach zabudowy) na rzecz procedur gwarantujących większą przewidywalność i współudział w decydowaniu.
83. Jednym z głównych punktów spornych w systemie planowania są **odmienne interesy publiczne i prywatne**. Szczególną uwagę należy poświęcić podziałowi kompetencji i odpowiedzialności poszczególnych poziomów administracji za kwestię równoważenia interesów. Zmiany w systemie powinny dążyć do **ograniczania nierównowagi** objawiającej się znacznie silniejszym uwzględnieniem interesu prawnego i ochrony praw jednostki nad interesem faktycznym, uzasadnionym oczekiwaniami i interesem publicznym. Wyzwaniem stojącym przed prawodawcą jest więc większe **uwzględnienie kwestii praw grupowych** aspirujących do roli pełnoprawnego podmiotu w kształtowaniu polityki przestrzennej²⁵.
84. Potrzeba zwiększenia przewidywalności systemu ma także swój **wymiar instytucjonalny**. Ukrócenia wymaga daleko idąca różnorodność i zmienność w interpretacji przepisów w poszczególnych województwach, która urasta do jednego z głównych problemów systemowych. Zmiany przepisów powinny uwzględniać precyzyjne wskazanie kompetencji organów biorących udział w procedurach planistycznych.

²³ Pojęciem *obszarów funkcjonalnych* określamy przestrzenie powiązane komunikacyjnie, funkcjonalnie, społecznie lub ekonomicznie ze sobą, tworzące systemy niezależne od podziałów administracyjnych.

²⁴ Pojęcie *planowania dla obszarów funkcjonalnych* oraz sama definicja *obszarów funkcjonalnych* powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w zapisach prawnych oraz współistnieć z obecnie prowadzonymi procesami planowania obszarów wydzielonych administracyjnie.

²⁵ W tym kontekście należy wymienić m.in. lokalne organizacje i stowarzyszenia, powstające „w obronie” jakiegoś przestrzeni czy „przeciwko” jakiejś decyzji czy rozwiązaniu. Co interesujące, często postulaty tych organizacji stoją w sprzeczności z zapisami polityki przestrzennej gminy, w tym wyrażonej w zapisach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Ewolucja instrumentów

85. Przekonanie o potrzebie ciągłej ewolucji systemu planowania wynikającej ze zmieniających się potrzeb prowadzi do wniosku o **konieczności monitoringu ustawowych instrumentów planistycznych**. Ocenie powinna być poddawana skuteczność instrumentów, adekwatność do potrzeb, ale także ich rola w dążeniu do celu, jakiemu służy system planowania. Dobór odpowiednich instrumentów powinien zaś należeć do zakresu swobody planistycznej samorządów i odpowiadać na potrzeby: ochrony, regulacji lub rozwoju przestrzeni zurbanizowanej.
86. Kluczowym instrumentem planistycznym, który powinno pozostać w kafeterii dostępnych rozwiązań powinien być **plan odnoszący się do urbanistycznej/przestrzennej całości urbanistycznej**.
87. Zarazem jednak w celach operacyjnych niezbędne jest wyposażenie samorządów lokalnych w możliwość opracowywania **fragmentarycznych planów** służących przeciwdziałaniu niekorzystnym inwestycjom lub korygujących obowiązujące plany. Potrzebne są też skuteczne instrumenty planistyczne wspierające rewitalizację, a także koordynowanie i wdrażanie inwestycji oraz angażowanie kapitału prywatnego w kompletne wyposażenie przestrzeni.

Przestrzenny aspekt rewitalizacji

88. Przyjmując założenie, że kierunek zmian ustawowej części systemu planowania ograniczy możliwości niekontrolowanego rozwoju terytorialnego obszarów zurbanizowanych, spowoduje to wzrost znaczenia transformacji istniejącej już tkanki urbanistycznej. Zmiana tego akcentu pociągnie za sobą przeniesienie kapitału z *greenfields* na *brownfields*, co z kolei **wzmocni znaczenie rewitalizacji**²⁶ i przestrzennych instrumentów jej wdrażania.
89. Kierunek zmian ustawowych powinien **doprecyzować zakres i zwiększyć znaczenie komponentu przestrzennego w gminnych programach rewitalizacji**. Przebudowy wymagają też niepopularne i zbyt złożone instrumenty planistyczne dedykowane działaniom rewitalizacyjnym²⁷.
90. Większe zaangażowanie kapitału prywatnego w transformację przestrzeni miejskiej skutkować będzie **odnową fragmentów miast** nie tylko w formalnych obszarach rewitalizacji, ale również poza nimi, np. w niezamieszkałych obszarach przemysłowych. Oznacza to, że **zakres merytoryczny planów miejscowych powinien zawierać elementy dedykowane obecnie wyłącznie miejscowym planom rewitalizacji**.

²⁶ Zapis ten dotyczy procesu rewitalizacji w rozumieniu zgodnym z *ustawą o rewitalizacji*. Należy rozróżnić pojęcie *rewitalizacji* od *transformacji* np. obszarów przemysłowych (tych *brownfields*).

²⁷ Zagadnieniu temu także poświęconych zostało wiele spotkań i dyskusji w ramach działalności KPZK, a ich odzwierciedleniem są liczne publikacje, w tym w ramach Studiów KPZK.

Inne interesujące opracowania i projekty podejmujące analizowany temat:

- 1) Bąkowski T. (red.), 2016, *Wolność zabudowy*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- 2) Churski P., Kudłacz T. (red.), 2013, *Gospodarka przestrzenna – doświadczenia i wyzwania procesu kształcenia*. Biuletyn KPZK PAN, z. 251, Warszawa.
- 3) Janikowski R. (red.), 2014, *Planowanie przestrzenne – instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*. Biuletyn KPZK PAN, z. 254, Warszawa.
- 4) Jędraszko A., 2008, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*. Urbanista, Warszawa.
- 5) Kowalewski A., Nowak M., 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom I. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.
- 6) Lorens P. (red.), 2016, *Wybrane zagadnienia rewitalizacji miast w kontekście przemian społeczno-gospodarczych*. Biuletyn KPZK PAN, z. 264, Warszawa.
- 7) Lorens P. (red.), 2018, *Urbanistyczne aspekty transformacji miast*. Studia KPZK PAN, t. CXCII, Warszawa.
- 8) Markowski T., 1999, *Zarządzania rozwojem miast*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- 9) Markowski T. (red.), 2001, *Instrumentalizacja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju*. Biuletyn KPZK PAN, z. 195, Warszawa.
- 10) Mikuła Ł., 2019, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym obszarów metropolitalnych w świetle koncepcji miękkich przestrzeni planowania*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.
- 11) Nowak M. J., 2020, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*. CH Beck, Warszawa.
- 12) Noworól A., 1998, *Instrumenty zarządzania rozwojem miasta*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Oddział w Krakowie, Kraków.
- 13) Ossowicz T., 2019, *Urbanistyka operacyjna. Zarys teorii*. Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- 14) *Plan na plan. Partycypacja w planowaniu miejscowym*. Stowarzyszenie odblokuj, Warszawa, 2016.
- 15) Siemiński W., 2017, *Partycypacja społeczna ze szczególnym uwzględnieniem planowania i kształtowania przestrzeni*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa.
- 16) Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T., 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym. Tom III. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa.

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju jest jednym z komitetów problemowych przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk, został powołany w 1958 r. Do zadań Komitetu należy prowadzenie działalności naukowo-badawczej i konsultacyjnej dotyczącej: polityki regionalnej i polityki przestrzennego zagospodarowania kraju w trzech wymiarach polityki spójności Unii Europejskiej oraz instytucjonalno-prawnych aspektów planowania zintegrowanego w układach funkcjonalno-przestrzennych na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym. Rolą Komitetu jest integracja środowiska naukowego oraz praktyki, zainteresowanych problematyką zagospodarowania przestrzennego kraju. Struktura organizacyjna Komitetu (zespoły zadaniowe) jest dostosowana do merytorycznego charakteru realizowanych badań i ekspertyz naukowych. W kadencji 2019-2022 działają następujące zespoły zadaniowe: Zespół ds. Zintegrowanej polityki rozwoju Polski i Europy (przewodniczący prof. Jacek Zaucha); Zespół ds. Obszarów Wiejskich (przewodnicząca prof. Wioletta Kamińska); Zespół ds. Obszarów Miejskich i Metropolitalnych (przewodniczący prof. Piotr Lorens); Zespół ds. Kształcenia Kadr w Zakresie Gospodarowania Przestrzenią (przewodniczący prof. Tadeusz Kudłacz); Zespół ds. Wielkoskalowych Projektów Rozwojowych (przewodniczący prof. Tomasz Komornicki)

Skład Prezydium Komitetu w kadencji 2019-2022: prof. Paweł Churski (wiceprzewodniczący Komitetu), dr hab. Konrad Czapiewski, prof. Tomasz Komornicki (przewodniczący Komitetu), prof. Andrzej Klasik, dr Paulina Legutko-Kobus (sekretarz naukowy Komitetu), prof. Tadeusz Markowski (wiceprzewodniczący Komitetu), dr hab. Maciej Nowak, dr hab. Aleksandra Nowakowska, prof. Jacek Szlachta (wiceprzewodniczący Komitetu), prof. Janusz Zaleski.



Adres Redakcji

00-901 Warszawa, Pałac Kultury i Nauki, piętro 23, pokój 2308, tel. (022) 182-68-75;

e-mail: kpzk@pan.pl, strona internetowa: www.kpzk.pan.pl,

sekretarz redakcji: Ewa Ryżlak

© Copyright by Polska Akademia Nauk, Warszawa 2021

ISBN 978-83-66847-22-4