

mgr Marcin Pelc
Polityka planowania przestrzennego III RP na szczeblu gminy

Streszczenie pracy

Transformacja systemowa w Polsce i związana z nią reforma systemu planowania przestrzennego skutkowały powierzeniem zadań z zakresu ładu przestrzennego organom gminy. Mając na uwadze przepis art. 1 ustawy o *samorządzie gminnym*, należy przyjąć, że nierozzerwalnymi elementami składowymi podstawowej jednostki samorządu terytorialnego są: obszar oraz tworzący wspólnotę samorządową mieszkańcy tego obszaru. Dokonując oceny zagospodarowania Polski, postrzega się terytorium kraju przez pryzmat sposobu zagospodarowania obszaru prawie 2500 gmin. Każdą gminę cechuje samodzielność jej organów w prowadzeniu polityki planowania przestrzennego. Na zgeneralizowaną ocenę sposobu zagospodarowania kraju składa się pośrednio ocena jednostkowych polityk planowania przestrzennego prowadzonych przez organy poszczególnych gmin.

Podnoszone w literaturze naukowej oraz popularnej, a także w mediach, problemy takie jak dysharmonia przestrzeni oraz brak ładu przestrzennego, stanowią w istocie swoistą krytykę efektów działań organów odpowiedzialnych za zagospodarowanie obszaru Polski. W praktyce sprowadza się to do negowania polityki planowania przestrzennego lub odpowiedzialnych za jej prowadzenie organów gminy. Często deprecjacja wyrażana jest przede wszystkim przez przedstawicieli takich dyscyplin naukowych jak: architektura i urbanistyka, geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna oraz nauki leśne. Charakterystyczna w tym ujęciu jest jednak optyka oceny już istniejącego sposobu zagospodarowania obszaru kraju (lub poszczególnych gmin) oraz skutków tego zagospodarowania, z ewentualnym wskazywaniem wadliwości obowiązujących przepisów prawnych z zakresu planowania przestrzennego. Przede wszystkim zwrócić należy uwagę na sporządzane rokrocznie od 2006 r. do 2017 r. na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego opracowania Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania pod nazwą „Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach” (pierwotnie: „Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach”). Liczne w tym ujęciu pozostają także publikacje, m.in. A. Kowalewskiego, T. Markowskiego, J. Paryska, J. Słodczyka, P. Śleszyńskiego. Stosowne przepisy prawne, regulujące możliwość prowadzenia polityki planowania przestrzennego przez właściwe organy administracji publicznej, stanowią natomiast przedmiot zainteresowania przedstawicieli nauk prawnych. Wskazać należy tutaj na publikacje T. Bąkowskiego, Z. Niewiadomskiego, M. Szewczyka, obejmujące przede

wszystkim komentarze do przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która pozostaje podstawowym aktem normatywnym, regulującym system planowania przestrzennego. Swoista interdyscyplinarność problematyki planowania przestrzennego koncentruje zainteresowanie naukowe przede wszystkim wokół efektów działania organów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki planowania przestrzennego. Analizowane są także skutki zagospodarowania przestrzennego, będącego efektem działań tychże organów.

Polem eksploracji przedstawicieli nauki o polityce i administracji pozostaje natomiast niedostrzegana albo pobieżnie charakteryzowana przez reprezentantów innych dyscyplin, a w praktyce niezauważana także przez politologów, „luka” w ocenie sposobu zagospodarowania obszaru kraju (obszaru gmin) dotycząca:

- 1) przyczyn krytykowanych efektów polityki planowania przestrzennego
lub
- 2) przyczyn krytykowanych działań organów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki planowania przestrzennego.

W istocie, to bowiem działania tych organów przesądzają o sposobie zagospodarowania obszaru gminy, a docelowo o zagospodarowaniu terenu całego kraju. Brakuje jednak naukowej refleksji dotyczącej motywów i przyczyn podejmowanych przez organy gminy działań w ramach polityki planowania przestrzennego. Postulowana przez polityków różnych opcji, jako remedium na brak ładu przestrzennego, radykalna zmiana przepisów prawnych, stanowiących o systemie planowania przestrzennego wraz z próbami jej implementacji, od kilkunastu lat kończy się niepowodzeniami. Spektakularnie wpisuje się w nie projekt ustawy z lat 2016-2017 - *kodeks urbanistyczno-budowlany*. W tym zakresie podkreślić należy, że zarówno refleksja naukowa, jak też zainteresowanie ustawodawcy, dotyczą efektów polityki planowania przestrzennego, które postrzegane są jako problematyczne. Wydaje się, że zamiast pogłębionej analizy przyczyn sposobu zagospodarowania kraju, konstatacje sprowadzają się do krytyki tego zagospodarowania. Powierzchniowa ocena przyczyn otwiera pole do dalszej krytyki organów gmin, odpowiedzialnych za prowadzenia polityki planowania przestrzennego lub krytyki przepisów prawnych, wyznaczających ramy prawne możliwych działań administracyjnych. Efektem takiego podejścia jest zaniechanie działań naprawczych, ukierunkowanych na przyczynę negatywnie ocenianego zagospodarowania kraju (gmin) na rzecz kontestowania braku ładu przestrzennego oraz wskazywania pobieżnych metod konwalidowania działań organów gmin z zakresu polityki planowania przestrzennego.

Waga niniejszej pracy sprowadzona zatem zostaje do dwóch głównych celów badawczych: poznawczego i aplikacyjnego. Te ostatnie zależne są jednak od zrealizowania

pierwotnego celu badawczego pracy: ekspercko-diagnostycznego. Pozostaje on niezbędny, dla wyeliminowania ewentualnego zarzutu subiektywnej oceny sposobu zagospodarowania kraju. Ład przestrzenny stanowi kategorię względnej oceny. Implikuje to konieczność przedstawienia sposobu prowadzenia polityki planowania przestrzennego oraz danych dotyczących sposobu zagospodarowania kraju. W tym celu niezbędne jest zastosowanie metod badawczych, pozwalających przeanalizować problem w kilku wymiarach: instytucjonalno-prawnej, systemowej, analizy treści oraz historycznej. Wykorzystanie tych metod oraz zastosowanie adekwatnych technik badawczych, umożliwi analizę aktów normatywnych, określających ramy prawne działania organów planistycznych oraz danych Głównego Urzędu Statystycznego, sporządzanych raportów oraz analiz dotyczących zagospodarowania obszaru kraju. Pozwala to wykorzystać informacje w zakresie polityki planowania przestrzennego w III RP na szczeblu gminy. Polityka ta wydaje się stanowić zaprzeczenie pierwotnych założeń ustawodawcy, że decyzje o warunkach zabudowy (tzw. wuzetki) należy wydawać incydentalnie, a zagospodarowanie terenu gmin powinno być oparte na obowiązujących planach miejscowych. W większości gmin określenie potencjalnego sposobu zagospodarowania terenu następuje w oparciu o równoległe sporządzanie planów miejscowych oraz wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co pozwala określić ten model prowadzenia polityki planowania przestrzennego jako mieszany. Zaledwie niespełna 25% gmin w Polsce ma objęte planami miejscowymi obszary przekraczające 95% powierzchni każdej z nich. Jednocześnie tylko na 30% powierzchni kraju obowiązują plany miejscowe. Oscylująca rokrocznie, na poziomie ok. 150 tys., liczba decyzji o warunkach zabudowy, wskazuje na oparcie w wielu przypadkach sposobu zagospodarowania terenu, nie na własnym władztwie planistycznym gminy, lecz jedynie na regulacjach wytyczonych w ramach porządku państwowego. W praktyce oznacza to sprowadzenie roli organu wykonawczego gminy do zweryfikowania, czy wnioskowana inwestycja odpowiada wymogom ustawowym. Skutkuje to realizacją inwestycji nie na obszarach uznanych za optymalne przez organy gminy, lecz w lokalizacjach, które zainteresowały inwestorów. Niezależnie od sposobu lokalizacji inwestycji należy wskazać na ilość terenów przeznaczanych do zabudowy (zarówno w planach miejscowych, jak też na podstawie decyzji o warunkach zabudowy). Z danych ówczesnego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej wynikało, że już w 2012 r. tylko w planach miejscowych przeznaczono pod zabudowę mieszkaniową powierzchnię terenów, umożliwiającą osiedlenie się dwukrotnej liczbie mieszkańców Polski. Prowadzi to do krytykowanych efektów polityki planowania

przestrzennego, do których przede wszystkim zalicza się rozproszenie zabudowy, co z kolei skutkuje wymiernymi kosztami ekonomicznymi, środowiskowymi i społecznymi.

Dla wyjaśnienia przyczyn tak prowadzonej polityki planowania przestrzennego w III RP na szczeblu gminy wykorzystane zostały metody: obserwacji uczestniczącej, sondażowa oraz *case study* – wraz ze stosownymi technikami badawczymi.

W znacznej mierze uczestnictwo autora prezentowanej pracy w procesach planowania przestrzennego i ich obserwacja z różnych perspektyw umożliwiły postawienie głównej hipotezy badawczej, zgodnie z którą sposób prowadzenia polityki planowania przestrzennego wynika z braku zrozumienia przez organy gminy idei władztwa planistycznego. Weryfikacja hipotezy oraz odpowiedź na pytania badawcze nastąpiła na etapie realizacji badania ankietowego. Spośród licznych pytań badawczych dla zweryfikowania postawionej hipotezy istotne znaczenie miały odpowiedzi na pytania: 1) o rzeczywistą, systemową rolę i znaczenie, a także kompetencje organów wykonawczych oraz stanowiących gminy w polityce planowania przestrzennego, 2) o sposób, w jaki przepisy prawne determinują sposób prowadzenia polityki przestrzennej przez organy gminy, 3) o to, czy organy gminy, prowadząc politykę planowania przestrzennego, korzystają z obowiązujących przepisów prawnych w sposób odpowiadający założeniom ustawodawcy – w ramach wykładni celowościowej, czy też dokonują instrumentalizacji prawa, 4) oraz o to, czy organy gminy w sposób świadomy prowadzą politykę planowania przestrzennego.

Udział w zrealizowanym badaniu pracowników 64 urzędów gmin (wiejskich, miejskich, miejsko-wiejskich i miast na prawach powiatu) ze wszystkich 16 województw, odpowiedzialnych ze realizację zadań z zakresu planowania przestrzennego, pozwolił uzyskać odpowiedzi na stawiane pytania badawcze oraz potwierdzić stawianą hipotezę, co skutkowało jednocześnie zrealizowaniem celu poznawczego pracy. W tym ujęciu, niezależnie od rodzaju gminy, ankietowani wskazali, że głównym powodem rezygnacji ze sporządzania planów miejscowych są koszty związane z ich realizacją (przede wszystkim wykup terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod drogi publiczne, następnie ich budowa, włącznie z budową infrastruktury technicznej). Interesującą dla autora niniejszej pracy przyczyną prowadzenia polityki planowania przestrzennego, w której organy gminy rezygnują ze sporządzania planów miejscowych, była wskazywana przez respondentów chęć uniknięcia konfliktów społecznych, wynikających z przesądzania przez organy gminy o przeznaczeniu obszarów w planach miejscowych. Jednocześnie w celu uniknięcia tych problemów przy sporządzaniu planów miejscowych organy gminy dążą do jak najszerszych ustaleń planów miejscowych, umożliwiających realizację jak najbardziej zróżnicowanych inwestycji na tym

samym terenie. Kompleksowa analiza wyników badania ankietowego pozwala stwierdzić, że po stronie organów gminy, zarówno wykonawczych, jak też stanowiących, dostrzegany jest brak zrozumienia idei władztwa planistycznego. Organy gminy nie rozumieją swej władczej roli w prowadzeniu polityki planowania przestrzennego. Nie podejmują wiążących decyzji, a w celu uniknięcia doraźnych konsekwencji generują negatywne skutki swoich działań, które zostają przesunięte w czasie.

Prowadzi to do przedstawienia propozycji zmian odpowiadających celowi aplikacyjnemu pracy. Konieczne jest wdrożenie zmian ustawowych, które - przy zachowaniu samodzielności organów gminy, pozostającej w duchu idei samorządu terytorialnego - uniemożliwią organom gmin unikanie podejmowania trudnych, często niepopularnych społecznie decyzji, prowadzących jednak docelowo do zaspokojenia potrzeb społeczności lokalnej w zakresie ładu przestrzennego. Wprowadzenie ograniczeń za pomocą przepisów rangi ustawowej w zakresie nadmiernego przeznaczania terenów do zabudowy, skutkować może tym, że polityka planowania przestrzennego III RP na szczeblu gminy będzie realnie prowadzona i jednocześnie wpłynie na zagospodarowanie obszaru gmin (a docelowo kraju), odpowiadające idei ładu przestrzennego.

Podjętemu wysiłkowi badawczemu odpowiada struktura pracy. Każdy z 4 rozdziałów stanowi odzwierciedlenie głównych elementów składowych polityki planowania przestrzennego III RP w kontekście wskazanych problemów. Pierwszy rozdział wskazuje na wpływ uwarunkowań historycznych na aktualny system planowania przestrzennego. W dwóch kolejnych rozdziałach zawarto rozważania dotyczące charakterystyki aktualnego systemu planowania przestrzennego oraz jego wpływu na możliwe sposoby działań organów odpowiedzialnych za prowadzenie polityki przestrzennej. Rozdział ostatni stanowi empiryczną weryfikację teoretycznych dociekań, umożliwiając przyjęcie syntetycznych konkluzji.

Ze względu na szerokie spektrum analizy o charakterze interdyscyplinarnym, praca stanowi holistyczne ujęcie problematyki polityki planowania przestrzennego. Jest przy tym fundamentalnie osadzona w problematyce odpowiadającej zainteresowaniom dyscypliny nauki o polityce i administracji w odniesieniu do samorządu gminnego, przede wszystkim w zakresie realizacji jednego z głównych zadań powierzonych przez ustawodawcę.

Maciej Pelc