

T. Markowski, P. Żuber (red.), 2011, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. 134), 256 s.

Planowanie przestrzenne stanowi jeden z najważniejszych elementów polityki rozwoju. Dlatego musi niepokoić brak adekwatnych do nowych sytuacji metod tworzenia i wdrażania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Może to być postrzegane, zwłaszcza przez szersze kręgi społeczeństwa, jako ułomność całego systemu planowania, a nie jako nieudolność władz publicznych. W takiej sytuacji środowisko naukowe powinno przeprowadzić dogłębną analizę obecnego systemu planowania, nie tylko w skali krajowej, lecz także międzynarodowej, europejskiej, i zaproponować optymalne rozwiązania, które pozwolą wyjść z planistycznego impasu. Recenzowana praca zbiorowa stanowi plon konferencji naukowej zorganizowanej na przełomie września i października 2010 r. przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN i Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w Kazimierzu Dolnym nad Wisłą. Opracowanie to powinno zwrócić uwagę wszystkich osób zainteresowanych problematyką planowania przestrzennego.

W pierwszym rozdziale Piotr Żuber z Ministerstwa Rozwoju Regionalnego zajmuje się terytorialnym wymiarem polityki rozwoju. Wskazuje na konieczność innego niż do tej pory podejścia do zagadnień terytorialnych w ramach polityk publicznych w Polsce, UE i na świecie. Dostrzega bowiem nieskuteczność realizacji założonych celów polityki regionalnej w stosunku do terytoriów, do której prowadzi dominacja podejścia sektorowego. Zdaniem Żubera, obecnie dochodzi, zwłaszcza w Unii Europejskiej, do przewartościowań w zakresie skuteczności prowadzenia przez wiele podmiotów publicznych nieskoordynowanych działań na różnych poziomach zarządzania. Autor uważa, że polityka spójności UE napotyka problemy w trwałej poprawie sytuacji państw i regionów, gdyż istnieją odrębne polityki ukierunkowane tematycznie lub sektorowo, które realizuje się z poziomu europejskiego lub krajowego. W polskich realiach brak koordynacji instrumentów ukierunkowanych terytorialnie z prowadzonymi działaniami przejawia się m.in. w dychotomii planowania społeczno-gospodarczego oraz przestrzennego. Warto zwrócić uwagę na podporządkowanie planów miejscowych w gminach przede wszystkim celom inwestycyjnym, a nie całej polityce rozwoju (zagadnienia przestrzenne stanowią tylko jeden z jej elementów). W tym kon-

tekście wzmocnienie wymiaru terytorialnego w polityce spójności jawi się jako konieczność.

Tematem rozdziału autorstwa Tadeusza Markowskiego są założenia modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem. Przewodniczący KPZK PAN stwierdza, że do ważnych elementów planowania należą sfera realna (determinująca funkcjonowanie gospodarki przestrzennej), kultura organizacyjna, a także zakres i realność kompetencji samorządu terytorialnego. Autor powołuje się na teorię niesprawnych rynków, według której eliminacja efektów zewnętrznych, sytuacji monopolistycznej czy monopsonicznej wymaga interwencji w mechanizm rynkowy. Zgodnie zaś z teorią ułomnych struktur władzy władza publiczna nie jest w stanie zapewnić optymalnej alokacji, a także regulacji konsumpcji towarów i usług. Zdaniem Autora, korygowanie instytucjonalnego otoczenia gospodarki przestrzennej narzuca konieczność zdefiniowania w pierwszej kolejności wzajemnych relacji między działającą w sposób niedoskonały władzą publiczną a samorządem terytorialnym (oczywiście również objętym teorią niesprawności). Zatem jedną z najistotniejszych metod usprawniania systemu gospodarki przestrzennej powinno być dążenie do racjonalnej internalizacji efektów zewnętrznych i dóbr związanych z przestrzenią publiczną.

Markowski podkreśla, że definiowanie na nowo roli poszczególnych podmiotów w gospodarce przestrzennej nie może się obyć bez adekwatnego określenia interwencyjnej funkcji władz województw i rządu, która powinna opierać się na dynamicznie rozumianej zasadzie subsydiarności. Autor wskazuje następujące wady obecnego systemu planowania:

- fakultatywność planowania miejscowego;
- funkcjonowanie instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- rozwój specjalistycznych aktów prawnych dotyczących planowania przestrzennego;
- nadmierną rywalizację pomiędzy samorządami, zwłaszcza w obszarach metropolitalnych konkurencji;
- niewielką elastyczność.

Zwłaszcza ostatni ze wskazanych mankamentów posiada duże znaczenie. Przewodniczący KPZK PAN opowiada się za wprowadzeniem powszechnie obowiązującego, zintegrowanego dokumentu dotyczącego rozwoju gminy, w którym miałyby się znaleźć uchwalone i wiążące regulacje kluczowych aspektów rozwoju przestrzennego i ochrony terenów wprowadzanych do planów miejscowych. Ilekroć dany problem natury przestrzennej trudno byłoby rozwiązać na szczeblu lokalnym, automatycznie powinien stawać się przedmiotem zainteresowania władz wyższego szczebla. Autor wskazuje także inne sposoby łagodzenia konfliktów przestrzennych, spośród których najważniejsze to:

- wprowadzenie zasady wydawania pozwoleń na budowę na nowych terenach urbanizacji wyłącznie na podstawie planu miejscowego;
- zastosowanie obowiązku planowania urbanistycznego dla terenów przeznaczonych na funkcje inne niż dotychczasowe;

- zapewnienie samorządom warunków do wyprzedzającej lub równoległej budowy infrastruktury z całkowitym refinansowaniem jej przez użytkowników;
- wprowadzenie powinności przeprowadzania rzetelnych, niezależnych analiz kosztów i korzyści z uchwalenia poszczególnych planów miejscowych.

Europejskim wymiarem polityk oddziałujących na gospodarkę przestrzenną zajmuje się w omawianym tomie Jacek Szlachta. Autor wskazuje m.in., że gospodarka UE nie może osiągnąć wysokiej efektywności wyłącznie dzięki politykom sektorowym. Muszą je wspomagać polityki zorientowane terytorialnie: regionalna oraz przestrzenna. Ma to tym bardziej doniosłe znaczenie, że większość barier rozwoju społeczno-gospodarczego Unii ma charakter przestrzenny, gdyż stanowi skutek peryferyjnego położenia wielu obszarów przygranicznych. Taka sytuacja powinna mobilizować poszczególne regiony do pogłębiania współpracy, zwłaszcza transgranicznej, realizowanej w różnych skalach przestrzennych. Szlachta postuluje ponadto stworzenie wieloletniej strategicznej wizji rozwoju przestrzennego Europy.

W wielu rozdziałach Autorzy oceniają zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Przemysław Śleszyński zauważa, że niewielkie pokrycie planistyczne należy do głównych barier rozwoju krajowej przedsiębiorczości. Według niego, występują także poważne rozbieżności pomiędzy obszarami presji na grunty a lokalizacją planów miejscowych. Bartłomiej Kolipiński z Towarzystwa Urbanistów Polskich wymienia następujące przejawy kryzysu planowania przestrzennego:

- niespójność oraz niestabilność prawnych podstaw planowania;
- nieobecność skutecznych instrumentów koordynacji planowania przestrzennego na poziomie gminy, regionu i kraju;
- braku planów miejscowych dla przeważającej części kraju;
- dopuszczanie do realizacji inwestycji na podstawie jednostkowych decyzji administracyjnych.

Jedną z przyczyn obecnej niekorzystnej sytuacji są zaniechania władz odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną, przede wszystkim brak systematycznej kontroli reformy planowania przestrzennego. Z taką diagnozą zgadzają się Ewa Ogłędzka i Janusz Słodczyk. Planowanie przestrzenne w Polsce w niczym nie przypomina planowania prowadzonego w krajach Europy Zachodniej. Sprowadza się ono wyłącznie do nieprecyzyjnych i niedookreślonych w zakresie celu procedur, wskutek czego uważa się, że utrudnia proces inwestycyjny. Ogłędzka i Słodczyk także dostrzegają potrzebę zmian systemowych dotyczących planowania.

Ze względu na ograniczone rozmiary recenzji z konieczności zajęto się jedynie wybranymi problemami poruszonymi w omawianej pracy. Godzi się jednak przynajmniej pokrótce wspomnieć o pominiętych powyżej częściach opracowania. Alicja Kopeć charakteryzuje słabości decyzji o warunkach zabudowy i ich skutki. Waldemar Gorzym-Wilkowski zajmuje się pozycją województw w planowaniu przestrzennym. Adam Radzimski rozważa znaczenie planowania miejskiego w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Brygida Ciupiał przybliży powstawanie synergii rozwoju w wyniku interaktywnego zarządzania w regionie. Z kolei

Szymon Ciupa, Katarzyna Dzwonkowska i Jerzy Kisiel przedstawiają system informacji przestrzennej jako platformę integracji strategii na poziomie lokalnym.

Autorzy zgodnie konstatują wadliwość polskiego systemu planowania przestrzennego. Co więcej, uzasadniają taką opinię podobnymi argumentami. Jak wiadomo, nieodpowiednie planowanie przestrzenne znacznie utrudnia prowadzenie polityki rozwoju. Oczywiście, pewne problemy w tym zakresie występują również na szczeblu europejskim. Niemniej jednak porównanie porządków planistycznych Polski i państw zachodnich prowadzi do wniosku, że nasz kraj wciąż ma spore zaległości do nadrobienia. Na koniec pozostaje wyrazić nadzieję, że prezentowane stanowisko okaże się ważnym głosem w dyskusji o kształcie polityki przestrzennej w Polsce.

Maciej J. Nowak