

Wyludnianie się centrów miast, przy jednoczesnym rozlewaniu się zabudowy na obszary przedmieść; niedostateczne pokrycie kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego; stosowanie decyzji administracyjnej (o warunkach zabudowy) zamiast planowania na podstawie aktów prawa miejscowego; niedostateczne powiązanie planowania przestrzennego między gminami, szczególnie gdy należą do wspólnego obszaru funkcjonalnego, np. aglomeracji miejskiej, brak zachęt i obowiązku współpracy - to najważniejsze słabości polskiego systemu zarządzania przestrzenią według ekspertów Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Biorąc za przykład Łódź ocenili oni w ubiegłym roku zarządzanie polską przestrzenią. Sformułowali również rekomendacje.

Planowanie w oparciu o obszary funkcjonalne

Pierwszą z rekomendacji jest zalecenie planowania przestrzennego w oparciu o obszary funkcjonalne. Gminy otaczające ośrodki metropolitalne powinny lepiej współpracować i koordynować swoje działania planistyczne. Rolę wiodącą powinny obejmować miasta centralne. Obecny system planowania nie nakłada na samorządy obowiązku współpracy, stąd sukces takich działań zależy wyłącznie od dobrej woli włodarzy samorządowych. W opinii badaczy, wzmocnienie współpracy przyniosłoby różnorodne korzyści w dostarczaniu usług i obsługi ludności, koordynacji inwestycji infrastrukturalnych czy ograniczaniu rozlewania się miast. Współpraca służy również wypracowaniu spójnych strategii rozwoju obszarów funkcjonalnych, które uwzględniają potrzeby poszczególnych gmin, a jednocześnie ograniczają konkurencję między nimi. Unikanie współpracy hamuje rozwój i efektywność interwencji publicznych. Brak obowiązkowych form współpracy oraz silnych zachęt (np. długookresowego finansowania) sprawia, że tylko najbardziej zdeterminowane jednostki samorządowe współdziałają, a zakres współpracy ogranicza się do najmniej kontrowersyjnych zagadnień. Proponowane w raporcie rozwiązania dotyczą utworzenia nowego poziomu zarządzania całym obszarem funkcjonalnym.

Powiązania planowania przestrzennego i sektorowego na poziomie lokalnym

Planowanie przestrzenne stanowi bazę dla planowania rozwoju i innych sfer aktywności społeczno-gospodarczej. Powiązania dotyczą wszystkich sektorów gospodarki i zarządzania poczynając od dostarczania usług do adaptacji do zmian klimatu. Ścisłe powiązanie planów sektorowych z planowaniem przestrzennym zwiększa efektywność działań i przyspiesza osiąganie celów. Zintegrowanie planowania przestrzennego z innymi dokumentami strategicznymi wymaga jednak zmian prawnych, a także zmian w sposobie pracy urzędów: odejścia od struktury sektorowej, na korzyść szerokiego spektrum działań nakierowanych na realizację celów.

Powiązanie planowania przestrzennego z analizami demograficznymi, społeczno-ekonomicznymi oraz finansowymi

Planowanie, jako realizacja polityki przestrzennej, jest silnie powiązane z uwarunkowaniami kształtującymi charakter gminy, jej perspektywy rozwojowe i możliwości finansowe. Stąd konieczne jest opracowywanie aktów planistycznych w oparciu o analizy różnych aspektów rozwoju i potencjału gminy. Do najważniejszych, determinujących kształt planowanej polityki przestrzennej, należą analizy demograficzne i finansowe. Tendencje demograficznego rozwoju Polski wskazują, że liczba ludności w najbliższych latach będzie się zmniejszała. Tylko nieliczne gminy, położone na obrzeżach największych aglomeracji miejskich, mogą liczyć na stały i istotny wzrost liczby mieszkańców. Polityka przestrzenna powinna w takim wypadku służyć koncentracji ludności, by ograniczyć problemy przestrzenne, np. wysokie koszty budowy infrastruktury, obsługi komunikacyjnej, a także degradację krajobrazu wywołaną

rozlewaniem się miast. Tymczasem dokumenty planistyczne są niedostosowane do potencjału gmin, przewidując często miejsce na wielokrotny wzrost liczby mieszkańców. Rozwój przestrzenny powinien być również powiązany z możliwościami finansowymi samorządów terytorialnych, zarówno możliwościami finansowania planowanych inwestycji, jak również późniejszych kosztów ich utrzymania.

Wzmocnienie roli planów miejscowych i nowe narzędzia planowania

Według ekspertów OECD, plan miejscowy powinien być podstawowym narzędziem kształtowania zagospodarowania przestrzennego gminy. Decyzja o warunkach zabudowy, która przyczynia się do pogłębiania problemów przestrzennych, powinna zniknąć z systemu prawnego. Gminy powinny stosować różne narzędzia, nie tylko plany miejscowe, kształtujące pożądane zachowania podmiotów wpływających na zagospodarowanie. Do najważniejszych należą instrumenty finansowe, jak np. podatki i zwolnienie podatkowe, specjalne opłaty. Ponadto korzystna może okazać się współpraca z inwestorami i uzależnienie możliwości uzyskania pozwolenia na budowę od spełnienia dodatkowych warunków, np. zobowiązania do realizacji konkretnych inwestycji.

Opracowanie wskaźników rozwoju przestrzennego

Monitorowanie rozwoju zagospodarowania przestrzennego ma istotne znaczenie dla jakości zarządzania przestrzenią. Umożliwia określenie postępów w realizacji polityki przestrzennej, ułatwia analizy i umożliwia zrozumienie procesów przestrzennych, także tym mieszkańcom, którzy nie posiadają szerokiej wiedzy merytorycznej. Wskaźniki powinny dotyczyć przede wszystkim zmian w zagospodarowaniu, nowych inwestycji i ochrony środowiska.

Powiązanie różnych poziomów planowania

Powiązania między poszczególnymi poziomami planowania w Polsce są niewystarczające. Często nie zapewniają podstawowej zgodności między dokumentami. Szczególne znaczenie ma w tym kontekście niewielka rola planu zagospodarowania przestrzennego województwa, który w bardzo ograniczonym stopniu przekłada się na planowanie lokalne. Tymczasem istnieją problemy przestrzenne, które - zgodnie z zasadą pomocniczości - mogą być efektywnie rozwiązane tylko na ponadlokalnym poziomie planowania, np. znaczna część zagadnień środowiskowych i ochrony krajobrazu.

Włącznie tzw. specustaw do systemu planowania

Specjalne ustawy inwestycyjne umożliwiają realizację poszczególnych inwestycji infrastrukturalnych z pominięciem aktów planowania przestrzennego. Przyspiesza to procedurę inwestycyjną, jednak pominięcie procesu planowania przestrzennego powoduje, że takie inwestycje nie uwzględniają w dostatecznym stopniu potrzeb np. społeczności lokalnych, planów rozwojowych gmin czy uwarunkowań społecznych i przestrzennych. Celem zmian systemowych powinno być ograniczenie stosowania rozwiązań specjalnych do najważniejszych inwestycji o znaczeniu krajowym, a w dalszej perspektywie ich likwidacja i włączenie do standardowego systemu planowania.

Prawo własności nie jest tożsame z prawem do zabudowy

Powiązanie prawa własności nieruchomości z prawem do zabudowy uniemożliwia prowadzenie zrównoważonej polityki przestrzennej. Takie rozwiązanie stawia interes prywatny ponad interesem

publicznym i społecznym. Rozdzielenie prawa do zabudowy, które może być przyznane w drodze aktu planistycznego, od prawa własności wzmocni władztwo samorządów terytorialnych w dziedzinie planowania i przyczyni się do poprawy jakości przestrzeni i życia mieszkańców.

Partycypacja społeczna

Za zwiększeniem zaangażowania i kompetencji obywateli nie nadążają zmiany w systemie prawnym, który w niewystarczającym stopniu włącza społeczeństwo w proces planowania. Zaangażowanie obywateli na wczesnych etapach planowania rozwoju przestrzennego zwiększa akceptację podejmowanych decyzji i ogranicza liczbę potencjalnych konfliktów przestrzennych.

Raport

Poza opisem systemu planowania obowiązującego w Polsce raport zawiera szczegółową ilustrację procesów przestrzennych na przykładzie działań stosowanych w Łodzi i gminach sąsiednich. Opracowanie zawiera liczne odniesienia do rozwiązań stosowanych w innych krajach zrzeszonych w OECD, które umożliwiają porównanie różnych podejść w rozwiązywaniu podobnych problemów. Cały raport w języku angielskim dostępny jest na stronie internetowej [OECD](#). Jak napisano w komunikacie, resort budownictwa nie planuje jego tłumaczenia na język polski.

Źródło: [mib.gov.pl](#)