



Ocena wybranych aspektów polskiego planowania przestrzennego w kontekście ZZOP

Katarzyna Ścibior

Technical University Berlin, Germany

Abstract

Is the Polish local spatial planning system ICZM compatible?

The coastal EU member states acknowledge the importance of Integrated Coastal Zone Management. Also in Poland the national ICZM strategy is currently under preparation. At the same time, the Polish spatial planning system is a subject to severe criticism of expert and practitioners' circles. The Spatial Planning Act of 2003 is in urgent need of up-dating. Since spatial planning serves as an essential framework for ICZM, in this article an attempt was undertaken to assess the chosen aspects of the current Polish spatial planning system as to their ICZM-compatibility.

The Study of Local Preconditions and Directions of Spatial Development (Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) is a semi-legal communal policy paper designed to determine the future spatial development of the municipality, comparable to the German local spatial development plan (Flächennutzungsplan). Six representative Studies from coastal municipalities of the Pomorskie Voievodship were chosen for the means of the consecutive analysis.

The analysis was based on a set of twelve ICZM criteria, divided into three categories: substantial criteria such as thematic integration, goal-setting or approach to conflicts; formal criteria such as overall legibility or accessibility of documents, and finally the last group of criteria dealing with procedures such as authority co-operation and public participation.

The most important result of the documents' analysis was that, while an overall conformity of the Polish legal spatial planning solutions with the ICZM requirements could be concluded, the reality of their implementation is far from ideal. The paper hence proposes several recommendations: both legal and of more informal character. The legal recommendations are targeted at the currently prepared new spatial planning act and related regulations. Most of the informal measures proposed can be covered in a postulated 'Study hand-book for practitioners'. The fundamental recommendation is however the enhancing the currently extremely low legal status of the Study and providing for an adequate co-financing instruments.

This work has been carried out within the INTERREG IIIB PlanCoast Project and funded by the Pomorskie Regional Spatial Planning Office (WBPP) in Słupsk. Full version of the dokument in Polish or English language is available on request.

1 Wstęp

Koncepcja Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi (ZZOP) pojawiła się w USA już w latach 70-tych ubiegłego wieku, jednak dopiero w ostatnim czasie nabrała wagi w kontekście rozwiązań takich jak przyszła polityka morską UE. ZZOP nie jest jakimś całkiem nowym pomysłem ani instrumentem, zakłada „jedynie” ulepszenie dotychczas stosowanych metod i instrumentów na wszystkich szczeblach podejmowania decyzji politycznych, planowania i zarządzania. Najważniejszymi aspektami są integracja merytoryczna oraz przestrzenna, a także współpraca urzędowa i udział społeczny.

Planowanie przestrzenne jest tylko jednym z wielu sektorów politycznych, obok gospodarki, edukacji, energetyki itp., jednak to właśnie jemu przypada centralna rola w procesie ZZOP. Zaplecze instytucjonalne, procedury oraz przepisy prawne gospodarki przestrzennej, połączone na obszarach przybrzeżnych ze specyficzną dla naszego kraju administracją Urzędów Morskich mają potencjał do

stania się siłą napędową i koordynująca zintegrowane - czyli ulepszone, sprawniejsze, bardziej efektywne niż dotychczas – zarządzanie w Polsce. Jednocześnie niestety, już od wielu lat, polskie rozwiązania w dziedzinie planowanie przestrzennego są poddawane druzgocącej krytyce ze strony ekspertów i praktyków.

Niniejsze opracowanie powstałe w ramach międzynarodowego projektu „PlanCoast” ma zamiar wykazać, czy i które aspekty polskiego systemu planowania przestrzennego już teraz można określić jako zintegrowane, a które nie, i zaproponować do nich ulepszenia. Opracowanie to można również potraktować jako krytyczne spojrzenie na polski system planowania przestrzennego jako taki, a w szczególności na jeden z jego instrumentów „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy”.

2 Tło rozważań

Zarys polskiego systemu planowania przestrzennego na mocy obowiązującej ustawy z 2003 r. (Dz. U. 2003 rr., Nr 80, poz. 717) na poziomie lokalnym:

- od 1994 r. gmina nie ma obowiązku posiadania planów miejscowych (mpzp). Plany te sporządzane są zatem w zależności od uwarunkowań i potrzeb gminy. Nie ulega wątpliwości, że prawomocne mpzp powinny mieć największy wpływ na kształtowanie ładu przestrzennego w gminie. Niestety nie dzieje się tak z dwóch powodów, które zostały wykazane przez badanie statystyczne Ministerstwa Transportu i Budownictwa (MTiB 2006): planów jest za mało i obejmują one najczęściej zbyt małą powierzchnię. Pokrycie planami jest niezadowolające w regionach o największej dynamice inwestowania m.in. w strefach podmiejskich większości aglomeracji oraz obszarów wzdłuż korytarzy transportowych i w regionach turystycznych;
- jedyny instrument planowania przestrzennego, który każda gmina musi sporządzić obowiązkowo to *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*, zwane dalej skrótowo *Studium*. Dokument ten składający się z elementów opisowych i graficznych nie jest aktem prawa miejscowego, służy jednak jako wiążąca podstawa dla kształtowania polityki przestrzennej gminy, w tym przy sporządzeniu ewentualnych miejscowych planów zagospodarowania. Rozróżnia się w nim dwie najważniejsze części: *Uwarunkowania* oraz *Kierunki*;
- w przypadku (a jak wynika z powyższego opisu jest on raczej regułą) braku planu miejscowego ustawa o planowaniu przestrzennym przewiduje doraźne rozwiązanie w postaci *Decyzji o ustaleniach warunków zabudowy*. *Decyzja* burzy i tak już niestabilny hierarchiczny porządek instrumentów planowania przestrzennego, gdyż można ją legalnie podjąć w oderwaniu od, a nawet wyraźnie wbrew postanowieniom *Koncepcji rozwoju kraju* oraz *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy*.

3 Kryteria ZZOP

Jak wynika z powyższego krytycznego podsumowania, Studium gminne to obecnie, z uwagi na nieobecność lub nieskuteczność innych rozwiązań, najważniejszy instrument planowania przestrzennego w Polsce.

Wady i zalety tego instrumentu w kontekście Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi będą przedmiotem badań tego opracowania, opartym na analizie sześciu przykładowych Studiów z województwa pomorskiego. Dokumenty te analizowano na podstawie specjalnie do tego celu opracowanych kryteriów ZZOP, opartych w dużej mierze na Zaleceniu Parlamentu Europejskiego i Rady z 30 maja 2002 r. w sprawie wdrażania strategii zintegrowanego zarządzania obszarów przybrzeżnych w Europie (2002/413/WE), takich jak:

3.1 Kryteria merytoryczne

- rzetelne opracowanie tematów ZZOP tj. ochrony środowiska, w tym ochrony przyrody aspektów socjoekonomicznych oraz ochrony brzegu,
- integracja tych części między sobą oraz wskazanie synergii,
- zbadanie konfliktów przestrzennych występujących w gminie,
- precyzyjne sformułowanie celów operacyjnych i koniecznych działań,
- zintegrowanie założeń Strategii zrównoważonego rozwoju gminy,
- rozpoznanie lokalnej specyfiki gminy.

3.2 Kryteria formalne

- przejrzysta struktura dokumentu i szata graficzna,
- synteza najważniejszych założeń,
- dostępność w internecie,
- dostępność nie biurokratyczna w urzędzie gminy,
- jakość, technologia wykonania oraz dostępność elektronicznej wersji dokumentu.

3.3 Kryteria proceduralne

- Jak przebiegała w praktyce współpraca urzędowa?
- Jak przebiegało w praktyce uczestnictwo społeczne?

4 Wyniki analizy

Niezintegrowanie planowania przestrzennego z gospodarczym

Tematy ochrony środowiska oraz ochrony brzegu są najczęściej opracowane w zadowalający sposób. Najslabiej reprezentowanym aspektem jest gospodarka i demografia - opracowanie ich prawie zawsze ograniczało się do cytowania statystyk.

Mało praktyczne opracowanie Studium

Dotyczy to wszystkich tematów, ale najbardziej problematyczny z punktu widzenia ZZOP jest opis uwarunkowań przyrodniczych oraz socjalnych i ekonomicznych. Za nieodpowiednie przyjęto zarówno opracowania powierzchniowe, wykonane „zza biurka”, ale również te bardzo szczegółowe, teoretyczne, i przez to z trudnością dające się zintegrować w dalszym toku dokumentu.

Konserwatywne podejście do ochrony przyrody

W badanych dokumentach stwierdzono brak lub lakoniczność polityk przestrzennych odnośnie obszarów ochrony przyrody. Rola planowania przestrzennego ogranicza się tu do wskazywania w planach terenów chronionych bądź wskazanych do ochrony oraz zacytowania obowiązujących zasad ochrony - głównie zakazów. Świadczy to o upowszechnionym jeszcze konserwatywnym, restrykcyjnym podejściu do ochrony przyrody. Cele zawarte w *Studiach* mają przez to charakter jedynie deklaracyjny, iluzoryczny bądź niemożliwy do wyegzekwowania. Główną przyczyną jest zapewne brak pomysłów na stworzenie oryginalnych rozwiązań oraz środków na finansowanie mechanizmów rekompensaty mieszkańcom utraconych możliwości rozwoju gospodarczego i osadniczego. Taka polityka nie spełnia wymagań planowania zintegrowanego, strategicznego.

Brak podejścia ekosystemowego

Wydaje się, że podejście ekosystemowe - czyli to, co tak naprawdę świadczy o stopniu zrównoważenia rozwoju, nie zakorzeniło się jeszcze wśród twórców *Studiów*. Stosunkowo największym wyzwaniem w części kierunkowej okazała się integracja poszczególnych sekcji tematycznych w przekrojowe, kumulatywne zalecenia. Cele i zasady te są w większości przypadków podzielone na sektory tematyczne *sensu stricto* np. cele i zasady gospodarki przestrzennej mówią wyłącznie o dopuszczalnych parametrach zabudowy. Część zwłaszcza nowszych dokumentów zawiera jednak cele przekrojowe i podzielone na strefy przestrzenne, starające się tam gdzie to możliwe, łączyć kwestie ładu przestrzennego z innymi dziedzinami jak gospodarka czy ekologia.

Cele często formułowane zbyt ogólnie

W części kierunkowej prawie wszystkie analizowane *Studia* zawierają w tej czy innej formie cele rozwojowe. Jakość ich według formuły s.m.a.r.t. (ang. specific, measurable, attainable, realistic, tangible, czyli: szczegółowe, wymierne, ambitne, realistyczne oraz określone w czasie i przestrzeni) jest bardzo różna. Podczas gdy niektóre w udany sposób przechodzą od ogółu do szczegółu, inne pozostają przy bardzo generalnie sformułowanych celach sektorowych lub wręcz ograniczają się do prognozowania przyszłości na podstawie danych statystycznych.

Innym często spotykanym błędem są cele o charakterze wyłącznie deklaracyjnym, niemożliwym do wyegzekwowania np. „Tereny niekontrolowanego składowania odpadów w rejonie X wymagają rekultywacji, a takie działania podniesienia poziomu oświaty ekologicznej”.

Osobnym problemem jest opisany wyżej brak tzw. celów przekrojowych. Priorytetyzacja celów również nie znalazła zastosowania w badanych *Studiach*.

Brak definicji „kierunków”

W mało którym z badanych dokumentów cele były czytelnie wyprowadzone z uwarunkowań i płynnie przechodziły w kierunki rozwoju. W części kierunkowej panuje chaos statystyk, zaleceń, wizji, przewidywań, celów kierunkowych, głównych, operacyjnych działań, rekomendacji, prognoz oraz życzeń. Chociaż wszystkie one są pojęciami określającymi przyszłość w procesie planowania, w dobrym dokumencie planistycznym powinno je określać ścisłe rozgraniczenie oraz ustalona kolejność. W kwestii tych podstawowych wytycznych metodycznych milczy niestety polskie prawodawstwo przestrzenne.

Słabe zintegrowanie Studium ze Strategią zrównoważonego rozwoju

Strategia zrównoważonego rozwoju gminy, o ile istnieje, jest zawsze w jakiś sposób uwzględniona w badanych dokumentach. W wielu przypadkach jednak, uwzględnienie to ogranicza się do formalnej deklaracji, gdyż cele *Strategii* nie wpłynęły istotnie na część kierunkową *Studium*.

Niedociągnięcia redakcyjne i graficzne

Dopilnowanie spójności opracowania, jednolitej szaty graficznej, logicznej hierarchii rozdziałów, numeracji tabeli, uniknięcie powtórzeń nie było niestety standardem wśród analizowanych dokumentów.

Brak syntezy

Żadne z badanych *Studiów* (nawet te powstałe po 2004 r.) nie posiada przekrojowego podsumowania najważniejszych postanowień, mimo że jest ono jednoznacznie wymagane przez *Rozporządzenie o studiach z 2004 r.* § 4 ust.1 pkt. 4.

Dokumenty nie są zamieszczane w internecie

Żadne z badanych *Studiów* nie jest osiągalne w postaci pliku w internecie, chociaż wszystkie gminy posiadają swoje strony internetowe i do tego celu przewidziane rubryki.

Zbiurokratyzowany dostęp do Studium

Jedynym sposobem dotarcia do badanych dokumentów jest sformalizowana droga urzędowa, obejmująca złożenie wniosku i uiszczenie w kasie niemałej opłaty oraz pewien okres oczekiwania na wydanie „wypisu”. Taka dostępność nie może być niestety określona jako szybka, tania i łatwa, w rozumieniu ratyfikowanej przez Polskę konwencji z Aarhus (Dz. U. z 2003 r, Nr 78, poz. 706).

Znikome zastosowanie technologii GIS

Badane części kartograficzne badanych dokumentów pozostawiają wiele do życzenia. Tylko jedno jest wykonane z użyciem nowoczesnych geograficznych systemów informacyjnych (GIS).

Chaos w części rysunkowej

Zaobserwowano bardzo duże różnice w składzie i jakości części rysunkowej poszczególnych *Studiów*: niektóre posiadają map kilkanaście, innym wystarcza tylko jedna zbiorcza. Najróżniejsze zastosowane skale, pochodzenie, techniki i zakresy poszczególnych map nie tylko gmatwiają przekaz postanowień dokumentu, ale także utrudniają porównanie dokumentów między sobą, nie mówiąc już o sporządzeniu planu obejmującego obszar dwóch lub więcej gmin. W załącznikach do *Studiów* znaleźć można m.in. zdjęcia, mapy Polski czy broszury ścieżek rowerowych.

Brak dialogu we współpracy administracyjnej

Wprawdzie w procesie planistycznym wymagane jest zajęcie stanowiska przez większość instytucji zaangażowanych w ZZOP, zasady te są jednak sformalizowane i bardzo jest trudno mówić o ujawnianiu się konkretnych interesów, a co za tym idzie – ich ścieraniu i dochodzeniu do wspólnego stanowiska - jak tego wymaga proces ZZOP. Opiniowanie, bo tak nazwany jest ten proces w świetle obowiązującej ustawy, nie stwarza ram dla autentycznej dyskusji, negocjacji czy nawet fizycznego spotkania. Jest ona jednym słowem jedynie minimum, a nie optimum współpracy w sensie ZZOP.

Ankietowani uczestnicy procesów opiniowania badanych dokumentów zapewniali, że opiniowanie przebiegało „bez większych problemów”. Nawet jeżeli tak rzeczywiście było - przyjąć można, że także bez większych korzyści.

Niedoceniana waga udziału społecznego

W zakresie uczestnictwa społecznego prawodawstwo polskie nie odbiega od europejskich standardów, jednak w praktyce zawodzi głównie z jednego powodu: żadna ze stron nie docenia, bądź nie jest świadoma korzyści z niego płynących. Uczestnictwo społeczne jest traktowane ze strony gmin jako uciążliwa procedura, a nie jako witalny proces, jakim powinien się stać w celu zintegrowania zarządzania. Z tego powodu nie można nazwać go prawdziwym udziałem, a **jedynie w najlepszym razie konsultacjami społecznymi, które w znikomy sposób wpływają na procesy decyzyjne.**

5 Zalecenia

Poniższa lista zawiera postulowane zmiany obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i odpowiednich rozporządzeń. Oprócz tego proponuje się szereg działań dobrowolnych tzw. „miękkich”. Mogłyby one znaleźć zastosowanie w projektowanej *Narodowej strategii ZZOP*, nowym *Planie zagospodarowania województwa pomorskiego* i innych politykach sektorowych.

Oddzielenie i wzmocnienie części kierunkowej Studium

Ogólnym wnioskiem z powyższej analizy jest stwierdzenie, że *Studium* w swojej obecnej formule niezdolne jest aktywnie kształtować przestrzeni tak jak by wynikało z jego założeń. Treść dokumentu jest niespójna i zbyt teoretyczna, co w połączeniu z jego niską prawomocnością sprawia, że dokument ten ma bardzo niewielką skuteczność.

Nie ulega wątpliwości, że „sercem” *Studium* są *kierunki* oraz ich mapa. Dotychczasową część *uwarunkowań* można uznać za opracowanie naukowe, o nazwie np. „Raport o stanie przestrzennym gminy”, gdyż są to fakty niepodważalne, nieposiadające konsekwencji prawnych, a więc nie muszą one być uchwalane w procesie decyzyjnym gminy. Do *Studium* w jego postulowanej wzmocnionej formule kwalifikują się zatem jedynie cele. Nazwa nowego postulowanego tu dokumentu mogłaby zawierać słowo „plan” wskazujące na przestrzenny, strategiczny charakter (por. postulowany od lat przez Izbę Urbanistów 2006 „Plan kierunkowy”). Hierarchia proponowanych dokumentów mogłaby wyglądać następująco:

Raport o stanie przestrzennym gminy (obecnie część uwarunkowań Studium)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Opis poszczególnych składników przestrzeni 2. Ocena tych składników 3. Prognozy zmian 4. Konflikty 5. Analiza SWOT 6. Wizja
Plan kierunkowy (obecnie część kierunkowa Studium)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wizja 2. Cele główne (rozwoju oraz ochrony) 3. Cele operacyjne gminy w podziale na jednostki przestrzenne
Mpzp	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cele operacyjne dla danego obszaru 2. Działania

Zintegrowanie Studium ze Strategią zrównoważonego rozwoju

Powierzchnowa ocena kwestii gospodarczych lub ich całkowity brak jest powszechną słabością polskiego planowania przestrzennego w jego obecnym kształcie. Pomimo, że w art. 9 ust. 2 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* istnieją jednoznaczne zalecenia o integracji planowania społeczno-gospodarczego i przestrzennego, ścisłe rozgraniczenie czasowe i metodyczne obu typów dokumentów przez odrębne zespoły oraz oddzielne ich rozpatrywanie i zatwierdzanie wyklucza możliwość wzajemnego oddziaływania obu tych dokumentów na siebie (Izba Urbanistów 2006: 3).

Strategie zrównoważonego (lub lokalnego) rozwoju gmin zawierają zwykle bardzo przemyślane przekrojowe cele rozwoju, także przestrzennego. Przejmowanie przynajmniej części z nich (i ustosunkowanie się do reszty) jako celów polityki przestrzennej gminy powinno stać się regułą. Zaleca się wobec tego narzucić współpracę pomiędzy twórcami tych dwóch ważnych dokumentów w bardziej zobowiązujący sposób lub wręcz scalić funkcje obu w jednym dokumencie. Jako lepiej predysponowane do przejęcia zadań planowania ekologiczno-społeczno-gospodarczego wydaje się część kierunkowa *Studium* w jego postulowanej prawomocnej formie. Do nowego dokumentu bardziej pasować będzie wtedy nazwa „*Plan rozwoju gminy*”, bo przez rozwój rozumie się także jak najbardziej rozwój przestrzenny.

Większy wpływ planowania przestrzennego na środowisko naturalne

Ochrona przyrody jest w Polsce często jeszcze niestety stawiana w opozycji do rozwoju gospodarczego. Sprzyja takiemu myśleniu konserwatywna, oparta głównie na restrykcjach polityka w tej dziedzinie. W polskiej kulturze pojęcie natury nacechowane jest romantyczno-emocjonalnie i na tym opiera się też częściowo prawodawstwo jej ochrony. Zachowawcza ochrona przyrody *per se* jest wprawdzie szlachetnym celem, obecnie rozumie go jednak i popiera z wielu powodów (głównie ekonomicznych) tylko bardzo niewielki odsetek społeczeństwa. Doświadczenia innych krajów pokazują, że wyłącznie restrykcyjnie pojmowana ochrona nie przynosi zamierzonych rezultatów, a w kraju rozwijającym się, o tak nieskutecznej polityce przestrzennej jak Polska, może wręcz prowadzić do katastrofalnych zaniedbań. Paradoksalnie więc najlepsze efekty dla ochrony przyrody przynoszą działania dające człowiekowi jakieś inne wymierne korzyści (ekonomiczne, estetyczne, zdrowotne, poznawcze itp.) Typowym przykładem jest tu recykling odpadów czy ochrona podmiejskich terenów rekreacyjnych przed zabudowaniem. Zadaniem władz jest definiowanie i uświadamianie mieszkańcom tych korzyści, przy czym do tego celu świetnie nadają się instrumenty planowania przestrzennego.

Wiele impulsów w tej dziedzinie wychodzi od inicjatywy oddolnych, jak organizacje pozarządowe czy środowisko akademickie. Władze lokalne powinny otworzyć się na te pomysły z zewnątrz i wspierać je np. w postaci organizowania konkursów na dotowane inicjatywy proekologiczne.

Lepsze zintegrowanie sekcji tematycznych

Zadanie zintegrowania dokumentu z pewnością nie należy do łatwych w wieloosobowym zespole, gdzie prawie każda z części tematycznych jest opracowywana przez innego eksperta, a czas i środki są bardzo ograniczone. Tym nie mniej, to właśnie tu - w pokoju obrad projektantów *Studium* - powinna zacząć się integracja sektoralna w sensie ZZOP.

Formułując cele zagospodarowania przestrzennego powinno się przyjąć zasadę łączenia wszystkich uczestników życia społecznego i gospodarczego regionu. Przy takiej formule cele zagospodarowania przestrzennego będą miały charakter celów ponaddziałowych, chociaż wynikających z poszczególnych sfer planu – społecznej, gospodarczej, ekologicznej i infrastruktury. Komplementarne ich potraktowanie sprzyja osiągnięciu efektów kumulatywnych przy ich realizacji. Zadaniem zespołu planu jest sformułowanie celów wyrażających specyfikę regionu, odpowiadających bezpośrednio na zidentyfikowane na etapie uwarunkowań problemy, ograniczenia rozwoju, bariery i konflikty, a także pozwalających na efektywne wykorzystanie rezerw rozwoju i zagospodarowania przestrzennego obszaru. Najkorzystniejsze z punktu widzenia ZZOP wydaje się, zaobserwowane w niektórych Studiach, ujęcie kierunków rozwoju przestrzennego gminy w podziale na możliwie małe strefy przestrzenne. Umożliwia to ich lokalizację, a zarazem gwarantuje przekrojowość tematyczną. Standardem też powinno stać się spójne podsumowanie najważniejszych postanowień dokumentu.

Definicja zakresu różnych rodzajów celów oraz ich hierarchii

W badanych dokumentach stwierdzono wielki mętlik metodyczny w części kierunkowej. Winę za to ponosi częściowo obowiązująca Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która w art. 10 ust. 2 nie określa dokładnej definicji wymaganych kierunków. Słowo „kierunki” ma jednak bardzo szeroki zakres znaczeniowy – można je rozumieć zarówno jako cele rozwoju, czyli stan przyszły zależny od działań władz, ale także jako prognozowany rozwój, czyli taki, który sam się wydarzy niezależnie od podjętych działań. Nie pojawiające się w obecnej ustawie słowo „cele”, lepiej oddawałoby strategicznego ducha dokumentu, jakim według zalecenia pierwszego powinno stać się Studium. Postuluje się więc zastąpienie nim dotychczasowego, mocno ambiwalentnego, a wręcz nacechowanego pasywnie terminu „kierunki”.

Nowa ustawa powinna też zdecydowanie ukrócić obecny chaos pojęciowy i wprowadzić jasną definicję tego, jak rozumiane są zasady, cele (główne i operacyjne), działania i inne. Oparcie celów na takiej definicji prawnej umożliwiłoby ich przedstawienie w porządku hierarchicznym wyrażającym

preferencje, priorytety oraz możliwości realizacyjne. Odniesieniem celów przestrzennych powinny być wyróżnione jednostki strukturalne i obszary. Generalnie powinno się zastosować czytelny podział między:

- stanem teraźniejszym (uwarunkowania obejmujące m.in. statystyki czy opis obszarów chronionych),
- przyszłością przewidywaną (prognozy, wyliczenia) oraz
- przyszłością, do której się dąży (cele m.in. też cele ochrony).

W opisie stanu teraźniejszego rozróżnić należy ponadto stylistycznie pomiędzy opisem, a oceną stanu danego przedmiotu np.: uwarunkowania środowiskowe a stan środowiska. Uzasadnione jest także miejsce dla przewidywań dotyczących przyszłości, zwanych też prognozami lub scenariuszami.

Opis i ocenę stanu teraźniejszego, przewidywania dotyczące przyszłości oraz zasady (np. zasady ochrony obszarów chronionych) należy generalnie wykluczyć ze *Studium* w jego postulowanej strategicznej formule. Właściwszym dla nich miejscem będzie opracowanie naukowe, np. takie jak *Raport o stanie przestrzennym gminy* (por. zalecenie pierwsze).

Poradnik metodyczny oparty na zasadach zintegrowanego zarządzania

Nieprawidłowości wykryte w analizie jak np. niedbałość o szatę graficzną czy brak wstępu i podsumowania są skutkiem braku wytycznych metodycznych oraz warsztatowych ze strony ustawodawcy. Wytyczne takie nie mogą ze względu na swoją objętość być w odpowiednim stopniu zawarte w aktach prawnych, trudno egzekwować ich przestrzeganie. Z tych powodów zalecane jest stworzenie instrumentu nieformalnego, w postaci darmowego, ogólnie dostępnego poradnika. Gwarancją skuteczności takiego instrumentu są: prosty język, atrakcyjna szata graficzna, bezpłatność i ogólna dostępność wersji elektronicznej przez internet, oraz bezpłatnie drogą wysyłkową. Konieczna jest też intensywne promocja oraz zalecenie korzystania z niego przez ustawodawcę i kręgi fachowe. Postulowany poradnik mógłby zawierać opis np.:

- ogólnych celów i przesłanek planowania przestrzennego w gminie,
- zarządzania zintegrowanego,
- zalet intensywnej współpracy instytucjonalnej,
- zalet dobrze przeprowadzonego uczestnictwa społecznego,
- działań dodatkowych usprawniających w. w. procesy.

Poradnik mógłby zawierać też praktyczne rady dotyczące np.: sporządzania analizy SWOT, sporządzania i oceniania prognoz, formułowania wizji, celów i działań, struktury dokumentu i szaty graficznej oraz pracy w multidyscyplinarnym zespole.

Maksymalne uproszczenie zasad udostępniania Studiów

Ocena wykazała brak badanych dokumentów w formie elektronicznej do pobrania w internecie oraz wciąż jeszcze mocno zbiurokratyzowany sposób uzyskiwania wypisów ze *Studium* w urzędach gmin. Umieszczenie elektronicznej wersji dokumentu na stronie internetowej gminy, nawet jeżeli wymaga to zeskanowania starszych dokumentów papierowych, nie przedstawia większego problemu technicznego. Również oferowanie kopii dokumentu bez zbędnych procedur jak wnioski i oczekiwanie, a także za opłatą odzwierciedlającą rzeczywiste koszty druku jest możliwe i wręcz bardzo usprawnia pracę urzędu. Stan obecny wynika albo z niewiedzy, albo z chęci zysku czerpanego z opłat manipulacyjnych za tzw. „wypisy”.

Z uwagi na fakt, że utrudniony dostęp do informacji o polityce przestrzennej gminy znacznie ogranicza uczestnictwo społeczne, postuluje się maksymalne uproszczenie i odbiurokratyzowanie zasad udostępniania *Studiów* oraz nakaz prawny udostępniania ich bez ograniczeń w wersji elektronicznej na oficjalnej stronie internetowej gminy.

Wymóg prawny i dofinansowanie stosowania technologii GIS

Powyższa analiza potwierdziła wyniki badania statystycznego przeprowadzonego przez Ministerstwo Budownictwa w kwestii niskiego zastosowania technologii GIS w gminach (MTiB 2006: 5). Niewątpliwą tego stanu rzeczy przyczyną jest bariera mentalna i stosunkowo wysokie koszty takich rozwiązań. Dodatkowo dość abstrakcyjny i mało wiążący charakter instrumentu *Studium* zniechęca gminy do wyłożenia dodatkowych pieniędzy na ulepszenie materiału kartograficznego. Dlatego podstawowym postulatem jest tu ponownie punkt pierwszy: wzmocnienie rangi *Studium*. W momencie kiedy część kierunkowa, strategiczna *Studium* nabierze wagi, gminie zacznie zależeć na sporządzeniu dokładniejszej, elektronicznej mapy, gdyż od niej i jej dostępności może zależeć przyciągnięcie inwestorów. W dalszej perspektywie jednak ugruntować w Polsce zastosowanie technologii GIS, tak poprawiającej jakość planowania przestrzennego, może jedynie program państwowy lub wspólnotowy dofinansowujący te inwestycje.

Uporządkowanie przekazu graficznego

Radosnej twórczości projektantów i chaosowi panującemu w części rysunkowej *Studium* należy zadać kres z korzyścią dla przekazu dokumentu. Przyszłe rozporządzenia do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym powinny zatem bardziej szczegółowo niż to ma miejsce obecnie zdefiniować zakres, skalę i technikę sporządzania map oraz ich kolejność i sposób powiązania z dokumentem. Idealne byłoby dodatkowe ustalenie ogólnokrajowych norm kolorystyki i symboliki map, w tym GIS-owskich. Jeżeli chodzi o nazwę załącznika graficznego, to najwyższy czas, aby przestarzały termin „rysunki” zastąpić bardziej oddającym charakter przedmiotu słowem „mapy”.

Promowanie podejścia negocjacyjnego we współpracy urzędowej

Analiza powyższa wykazała, że kooperacja w rozumieniu ZZOP wymaga wykroczenia poza ramy sformalizowanej współpracy wymaganej prawnie i wkroczenia w sferę nieformalną, dobrowolną. To coś nowego w aspekcie wciąż mocno zbiurokratyzowanej polskiej administracji, charakteryzowanej w weberowskim stylu przez hierarchiczność, pionowy podział na sektory i sformalizowany przepływ informacji. Przelamywanie hierarchizacji i sektorowości polskiej administracji to podstawowe dążenia polskiego procesu transformacji ustrojowej. Jednakże z uwagi na fakt, że zmiany te nie nastąpiły jeszcze w wystarczającym stopniu, kluczową rolę w powodzeniu zintegrowanych przedsięwzięć będą miały umiejętności urzędników na polu komunikacji międzyludzkiej i tzw. *soft skills* oraz dobra wola wszystkich uczestników procesu. Podstawowym założeniem ZZOP jest bowiem dobrowolność, rozumiana jako otwartość na cudze argumenty, gotowość do negocjacji i uczenia się od siebie nawzajem.

Nie bez powodu Komisja Europejska mówi o procesach współpracy i uczestnictwa społecznego, a polskie prawo tylko o procedurach. Wydaje się, że obecna ustawa i rozporządzenie do niej zanadto skupiają się na formalizowaniu kooperacji i partycypacji, a za mało na ukazywaniu roli nieformalnych rozwiązań, bez których te przepisy nie są skuteczne. Procedury tylko *pro forma* są zupełnie niepotrzebne, a wręcz szkodliwe, bo biurokratyzują życie. Mają one szanse przekształcić się w autentyczne procesy tylko pod warunkiem powszechnego stosowania działań dobrowolnych, jak dobrej komunikacji, podejścia negocjacyjnego, otwartego na inne racje. W tym kontekście pozytywnie oceniany jest projekt Ministerstwa Budownictwa z jesieni 2006 dotyczący wymogu organizowania tzw. *konferencji instytucjonalnej*, która doprowadziłaby do fizycznego spotkania się udziałowców. Sugerowane jest ponadto włączenie do ich grona przedstawicieli podmiotów gospodarczych.

Podejścia negocjacyjnego wprowadzić żadnym przepisem wymusić nie można, ale w przepisach, poradnikach, strategiach, na szkoleniach czy w mediach powinno się podkreślać jego wagę. Z dobrym przykładem powinny tu wyjść władze, bo one poprzez media najbardziej kształtują ogólną kulturę polityczną.

Uświadomienie korzyści udziału społecznego w planowaniu przestrzennym

Zdaniem Komisji Europejskiej sformalizowane uczestnictwo społeczne nie jest wystarczające dla celów ZZOP (2002/413/WE, rozdział IV pkt. 3, d). Również oficjalny dokument *Towards a national strategy of ICZM* (MTiB 2005: 10) zakłada, że przekształcenie obecnie praktykowanych konsultacji społecznych w autentyczny udział społeczny będzie jednym z głównych kierunków pracy nad polską strategią narodową ZZOP.

Należy w tym miejscu podkreślić, że wbrew częstej opinii samorządowców, udział społeczny nie jest celem samym w sobie, lecz tylko pomocnym środkiem do osiągnięcia celu jakim jest dobre zaplanowanie przestrzeni. W żadnym wypadku nie należy więc przeprowadzać uczestnictwa społecznego tylko *pro forma*, bo nie tylko działa to demoralizująco na społeczeństwo i osłabia autorytet władz, ale może również prowadzić do niekontrolowanego zaognienia konfliktów. Szczególnie niebezpieczną i trudną w realizacji jest wymagana ustawowo debata społeczna.

Duży wybór dodatkowych działań intensyfikujących i usprawniających udział społeczeństwa pod kątem ZZOP opisuje Hyder 1999. Przykłady dobrych praktyk w tej dziedzinie mogłyby być zawarte w bezpłatnym i ogólnodostępnym poradniku (patrz wyżej).

Równie ważnym, jeżeli nie najważniejszym warunkiem powodzenia udziału społecznego jest jednak odpowiednio intensywny i długoterminowy program edukacyjny w szkołach, promujący zaangażowanie w sprawy kształtowania przestrzeni oraz ewentualnie kampanie medialne. Jest to pole działania dla ogólnokrajowych programów oświatowych.

Kwestie finansowe

Opracowanie powyższe mogłoby w nieskończoność mnożyć wskazówki merytoryczne i metodyczne, zachodzi jednak poważna obawa, że większość z nich jest w praktyce niewykonalna.

Obecna sytuacja finansowa gmin sprawia, że przetargi wygrywają oferty o dumpingowych cenach i idącej za tym niskiej jakości. Relatywnie niskie znaczenie oraz niestabilność postanowień *Studium* w jego obecnej formie nie zmusza gmin do dbania o jakość usług projektanckich.

Z drugiej strony rzetelne wykonanie *Studium*, czyli integracja tematyczna i przemyślenie dokumentu wymaga niewątpliwie znacznie więcej wysiłku i czasu niż złożenie w całość kilku niezależnie opracowanych ekspertyz. Także sporządzenie mapy w GIS-ie jest o wiele bardziej kosztowne niż odrysowanie jej przez kalkę z mapy-podkładu. Zalecane wyżej dobrowolne działania mające na celu intensyfikację udziału społecznego to również dodatkowe koszty. Z tego powodu, być może najważniejszym postulatem wypływającym z powyższej oceny jest dofinansowanie sporządzania gminnych dokumentów planowania przestrzennego z budżetu państwa. Można by też poszukać i zawrzeć w poradniku kilka sposobów finansowania planów i studiów ze źródeł trzecich - programów unijnych czy sponsorów. W przypadku tych ostatnich zalecana jest jednak ostrożność, aby nie dopuszczać do nagminnej obecnej sytuacji, gdy dany inwestor „sponsoruje” plan robiony pod własne potrzeby. W takich przypadkach niezbędna jest fachowa kontrola organu nadrzędnego lub niezależnej rady nad poczynaniami inwestora. Dofinansowanie z budżetu państwa mogłoby wynosić przykładowo 50 % kosztów sporządzenia i uchwalenia dokumentu.

Pierwszym jednak krokiem w celu uniknięcia malwersacji oraz nadania kresu obecnemu procederowi dumpingowania cen jest ustalenie minimalnych honorariów dla projektantów w ogólnopolskim cenniku usług planistycznych. Prawomocna tabela minimalnych i maksymalnych stawek w zależności od zakresu oraz stopnia trudności planu jest stosowana np. w Niemczech (HOAI 2004).

6 Podsumowanie

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. zawiera w swoim zamyśle wiele korzystnych przesłanek, zaczerpniętych między innymi z rozwiązań zachodnioeuropejskich. Jej przewodnim dążeniem jest rozwój zrównoważony oraz nowo zdefiniowany ład przestrzenny, który

opiera się na demokratycznych procesach takich jak współpraca instytucjonalna oraz uczestnictwo społeczne. Niestety, praktyka planowania przestrzennego w Polsce i jej efekty widocznie odbiegają od deklarowanych w ustawie celów. Poniższe opracowanie miało za cel zbadać, gdzie leżą przyczyny tych rozbieżności i jak można im zaradzić.

Podsumowując wyniki oceny wybranych dokumentów planistycznych (*Studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*) gmin województwa pomorskiego można stwierdzić, że nie są one dostatecznie zintegrowane w rozumieniu Zintegrowanego Zarządzania Obszarami Przybrzeżnymi. Błędem podstawowym jest nie uwzględnienie w wystarczającym stopniu aspektów gospodarczo-społecznych, czyli, wbrew jednoznacznym zaleceniom ustawodawcy, niezintegrowanie ze *Strategią zrównoważonego rozwoju gminy*. Niedostateczne zintegrowanie dotyczy również formy i stylistyki dokumentów. Są one najczęściej zbiorem ekspertyz z różnych dziedzin, a niespójnymi, przemyślanymi dokumentami woli politycznej (ang. *policy papers*). W większości przypadków stwierdzono też niedostateczne podejście strategiczne, objawiające się brakiem realistycznych celów i działań operacyjnych.

Drugi najpoważniejszy zarzut stawiany *Studiom* gminnym przez to opracowanie to ich nieprzystosowanie do procesów współpracy oraz udziału społecznego w sensie ZZOP. Badane *Studia* napisane są językiem często zbyt teoretycznym, eksperckim i nie posiadają one, mimo że jest to obecnie wymagane prawnie, przekrojowych podsumowań. Żadne z badanych *Studiów* nie było dostępne w internecie, a sposób uzyskiwania ich w wersji papierowej w urzędach gmin należy określić jako bardzo zbiurokratyzowany. Także słaba jakość map oraz fakt, że nie są to mapy elektroniczne utrudnia uczestnictwo innych urzędników oraz zwyczajnych obywateli w procesach decyzyjnych. Wszystko to sprawia, że zarządzaniu opierającemu się na tych *Studiach* daleko będzie jeszcze do Zarządzania Zintegrowanego. Te braki czy niedociągnięcia nie zaskakują, jeżeli pozna się okoliczności powstawania *Studiów*: są one sporządzane najczęściej w bardzo krótkim czasie i możliwie po najniższej cenie. Dlatego też najważniejszy być może postulat tego opracowania to stworzenie systemu dofinansowania gminnej polityki przestrzennej z budżetu państwa.

Abstrahując od jakości poszczególnych *Studiów*, kolejnym ich podstawowym problemem jest ich w praktyce bardzo niska skuteczność. *Studium* okazuje się być instrumentem amputowanym, nieudolnym: co prawda formułuje ono podstawy polityki przestrzennej gminy, ale nie ma już większego wpływu na jej realizację - ta odbywa się bowiem *de facto* w oparciu o *Decyzje o warunkach zabudowy*, a więc w oderwaniu od *Studium*. Jest to sytuacja bardzo niekorzystna, bo marnotrawi się pracę i pieniądze na stworzenie dokumentu, który potem praktycznie nie ma zastosowania. Te pieniądze można by zamiast tego zainwestować w dobry plan zagospodarowania dla całego obszaru gminy. Jeżeli już jednak taki dokument strategiczny jak *Studium* jest sporządzany, to trzeba zapewnić mu podstawy do kształtowania polityki gminnej, tak jak udaje się to w przypadku jego niemieckiego odpowiednika - *Flächennutzungsplan*.

Podsumowując, aby skutecznie działać podstawowego gminnego instrumentu planowania przestrzennego jakim jest *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy* należy go po pierwsze dofinansować i po drugie zaostrzyć jego ustalenia. Przyniesie to z jednej strony poprawę jakości dokumentów, a z drugiej zmusi do przestrzegania ich z korzyścią dla całego krajobrazu tak naturalnego jak i gospodarczego Polski.

Literatura

Poniższa lista zawiera jedynie ograniczony wybór źródeł użytych w pełnej wersji opracowania:

- Ballnus, F. (2004): Die Küstenagenda 21 als Instrument zum Erreichen nachhaltiger Raumentwicklung in den Küstenzonen der Ostsee. Hannoversche Geographische Arbeiten, Band 57, Münster, Hamburg.
- Cieślak, A. (2005a): Progress Indicators of Implementing the ICZM in Poland. Niepublikowane.

- Cieślak, A. (2005b): Narodowa strategia ZZOP: Zarys polskiego punktu widzenia. In: Glaeser, B. et al. (ed.): Integrated Coastal Zone Management at the Szczecin Lagoon: Exchange of experiences in the region. Coastline Reports 6. Berlin, Warnemünde, 11–18.
- Drzazga, D. (2006): Planowanie przestrzenne jako instrument wdrażania rozwoju zrównoważonego w Polsce – próba oceny. Akademia Ekonomiczna im. O. Langelgo we Wrocławiu, www.kee.ae.wroc.pl.
- EC (2002): Recommendation of the European Parliament and of the Council of 30 May 2002 concerning the implementation of Integrated Coastal Zone Management in Europe (2002/413/EC), www.ec.europa.eu/environment/iczm.
- HAOI (2004): Honorarordnung für Architekten und Ingenieure, www.hoai.de.
- Hyder Consult (1999): Participation in the ICZM Processes: Mechanisms and Procedures Needed. EC Demonstration Programme on ICZM. Hyder Consulting, www.ec.europa.eu/environment/iczm.
- Jędraszko, A. (2006): Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Krajowa Izba Urbanistów (2006): Komentarz do projektu ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 8 sierpnia 2006 r. , www.izbaurbanistow.pl.
- MTiB (2005): Towards a National Strategy of Integrated Coastal Zone Management in Poland. Departament Ładu Przestrzennego i Architektury Ministerstwa Transportu i Budownictwa, październik 2005.
- MTiB (2006): Planowanie przestrzenne w gminach. Informacja o wynikach badania statystycznego. Departament Ładu Przestrzennego i Architektury Ministerstwa Transportu i Budownictwa.
- Rabski, K. (2004): National Integrated Coastal Zone Management strategy and initiatives in Poland. In: Schernewski G. et al. (ed.) Managing the Baltic Sea BaltCoast – Conference Proceedings, Coastline Reports 2. Warnemünde, 1-7.
- Rupprecht Consult (2006): Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe, www.rupprecht-consult.eu/iczm.

Adres

Katarzyna Ścibior
Sustainable-Projects
Bundesallee 130
D - 12161 Berlin, Germany

ks@sustainable-projects.eu