

**Bartłomiej Kolipiński**

Towarzystwo Urbanistów Polskich

### **Kultura planowania przestrzennego**

Od wielu lat sprawy planowania przestrzennego są żywo dyskutowane, i to nie tylko w środowisku zawodowym. Można by się z tego cieszyć, gdyby nie to, że przyczyną wzmożonego zainteresowania tą dziedziną jest jej zapaść, przejawiająca się w narastającym chaosie zagospodarowania przestrzennego.

Jako przyczynę kryzysu planowania przestrzennego w Polsce najczęściej podaje się złe prawo, i to zarówno w sferze jego stanowienia, jak i stosowania. Ta niewątpliwie trafna diagnoza nie sięga jednak korzeni zjawiska. Prawo jest bowiem tylko emanacją określonych stosunków społecznych i politycznych, a nie ich źródłem. Dlatego o kryzysie planowania przestrzennego trzeba mówić z uwzględnieniem szerszego kontekstu uwarunkowań systemowych, będących pochodną ideowych założeń (systemu wartości) kształtowania ładu przestrzennego w Polsce. Dobrym punktem odniesienia dla takich rozważań może być, moim zdaniem, zagadnienie kultury planowania przestrzennego. Po raz pierwszy posłużyłem się tym pojęciem pięć lat temu na konferencji „Przestrzeń kultury gminy”, zorganizowanej przez Katedrę Sztuki Architektury Krajobrazu SGGW oraz gminę Mrozy w 2009 r. Ponieważ nie znalazłem w literaturze przedmiotu wcześniejszego jego użycia, byłem zmuszony do zaproponowania własnej definicji<sup>1</sup>. Nie wymagało to jakiegoś szczególnego wysiłku. W słownikach i encyklopediach znaleźć bowiem można wiele definicji kultury, odnoszących się do innych czynności i przejawów aktywności społeczno-zawodowych. Korzystając z tego zaproponowałem, żeby pod pojęciem „kultura planowania przestrzennego” rozumieć zestaw wartości i norm stanowiące dorobek intelektualny myśli planistycznej, a także stopień przygotowania i gotowości społeczeństwa do jego wykorzystywania.

Uważam, że tak zdefiniowane pojęcie może być użyteczne w prowadzeniu dyskusji o kryzysie planowania przestrzennego w Polsce, ponieważ kieruje ono naszą uwagę na przeszłość i wskazuje na dorobek polskiej myśli planistycznej. Ponadto wynika z tej definicji, że kwintesencją kultury planowania jest ciągłość ideowa i praktyczna, polegająca na gotowości wykorzystywania dorobku (co wcale nie musi, a wręcz nie powinno oznaczać jego mechanicznego powielania). Takie rozumienie tego pojęcia jest też jak najbardziej

---

<sup>1</sup> Należy odnotować, że Olgierd Dziekoński, ówczesny podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury, skierował do uczestników konferencji w Mrozach list zatytułowany „Kultura planowania przestrzennego”, w którym jednak nie zaproponował definicji tytułowego pojęcia.

pragmatyczne: znajomość kontekstu kulturowego może bowiem stanowić niezwykle cenną inspirację w poszukiwaniu działań naprawczych, a także pozwala unikać „odkrywania” rzeczy znanych.

Mówiąc o kulturze planowania przestrzennego w Polsce, należy w pierwszej kolejności przypomnieć, że dziedzina ta ma w naszym kraju długoletnią historię. W ubiegłym roku jubileusz dziewięćdziesięciolecia obchodziło Towarzystwo Urbanistów Polskich, które było jednym z prekursorów i krzewicieli współczesnej myśli urbanistycznej. Z tej okazji sporo mówiło się o potrzebie przypominania tradycji i dorobku polskiej urbanistyki. Ramy niniejszego artykułu nie pozwalają na podjęcie próby całościowego naszkicowania tego tematu. Poniżej zaprezentowane zostaną więc tylko wybrane elementy tworzące kulturową podbudowę planowania przestrzennego. Ich dobór został podporządkowany chęci pokazania tego, czego dzisiaj brakuje, albo co niedomaga. Takie zawężenie tematu jest jak się wydaje zasadne, albowiem o kulturze w takim jak tu rozumieniu mówi się z reguły wtedy, kiedy odczuwamy skutki jej braku.

Jedną z najbardziej charakterystycznych cech polskiej planistyki była ciągłość połączona z rozwojem. Warto odnotować, że nawet przełom ustrojowo-polityczny dokonany na przełomie lat 1944 i 1945 tej ciągłości całkowicie nie przerwał, o czym może świadczyć fakt, że Dekret o zagospodarowaniu przestrzennym kraju z 1946 r. został w dużej mierze oparty na założeniach wypracowanych w latach międzywojennych w środowisku polskich architektów-urbanistów. I mimo że w późniejszych latach założenia te były dostosowywane do realiów socjalistycznego ustroju, planowanie przestrzenne jako takie nigdy nie było kwestionowane. Dzięki temu mogła się rozwijać myśl planistyczna oraz doskonalić warsztat, i to w sposób stosunkowo swobodny. Warto bowiem zauważyć, że w przeciwieństwie do planowania gospodarczego, planowanie przestrzenne było pod mniejszą presją ze strony władz partyjno-rządowych. Kwestią odrębną była skuteczność planowania przestrzennego w warunkach centralistycznego systemu gospodarki planowej. Na tyle odrębną, że postawić można hipotezę, iż ową większą swobodą planowanie przestrzenne zawdzięczało głównie temu, że władze przywiązywały większą uwagę do, mówiąc skrótowo, industrializacji niż urbanizacji.

Obecny kryzys planowania przestrzennego został w głównej mierze spowodowany przerwaniem ciągłości. Na fali krytyki wielu aspektów socjalistycznego planowania przestrzennego i w wyniku ślepej wiary w niewidzialną rękę rynku zaczęto formułować generalizujące opinie o nieprzydatności planowania jako takiego, a w tym planowania przestrzennego. Wynikające bardziej z emocji niż z merytorycznej oceny poglądy, wobec

nieśmiałości oponentów, doprowadziły w końcu do wydarzenia bez precedensu w dziejach planowania przestrzennego, a mianowicie unieważnienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sporządzonych przed 1995 rokiem. To przysłowiowe wylanie dziecka z kąpielą było nie tylko zaprzeczeniem, ale wręcz pogwałceniem kultury planowania. Należy dodać, że unieważnienie planów nastąpiło wbrew opinii samorządów, co potwierdza zarzut, że podejmujący decyzję w tej sprawie kierowali się bardziej przesłankami ideologicznymi niż pragmatycznymi.

W wyniku unieważnienia planów miejscowych powstała luka w systemie aktów planowania przestrzennego. Ustawodawca postanowił ją wypełnić dopuszczając możliwość inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych, w trybie indywidualnych, wydawanych na wnioski inwestora, decyzji o warunkach zabudowy. W rezultacie powstał w Polsce dualistyczny system kształtowania ładu przestrzennego: a) na podstawie planu miejscowego (obecnie na ok. 30% powierzchni kraju) ; b) na podstawie decyzji o warunkach zabudowy (ok. 70% powierzchni kraju). To zaś oznacza, że współcześnie Polska stała się krajem, w którym nastąpiło prawnie usankcjonowane zanegowanie potrzeby planowania urbanistycznego. I ten fakt należy uznać za największe wynaturzenie zakorzenionych w naszej tradycji reguł racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego.

Dla uzasadnienia tak mocnego oskarżenia można podać następujące argumenty, ukazujące skutki braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla polskiej przestrzeni. W wyniku dopuszczenia inwestowania bez planów miejscowych stała się ona:

1. Nieprzewidywalna, gdyż dopuszczenie zabudowy na terenach pozbawionych planów miejscowych powoduje:
  - Brak pewności, czy dane zamierzenie inwestycyjne jest prawnie dopuszczalne, ponieważ podlega to rozstrzygnięciu dopiero w ramach skomplikowanej procedury administracyjnej, polegającej na badaniu licznych ustaw z punktu widzenia ich wpływu na sytuację prawną danej nieruchomości;
  - Brak wiedzy o przyszłym zagospodarowaniu bliższego i dalszego sąsiedztwa. Brak planu sprawia bowiem, że tereny nie mają swojego prawnie określonego przeznaczenia, a w związku z tym mogą być wykorzystywane na różne cele.
2. Konfliktogenna, gdyż możliwość inwestowania na terenach bez planów miejscowych powoduje, że w Polsce nie jest realizowana jedna z najważniejszych funkcji planowania przestrzennego, polegająca na przewidywaniu i neutralizowaniu sytuacji kolizyjnych i konfliktowych.

3. Nieefektywna, gdyż wynikające z braku planów rozpraszanie zabudowy prowadzi do entropii systemów osadniczych, co powoduje wzrost kosztów uzbrojenia terenów.
4. Niebezpieczna, gdyż unieważnienie planów miejscowych spowodowało, że tereny nie nadające się do zabudowy (zalewowe, osuwiskowe, położone wzdłuż dróg) stały się w majestacie prawa terenami budowlanymi.
5. Korupcjogenna, gdyż uzyskiwanie pozwoleń na budowę na podstawie decyzji jest obarczone koniecznością znacznie silniejszych interakcji: inwestor–urzędnik.

Rozważania na temat kryzysu planowania przestrzennego, jak już wspomniano, koncentrują się na zagadnieniach prawnych. Dzieje się tak kosztem zaniedbywania innych aspektów i kontekstów: aksjologicznego, metodologicznego oraz organizacyjnego.

Po roku 1989 w systemie planowania przestrzennego zaczęła dominować ideologia neoliberalna, wpływając na rozwiązania prawno-organizacyjne. Sztandarowe hasło tego nurtu: „co nie zakazane, to dozwolone”, będące fundamentem wolności gospodarczej, stało się również podstawą działań związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Tymczasem zasada wolności budowlanej, w myśl której z prawa własności terenu jest wywiedzione prawo do jego zabudowy, pozostaje w jaskrawej sprzeczności z fundamentalnym ideowym założeniem polskiej myśli planistycznej, ale także sozologii, zgodnie z którym prywatne prawo własności jest postrzegane przez pryzmat interesu ogólnego i w związku z tym podlega procesowi socjalizacji. Idea ta w czasach transformacji zaczęła być jednak kojarzona z realnym socjalizmem. To spowodowało, że w prawie planowania przestrzennego nastąpiła absolutyzacja prawa własności, kosztem dobra wspólnego. Należy tu dodać, że takie rozumienie planowania przestrzennego było nie tylko przejawem odreagowywania poprzedniego ustroju, ale – jak zauważa A. Jędraszko – także nierozumieniem pryncypiów ideowych obowiązujących od wielu lat w krajach Europy Zachodniej<sup>2</sup>.

Konsekwencją takiego ahistorycznego rozumienia sensu prawa planowania przestrzennego było jego podporządkowanie interesom inwestorów i deweloperów. Plany zagospodarowania przestrzennego zaczęto postrzegać jako element inwestycyjnego „toru przeszkód”. To doprowadziło do pojawienia się dość kuriozalnej tezy o „przeregulowaniu” procedur planistyczno-decyzyjnych dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Kuriozalnej – nie dlatego, że nieprawdziwej, lecz dlatego, że owo przeregulowanie rzeczywiście w jakiejś mierze nastąpiło, ale przede wszystkim właśnie na skutek unieważnienia planów miejscowych i dopuszczenia inwestowania na podstawie decyzji o

---

<sup>2</sup> A. Jędraszko: *Zagospodarowanie Przestrzenne w Polsce – Drogi i Bezdroża Regulacji Ustawowych*, UMP, Warszawa 2005.

warunkach zabudowy. Uzyskanie pozwolenia budowlanego zostało poprzedzone koniecznością uzyskania dodatkowej decyzji o warunkach zabudowy, a to – w powszechnej opinii inwestorów – wydłużyło proces przygotowania inwestycji, zamieniając go w biurokratyczną mitręgą, i to obarczaną znacznym ryzykiem korupcji. Tymczasem pomysły deregulacyjne, zgłaszane przez wpływowe środowiska gospodarcze i wspierane przez nie mniej wpływowych prawników, wcale nie idą w kierunku wyeliminowania decyzji o warunkach zabudowy i oparcia realnych procesów zagospodarowania przestrzennego na planach. Wręcz przeciwnie – mają one na celu w jeszcze większym stopniu ograniczenie funkcji kontrolnych administracji urbanistyczno-budowlanej. Mamy więc do czynienia z klasycznym przykładem gaszenia ognia benzyną.

Jak wyżej zaznaczono, kolejnym aspektem kryzysu planowania przestrzennego, wynikającym w znacznej mierze z zanegowania pryncypiów ideowych, jest regres w dziedzinie badań naukowych oraz metodologii. To, co było jedną z najbardziej widocznych cech polskiej szkoły planowania przestrzennego, to był wysoki poziom wiedzy teoretycznej, bezpośrednio inspirowanej potrzebami praktyki i silnie powiązanej z warsztatem planistycznym. Charakterystyczne było przenikanie się zespołów badawczych i projektowych. Sprawy planowania przestrzennego były przedmiotem prac badawczych prowadzonych w instytutach, uczelniach i placówkach PAN-owskich. Powstały w latach 70-tych z połączenia czterech mniejszych instytutów (urbanistyki, mieszkalnictwa, środowiska i gospodarki komunalnej) Instytut Kształtowania Środowiska był jedną z największych naukowych placówek resortowych. Jego powołanie można uznać też za symboliczny przejaw systemowego podejścia do planowania przestrzennego jako dziedziny wielo- i interdyscyplinarnej. Jego dzisiejsze pozostałości są miarą upadku prestiżu tej dziedziny, a likwidacja instytutowej biblioteki, która nastąpiła na skutek przegranej sprawy sądowej z NIK-iem o pomieszczenia, może być uznana za przejaw kulturowego barbarzyństwa.

W wymiarze praktycznym należy przede wszystkim zwrócić uwagę na zaniechanie stosowanie metod racjonalizujących rozwiązania przyjmowane w planach zagospodarowania przestrzennego. Presja inwestorów i właścicieli nieruchomości rolnych zainteresowanych ich przekwalifikowaniem na działki budowlane jest dzisiaj podstawowym przesłanką i uzasadnieniem wyznaczania terenów przewidzianych do urbanizacji, co w sposób oczywisty musi prowadzić do nieracjonalnej nadpodaży gruntów budowlanych i chaosu przestrzennego. A dzieje się tak w kraju, w którym na przełomie lat 60-tych i 70-tych ubiegłego wieku powstała „Analiza Progowa” i „Optymalizacja Warszawska” – metody polegające na stosowanie rachunku ekonomicznego w planowaniu przestrzennym. Co godzi się pokreślić,

metody te zyskały rozgłos zagranicą. Powinno być dla środowiska planistów przestrzennych powodem do wstydu, że upomniał się o nie niedawno dziennikarz i pisarz Filip Springer w swojej głośnej „Wannie z kolumnadą” – książce o patologiach współczesnej urbanistyki. urbanistycznych pt.: **CO TO JEST? Tu chyba czegoś brakuje!**

Mówiąc o dorobku polskiej planistyki przestrzennej nie sposób nie wspomnieć również o wielu innych elementach metodologii planowania, takich m. in. jak: zasada wariantowania; programowanie urbanistyczne; studia komunikacyjne i badania ruchu; opracowania fizjograficzne; analizy socjologiczne, prognozowanie demograficzne, modelowanie procesów, badanie warunków realizacji planów, itd. Dzisiaj większość z tych podejść metodycznych jest w zapomnieniu lub zaniku.

Niezwykle ważną cechą ogólnej metody była zasada trójszczeblowości, polegająca na wzajemnych powiązaniach między krajowym, regionalnym i miejscowym poziomem planowania. To oczywiste z punktu widzenia prakseologicznego podejście do kształtowania złożonych struktur funkcjonalno-przestrzennych, po roku 1990 zostało przez wpływowe środowiska reformatorskie uznane za przejaw socjalistycznego centralizmu. W konsekwencji reforma planowania przestrzennego została podporządkowana tezie, że hierarchiczność jest zaprzeczeniem reguł planowania w demokratycznych państwach prawnych. Jak w wielu innych sprawach tak i w tej mieliśmy do czynienia z mechanizmem polegającym na obarczaniu narzędzia za grzechy użytkownika. W rezultacie mamy dzisiaj do czynienia z brakiem regionalnego układu odniesienia, czyli brakiem podstaw określania racjonalnych argumentów na rzecz kształtowania dla rozwiązań urbanistycznych. Planowanie regionalne znalazło się w pewnej niszy, i jak to określił J. Sepiół w koncepcyjnym kryzysie. Rezultatem tego i świadectwem, ale zarazem wyrzutem sumienia są pojawiające się jak grzyby po deszczu spec-ustawy, na podstawie których jest w Polsce dzisiaj rozmieszczana podstawowa liniowa infrastruktura. Znamienne jest, że wprowadzane jako rozwiązania awaryjne i tymczasowe na czas kryzysu, są dzisiaj argumentem na rzecz negowania potrzeby radykalnych zmian systemu planistycznego. To powoduje, że mamy w Polsce do czynienia z samonapędzającym się mechanizmem kryzysogennym.

Trzecim „kulturowym” aspektem kryzysu planowania są niekorzystne zmiany organizacyjno-warsztatowe. Żeby tezę tę uzasadnić trzeba przypomnieć, że w Polsce istniała wieloletnia (od czasów międzywojennych) tradycja organizowania warsztatu planistycznego w postaci wyspecjalizowanych biur i pracowni, działających na zasadach budżetowych. Były one tworzone w strukturach administracji terenowej, i w miarę ówczesnych możliwości działały w systemie zdecentralizowanym. Mimo że stosunkowo często podlegały

niekorzystnym reorganizacjom (to była zhora socjalistycznej administracji – władza łudziła się, że zmiany organizacyjne pozwolą usunąć przyczyny niepowodzeń, których źródła tkwiły w założeniach systemowych), to jednak można mówić o pewnej strukturalnej ich ciągłości. Przejawem tego było m. in to, że służby planistyczne:

- od początku funkcjonowały jako wielodyscyplinarne zespoły analityczno-projektowe, dzięki czemu była zapewniona zespołowość przygotowywania koncepcji planistycznych,
- poprzez uczestnictwo w przygotowywaniu decyzji wykonawczych (lokalizacyjnych) były mocno powiązane z realizacją planów,
- zapewniały możliwość kształcenia „zawodowego” absolwentów różnych kierunków studiów,
- były przechowalnią wiedzy tzw. „gorącej” (zgromadzonej w głowach) i udokumentowanej w zakładowych archiwach,
- były zespołami uczącymi się, otwartymi na innowacje i je tworzącymi („Optymalizacja Warszawska” powstała w biurze projektów inżynierii miejskiej),
- współdziałały z sobą i uczestniczyły w życiu społeczno-zawodowym, zwłaszcza w ramach Towarzystwa Urbanistów Polskich.

To właśnie te cechy warsztatu planowania przestrzennego są moim zdaniem najsilniejszym argumentem uzasadniającym tytuł niniejszej wypowiedzi. One bowiem przełożyły i złożyły się na powstanie etosu planisty przestrzennego. Nie było dziełem przypadku, że instytucje zajmujące się planowaniem przestrzennym były określane mianem „służby”, podczas gdy w stosunku do organizacji planowania gospodarczego najczęściej używano nieco złowieszczonego określenia: „aparatus”. A profesor Zygmunt Skibniewski, jeden z najbardziej zasłużonych organizatorów planowania urbanistycznego w Polsce, właśnie te cechy kultury planowania uznał za najważniejsze wyznaczniki pojęcia „polska szkoła urbanistyki”. Powiedział to w odpowiedzi na ankietę KPZK PAN (Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN) „Przemiany i rozwój planowania miast i urbanistyki oraz analiza ich głównych uwarunkowań”<sup>3</sup>, przeprowadzoną w roku 1991, a więc kiedy „nowe” już przekroczyło bramy. Odpowiadając na pytanie dotyczące kryzysu planowania przestrzennego, jako jeden z pierwszych zwrócił uwagę na niebezpieczeństwa wynikające z zaprzepaszczenia dorobku planistyki polskiej w wyniku komercjalizacji warsztatu.

---

<sup>3</sup> Biuletyn KPZK PAN, Nr 152, Warszawa 1991.

Obawy te, niestety, w pełni się potwierdziły. Likwidacja wielu pracowni urbanistycznych i biur planowania doprowadziła do sytuacji, którą – nawiązując do podanej na wstępie definicji kultury planowania – można określić jako zanik gotowości (możliwości) wykorzystania koncepcyjnego i metodycznego dorobku polskiej myśli planistycznej. Autorskie pracownie projektowe, nawet te najlepsze, zatrudniające specjalistów z różnych dziedzin urbanistyki, nigdy nie będą w stanie realizować wymienionych wyżej funkcji, składających się na kulturę planowania. Nie chodzi tu tylko o jakość samych planów. Istotą planowania przestrzennego (urbanistycznego) jest przecież proces podejmowania odłożonych w czasie decyzji o rozwoju danego obszaru. Dlatego nie tylko musi być on uspołeczniony, ale także być częścią procesu zarządzania rozwojem. W świetle teorii organizacji i zarządzania skuteczność planowania jest tym większa, im bardziej angażują się w ten proces władze zarządzające. A tego nie da się zrealizować poprzez napisania „specyfikacji istotnych warunków zamówienia”. Dlatego nie jest do końca prawdą, że całe zło komercjalizacji usług planistycznych bierze się ze stosowania kryterium najniższej ceny w postępowaniach przetargowych. Tym złem jest bowiem sama zasada „kupowania” planów na rynku usług planistycznych. Należy sobie oczywiście zdawać sprawę, że stworzenie dla wszystkich gmin w Polsce biur planowania byłoby i niemożliwe, i niepotrzebne. Ale uznanie, że planowanie rozwoju złożonych struktur przestrzennych może odbywać się na zasadzie przetargów jest poważnym błędem.

Niestety, temu błędnemu rozumowaniu sprzyja wspomniana już redukcja sensu planowania przestrzennego, polegająca na utożsamianiu go z procesem inwestycyjno-budowlanym, co z kolei prowadzi do tego, że jest ono postrzegane w kontekście projektowania architektoniczno-urbanistycznego. Warto zauważyć, że kwestia ta już dawno temu była przedmiotem dyskusji, została rozstrzygnięta na rzecz poglądu o odrębności planowania przestrzennego i projektowania zagospodarowania. Znalazło to swoje odzwierciedlenie w rozwiązaniach prawno-organizacyjnych. Tymczasem dzisiaj mamy do czynienia z tendencją do zacierania różnic między planowaniem a projektowaniem. Świadczyć o tym może m. in. zakres działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, obejmujący całościową problematykę planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Z kolei dokument „Polska Polityka Architektoniczna” niemal w całości jest poświęcony nie architekturze, a planowaniu przestrzennemu. Symptomaticznie może być też decyzja o likwidacji Izby Urbanistów przy utrzymaniu Izby Architektów.

To wszystko sprawia, że w świadomości społecznej coraz częściej planowanie przestrzenne jest traktowane jako relikwiny minionej epoki. Co więcej, z niezaprzeczalnego faktu,



że planowanie przestrzenne jako dziedzina wiedzy i praktyki ma jedno ze swoich źródeł w architekturze, czyni się dzisiaj uzasadnienie dla rozwiązań, które próbują cofnąć historię poprzez deprecjonowanie roli planowania przestrzennego. Oczywiście, z czysto formalnego punktu widzenia można połączyć planowanie przestrzenne i proces inwestycyjno-budowlany w jeden akt prawny, można połączyć administrację, ale kultury planowania przestrzennego z kulturą projektowania połączyć się nie da. Obie są polskiej przestrzeni bardzo potrzebne, ale pod warunkiem, że są to byty odrębne.

**Artykuł powstał na podstawie referatu, wygłoszonego podczas konferencji:**

### **MIASTO IDEALNE – MIASTO ZRÓWNOWAŻONE**

**Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu**

**Warszawa, 24 października 2014 r.**



**Niniejszy materiał został opublikowany dzięki dofinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Za jego treść odpowiada wyłącznie Uniwersytet Warszawski.**