

Plany ogólne – w kierunku świadomej polityki rozwoju



prof. Waldemar Sługocki

Sekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Do końca 2025 r. każda polska gmina będzie zobligowana do przygotowania planu ogólnego, stanowiącego swoistą konstytucję rozwoju przestrzennego. Każdy taki plan powinien stanowić okazję do wykorzystania lokalnej przestrzeni w celu kreowania świadomej, długofalowej i zgodnej z oczekiwaniami lokalnych interesariuszy polityki rozwoju. Jak będzie wyglądał mechanizm tworzenia planów ogólnych? Dlaczego tak duży nacisk został położony na uspołecznienie tego procesu? Jakie ryzyka się z nim wiążą i w jaki sposób ich uniknąć?

Rozmowę prowadzi Marcin Wandałowski – redaktor publikacji Kongresu Obywatelskiego.

Na czym polega idea planów ogólnych, do których wdrażania zostaną niebawem zobligowane polskie gminy?

Jednym z kamieni milowych związanych z realizacją Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO) jest wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach. Zobowiązaliśmy się w jej ramach do uporządkowania obszaru planowania przestrzennego w Polsce, w tym do wprowadzenia hierarchicznego układu planowania. Mając na uwadze ową hierarchię, plan ogólny będzie swego rodzaju konstytucją przestrzenną gminy – dokumentem nadrzędnym względem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, nie wspominając już nawet o tzw. wuzetkach, czyli decyzjach o warunkach zabudowy. Do stworzenia planów ogólnych do końca 2025 r. zobligowane będą wszystkie polskie gminy. Aby kamień milowy został osiągnięty, do tego czasu 80% z nich musi posiadać plany ogólne.

Wprowadzenie planów ogólnych ma się przełożyć przede wszystkim na poprawę ładu przestrzennego?

Z pewnością będzie to jedna z konsekwencji ich wdrożenia. Jak dobrze wiemy, wiele jednostek samorządu terytorialnego jest po dziś dzień słabo pokrytych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jakie są tego konsekwencje? Przez lata o tym, co i gdzie zostanie zbudowane, decydowały wspomniane „wuzetki”. W większości przypadków skutkowało to niekonsekwentnym, nieprzemyślanym, chaotycznym zagospodarowywaniem przestrzeni i generowało nie tylko nieład przestrzenny, ale i wiele konfliktów społecznych.

Niemniej jednak – wracając do Pańskiego pytania – cel nadrzędny planów ogólnych wybiega daleko poza kwestię samej organizacji przestrzeni. Ich implementacja będzie z perspektywy samorządów stanowiła szansę na lepsze zarządzanie szeroko rozumianym rozwojem swojego terytorium, na prowadzenie lepiej zaplanowanej i przemyślanej polityki rozwoju. Rozwój społeczno-gospodarczy gmin jest bowiem silnie skorelowany, powiązany z przestrzenią. Stanowi ona ważną przesłankę, determinantę, imperatyw światłego rozwoju jednostek samorządu terytorialnego.

Plan ogólny widzę jako zobowiązanie dla samorządów do zrewidowania swojego podejścia do zarządzania rozwojem. Będzie to narzędzie zachęcające czy nawet wymuszające na włodarzach gmin prowadzenie świadomej polityki rozwoju. Przestrzeń będzie natomiast dominującym atrybutem jej kreowania.

Zabrzmiało to tak, jakby do tej pory władze lokalne kreowały rozwój gmin w sposób nieświadomy...

Nie powiedziałbym, że w sposób nieświadomy, lecz reaktywny. Znacznie łatwiej jest prowadzić lokalną politykę rozwoju w taki sposób aniżeli aktywnie nią zarządzać, kreować i programować w dłuższym horyzoncie czasowym. Jak wspominałem wcześniej – ów liberalizm przestrzenny prowadził nie tylko do nieładu, ale i pojawiania się lokalnych sporów. I nie ma się co dziwić – wyobraźmy sobie, że nieopodal lasu rozwinęło się budownictwo jednorodzinne, a w pewnym momencie gmina wydała zgodę na to, by inwestor wyciął ten las i postawił w tym miejscu zakład produkcyjny czy halę magazynową. Trudno w takiej sytuacji dziwić się frustracji i złości mieszkańców, którzy do tej pory wiedli tam spokojne życie. Podobnego typu sytuacji na przestrzeni ostatnich trzech dekad było w polskich gminach multum.

”

Dotychczas gminy kreowały swój rozwój w sposób reaktywny. Plany ogólne pozwolą aktywnie zarządzać lokalną polityką rozwoju, kreować i programować jej kierunki w dłuższym horyzoncie czasowym.

Z punktu widzenia rozwoju lokalnego można było w wielu przypadkach mówić wręcz o ręcznym sterowaniu przez lokalnych włodarzy. Jeden prezydent miasta trzymał się miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dość ściśle, a kolejny traktował je instrumentalnie, wpływając – nieraz jednoosobowo, jako organ wykonawczy – na ich zmianę.

Wdrożenie planów ogólnych spowoduje, że o przestrzeni – ale i o całym rozwoju gminy – będziemy mówić w długim horyzoncie czasu. Co istotne, ich fundamentem będzie zgoda społeczna na przeznaczanie poszczególnym częściom gmin odpowiednich funkcji. Jeżeli proces ten zostanie przeprowadzony odpowiedzialnie, mieszkańcy nie będą musieli obawiać się, że przy parku za 5, 10 czy 20 lat powstanie fabryka. Z drugiej strony – osoby, które zdecydują się na budowę domu w pobliżu strefy przeznaczonej w planie ogólnym np. pod działalność gospodarczą, będą mogły mieć pretensje wyłącznie do siebie, jeżeli za kilka lat ich życie zacznie uprzykrzać zakłady produkcyjne czy też tiry wyjeżdżające z nowo wybudowanego centrum logistycznego.

Wspominał Pan o zgodzie społecznej na przeznaczanie poszczególnym terenom danych funkcji. W jaki sposób będzie ona uzyskiwana?

W zapisach ustawy bardzo mocno uwypuklona jest kwestia uspołecznienia procesu przygotowania planów ogólnych. Chodzi o to, by zaangażować w to działanie wszystkich potencjalnych interesariuszy i by włączyć jak najwięcej grup społecznych, bo to pozwoli zbudować ogólny konsensus. Zależy nam na tym, by uchwalenie każdego planu ogólnego poprzedzało przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych.

”

Zależy nam na tym, by uchwalenie każdego planu ogólnego poprzedzało przeprowadzenie rzetelnych konsultacji społecznych. Chodzi o to, by zaangażować w to działanie wszystkich potencjalnych interesariuszy i włączyć jak najwięcej grup społecznych, bo to pozwoli zbudować ogólny konsensus.

Takie podejście pozwoli na obopólną legitymizację. Po pierwsze – lokalna społeczność zyska poczucie realnego wpływu na kształt otaczającej ich przestrzeni, a co za tym idzie, kierunków rozwoju. Prezydent miasta czy wójt gminy nie będzie miał wolnej ręki, jeśli chodzi o decydowanie o przeznaczeniu poszczególnych przestrzeni – będzie zobligowany do tego, by realizowane inwestycje były zgodne z zapisami planu miejscowego. Z drugiej natomiast strony, lokalni włodarze będą mieli silny mandat do wykorzystywania gminnej przestrzeni – do tego, by w strefach przeznaczonych w planie ogólnym na dany typ aktywności, faktycznie te aktywności implementować. Pozwoli to na uniknięcie wielu konfliktów społecznych i realizację długofalowej, przemyślanej, uzgodnionej z lokalnymi mieszkańcami i interesariuszami – i przez nich zaakceptowanej – polityki rozwoju.

Czy plany ogólne zakładają zamknięty czy otwarty katalog stref przeznaczenia poszczególnych obszarów gminy?

Ustawa przewiduje 13 stref planistycznych: wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową wielorodzinną, wielofunkcyjną z zabudową mieszkaniową jednorodzinną, wielofunkcyjną z zabudową zagrodową, usługową, handlu wielkopowierzchniowego, gospodarczą, produkcji rolniczej, infrastrukturalną, zieleni i rekreacji, cmentarzy, górnictwa, otwartą oraz komunikacyjną.

Jakie pole dla elastyczności zachowują plany główne? Można sobie bowiem wyobrazić sytuację, w której określony teren został przeznaczony pod strefę X, a za kilka lat lokalni interesariusze będą chcieli go przemianować na strefę Y. Warto sobie chyba pozostawić pewnego rodzaju furtkę, szczególnie mając na uwadze dynamiczne zmiany i wydarzenia, jakich jesteśmy świadkami w ostatnich latach...

Za taką furtkę można uznać możliwość przypisania danemu obszarowi kilku stref planistycznych. Trudno sobie wyobrazić, by miało to następować w wypadku np. parków, ale jeśli chodzi o tereny, co do których przyszłego przeznaczenia nie mamy obecnie pewności – jak najbardziej tak. Trzeba mieć bowiem na uwadze, że świat ewoluuje, że jesteśmy świadkami nowych trendów ekonomicznych czy społecznych, które mają wpływ również na rozwój lokalny i na które trzeba umieć reagować – na tym również polega świadome i odpowiedzialne planowanie.



Ustawa przewiduje 13 różnych stref planistycznych – zgodnie z preferowanymi funkcjami, jakie dane tereny mają pełnić. Dopuszczalne jest jednak przypisanie konkretnemu obszarowi kilku stref jednocześnie. To narzędzie funkcjonalne w przypadku terenów, których przyszłego przeznaczenia nie jesteśmy dziś w stanie jednoznacznie określić.

Z drugiej strony – ta furtka nie powinna być też zbyt szeroka. Jeśli w planie ogólnym większość obszarów będzie nadawała się i pod budownictwo mieszkaniowe, i pod aktywność gospodarczą, i pod markety wielkopowierzchniowe itd., to zamiast uporządkowanej polityki rozwoju uzyskamy receptę na politykę chaosu przestrzennego...

To prawda. Dlatego też po raz kolejny powtórzę, jak istotne jest wzięcie odpowiedzialności przez lokalne społeczności, na które to spadną przecież wszelkie pozytywne i negatywne konsekwencje takiego, a nie innego zaplanowania przestrzeni swojej wsi, dzielnicy czy miasta. Ich aktywny, rzetelny udział w konsultacjach zapobiegnie wielu potencjalnym ryzykom.

Swoją drogą, Pańskie pytanie przywiodło mi na myśl epizod z czasów pierwszego rządu Donalda Tuska, kiedy to ze strony Platformy Obywatelskiej pojawił się postulat umożliwienia włodarzom polskich miast wyłączenia działkowców i przenoszenia ich działek w inne miejsca. Byłem wówczas postem i gdy spotykałem się z tym środowiskiem, zostało mi przedstawione oczekiwanie, że będą czuli się bezpiecznie, gdy ogródki działkowe zostaną wpisane w każdy z obszarów funkcjonalnych miasta. Tymczasem oznaczałoby to, że mogliby zostać oni wyłączeni z każdego z tych obszarów, bo w jednym powstałyby hale magazynowe, w drugim fabryka, a w trzecim osiedle mieszkaniowe.

Przekładając to na współczesność i konstruowanie planów ogólnych – nadawanie określonych funkcji poszczególnym obszarom ma służyć jako swego rodzaju kaganiec, który chroni tereny zielone od zmiany ich funkcji, który chroni mieszkańców przed prowadzeniem w okolicy ich domów uciążliwej działalności gospodarczej itd. Jego skuteczność jest najwyższa, gdy danemu obszarowi przypisana będzie wyłącznie jedna funkcja. Wówczas mieszkańcy będą mogli spać spokojnie, wiedząc, że po drugiej stronie ich spokojnej ulicy *ad hoc* nie pobuduje się hala magazynowa.

Z Pańskich słów wynika, że opracowywanie planów ogólnych powinno być procesem absolutnie priorytetowym. Jednakże *deadline* to raptem koniec 2025 roku, więc czasu pozostało relatywnie niewiele, a stawka jest ogromna – w przypadku braku osiągnięcia pułapu 80% gmin „wyposażonych” w plan ogólny, samorządom przepaść mogą ogromne pieniądze z Brukseli. Czy nie rodzi to ryzyka, że wiele z nich będzie tworzonych „na kolanie”, że w miejsce rzetelnych konsultacji społecznych i głębokiej refleksji nad kierunkami rozwojowymi gminy, będziemy mieli do czynienia z tworzeniem planów nikłej jakości, które jednak otworzą drogę do środków z KPO?

Ryzyko oczywiście jest i jest ono konsekwencją takiej, a nie innej postawy poprzedniego rządu. KPO został przyjęty przez Polskę w lutym 2021 r., czyli ponad trzy lata temu. Straciliśmy mnóstwo czasu, a teraz mamy ostatnią szansę, by to nadrobić. Wierzę, że nam się uda, bo leży to w interesie nas wszystkich. Jakość planów ogólnych będzie moim zdaniem zależała w dużej mierze od postaw lokalnych decydentów. Światły i odpowiedzialny wójt, burmistrz czy prezydent, myślący o długofalowej przyszłości swojej małej ojczyzny, zadba o to, by pomimo ograniczeń czasowych zdążyć przygotować racjonalny dokument na czas. Przecież będzie to *de facto* lokalna konstytucja, determinująca rozwój jego gminy w kolejnych latach.

”

Jakość planów ogólnych będzie zależała w dużej mierze od postaw lokalnych decydentów. Światły i odpowiedzialny wójt, burmistrz czy prezydent, myślący o długofalowej przyszłości swojej małej ojczyzny, zadba o to, by pomimo ograniczeń czasowych zdążyć przygotować racjonalny dokument na czas. Przecież będzie to *de facto* lokalna konstytucja, determinująca rozwój jego gminy w kolejnych latach.

Dane funkcje będą poszczególnym obszarom nadawane przez lokalne władze, mieszkańców i pozostałych interesariuszy. Od strony technicznej jednak plany te będą opracowywali planiści. Czy nasz kraj dysponuje odpowiednią ich podażą, mając na uwadze to, że mamy w Polsce niemal 2,5 tys. gmin i niespełna 2 lata na stworzenie planów?

Zdajemy sobie sprawę z tego, że liczba planistów w naszym kraju jest ograniczona. Jako że faktycznie potrzebować będziemy wielu rąk do pracy, założyliśmy działania nakierowane na dostarczenie gminom odpowiedniej liczby specjalistów. Przygotowaliśmy proces szkolenia dla planistów, m.in. uruchamiając konkursy dla uczelni wyższych – przynajmniej po jednej w regionie – posiadających kompetencje w tym zakresie, aby wyszkoliły chętnych, w tym m.in. pracowników samorządowych, na planistów.

Pomyśleliśmy również o reprezentantach samorządów, dla których tworzenie planów ogólnych jest przecież zupełną nowością. Chcemy, by zrozumieli oni ich ideę, przygotowali się do ich opracowywania i wdrażania, aby mogli się oni kompetentnie w nich odnaleźć. W tym celu przygotowaliśmy cykl seminariów internetowych, przybliżających reprezentantom gmin ideę całej ustawy, ale też i KPO oraz planów ogólnych. Jesteśmy także w trakcie tworzenia podręcznika przygotowującego gminy do opracowania planów ogólnych. Liczymy, że działania te okażą się owocne i żadna gmina nie będzie miała problemów technicznych z napisaniem planu.

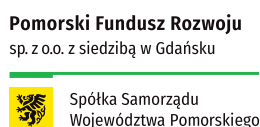
Czy działanie związane z wdrożeniem reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego w gminach w związku z KPO będzie dotyczyło wyłącznie opracowywania planów ogólnych?

Będzie ono obejmowało ponadto wsparcie gmin w tworzeniu gminnych programów rewitalizacji, a także wsparcie w zakresie przygotowywania, uchwalania oraz zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Łączna kwota na dofinansowanie tych działań – włączając w to plany ogólne – to niemal 870 mln zł.

O rozmówcy

Prof. **Waldemar Sługocki** – Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii. Absolwent Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, doktor habilitowany nauk społecznych, profesor Uniwersytetu Zielonogórskiego. Ukończył podyplomowe studia z zakresu badań i analiz strategicznych w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Pracę zawodową rozpoczął w 1997 r. w Urzędzie Wojewódzkim w Zielonej Górze. W 1999 r. rozpoczął pracę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. W listopadzie 2008 roku objął stanowisko Dyrektora Departamentu Rozwoju Regionalnego i Planowania Przestrzennego, a następnie Dyrektora Departamentu Lubuskiego Regionalnego Programu Operacyjnego w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Lubuskiego. W latach 2010–2011 wiceminister rozwoju regionalnego. Od stycznia do listopada 2015 r. pełnił funkcję Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju. Poseł na Sejm VII, IX i X kadencji oraz senator IX kadencji. W Sejmie i Senacie współprzewodniczył pracom Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej oraz Spraw Zagranicznych i Unii Europejskiej. Pracował również w Komisji Gospodarki i Rozwoju.

Partnerzy



Partnerzy numeru

