



TOWARZYSTWO URBANISTÓW POLSKICH

ROK ZAŁOŻENIA 1923

SOCIETY OF POLISH TOWN PLANNERS – SOCIÉTÉ DES URBANISTES POLONAIS

ul. Lwowska 5/100, 00-660 Warszawa, tel./fax: 22 8759756, tel: 22 8758724, email: zg@tup.org.pl www.tup.org.pl

Warszawa, 21 lipca 2008 r.

Uwagi

Towarzystwa Urbanistów Polskich

do projektu ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy- o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (wersja z 17. 06. 2008)

1. Poniższe uwagi koncentrują się na tej części projektowanej ustawy, która dotyczy nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Punktem wyjścia i układem odniesienia oceny projektowanych zmian są wielokrotnie formułowane w ubiegłych latach stanowiska TUP w sprawie reformowania systemu planowania przestrzennego w Polsce, które sprowadzić można do następującego postulatu:

- konieczna reforma planowania przestrzennego powinna być przeprowadzona w dwóch etapach:
 - a) etap I, czyli tzw. mała nowelizacja, polegający na doraźnych zmianach, zwiększających skuteczność obowiązującego dzisiaj systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego;
 - b) etap II, obejmujący propozycje zmian systemowych, dokonanych na podstawie weryfikacji przesłanek aksjologicznych planowania przestrzennego, poprzedzony opracowaniem założeń nowej ustawy i poddaniem ich pod szeroką (społeczną, polityczną i fachową) dyskusję.

2. Z punktu widzenia powyższych oczekiwań przedłożony projekt jest trudny do jednoznacznej oceny, ponieważ proponuje się w nim wiele nowych rodzajów aktów planistycznych i całkowicie nowych instytucji prawa przestrzennego, co, naszym zdaniem, wykracza poza zakres powszechnie rozumianej nowelizacji ustawy. Jednocześnie projekt opiera się na tych samych założeniach ideowych co obecna ustawa. Tak więc jest on czymś więcej niż postulowaną małą nowelizacją ustawy, ale nie jest też zmianą systemową. W związku z tym wskazane byłoby, aby w toku dalszych prac nad ustawą dokonać rozdziału problematyki projektowanej ustawy wg proponowanego przez TUP rozróżnienia.

3. Postulowana przez TUP tzw. mała nowelizacja ustawy powinna ograniczać się do zmian koniecznych - stanowiących rzeczywistość „potrzebę chwili”- zgłaszanych i już przemyślanych w ramach toczącej się od dłuższego czasu dyskusji na temat skuteczności obowiązującej ustawy. Przyjmując taki punkt widzenia należałoby na pierwszym miejscu wymienić potrzebę powrotu do normalności, czyli przywrócenia należytej rangi miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego. Stać się tak powinno poprzez wyrugowanie z systemu planowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, która w naszej kulturze budowlanej zupełnie się nie sprawdziła, przy jednoczesnym założeniu, że - co do zasady - jedynym aktem prawa miejscowego ustalającym warunki zabudowy i dającym prawo do zagospodarowania terenu jest **miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**.

Odnosząc powyższą uwagę do opiniowanego projektu, można powiedzieć, że została ona uwzględniona połowicznie, tzn. zakłada się wprawdzie likwidację decyzji o WZiZT, ale jednocześnie dopuszcza się możliwość stosowania różnego rodzaju instrumentów ustalania warunków zabudowy, stanowiących swego rodzaju produkty zastępcze w stosunku do planów miejscowych. Propozycja ta jest wielce dyskusyjna z uwagi na:

- po pierwsze, względ natury porządkowej: nowelizacja ustawy powinna polegać na zwiększeniu skuteczności dotychczasowych narzędzi kształtowania ładu przestrzennego, a nie na tworzeniu narzędzi nowych;
- po drugie, względ natury ogólnej: możliwość stosowania „łatwiejszych” instrumentów zastępczych spowoduje, że będą one preferowane kosztem planów miejscowych, a więc tego instrumentu, który w sposób najbardziej prawidłowy (kompleksowy) gwarantuje realizację ładu przestrzennego, najpełniej określa skutki prawno-finansowe zamierzeń przestrzennych i od blisko wieku jest zakorzeniony w polskiej tradycji urbanistycznej.

Powyższa uwaga nie oznacza braku zrozumienia dla potrzeby zwiększenia elastyczności i efektywności narzędzi planistycznych. Uważamy jednak, że można z powodzeniem to osiągnąć poprzez stosowanie zróżnicowanych pod względem przedmiotowym zakresów ustaleń planów miejscowych (i różne ich skale), a nie koniecznie poprzez tworzenie nowych instrumentów.

4. Spośród innych spraw, które powinny znaleźć się w projekcie małej nowelizacji, należy wymienić:

1) stworzenie rozwiązań motywujących gminy do sporządzania planów miejscowych, poprzez uproszczenie procedury planistycznej oraz rygorystyczne określenie prawnych konsekwencji braku planów miejscowych; projekt ustawy po części zawiera takie propozycje (zostaną one omówione w ramach zgłaszania uwag szczegółowych);

2) wzmocnienie i dookreślenie relacji pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania przestrzennego (miejscowym, regionalnym i krajowym), ze szczególnym uwzględnieniem sprawy „odblokowania” możliwości uchwalenia planów obszarów metropolitalnych oraz wprowadzania zadań ponadlokalnych do studiów gmin i planów miejscowych.

5. Sprawą, którą należy rozpatrywać wręcz w kategoriach polskiej racji stanu jest kwestia lokalizacji inwestycji infrastrukturalnych, finansowanych ze środków unijnych, a więc z uwzględnieniem przepisów prawa europejskiego, dotyczących zwłaszcza uwarunkowań środowiskowych i udziału społeczeństwa. Proponowane zmiany polegające na wmontowaniu w procedurę sporządzania studiów gminnych, planów miejscowych i planów wojewódzkich, postępowania w sprawie uwarunkowań środowiskowych dla inwestycji znacząco oddziałujących na środowisko zasługują więc na pozytywne zainteresowanie się nimi.

Należy jednak zdawać sobie sprawę, że w obecnej sytuacji prawnej gros liniowych inwestycji infrastrukturalnych jest wyłączonych spod działania przepisów o planowaniu przestrzennym, co oczywiście z punktu widzenia ogólnej racjonalności i logiki planowania rozwoju jest bardzo niekorzystne, ale co jest w przeświadczeniu władz państwowych konieczne.

Projektowana zmiana ustawy nie zmienia tego stanu rzeczy. Co więcej, trwają obecnie prace nad nowelizacją tzw. spec-ustaw drogowych i kolejowych w celu przystosowania ich do projektowanej i procedowanej w szybkim tempie ustawy o uprawnieniach społeczeństwa w ochronie środowiska, która będzie miała kluczowe znaczenie dla realizacji strategicznych inwestycji liniowych.

W związku z powyższym należy rozważyć, czy w tej sytuacji opłaca się rozbudowywać procedury planowania przestrzennego o skomplikowane i czasochłonne czynności związane z postępowaniem środowiskowym, i to w sposób dość dyskusyjny, jeśli uwzględni się to, że na etapie sporządzenia studium gminy, nie mówiąc o planie województwa, trudno będzie antycypować lokalizację innych przedsięwzięć znacząco oddziałujących na środowisko niż infrastruktura liniowa. Sprawa ta wymaga więc jeszcze przemyślenia.

6. W przedłożonym projekcie ustawy odnaleźć można jeszcze wiele interesujących propozycji wzbogacających i modyfikujących system planowania przestrzennego, i to zarówno przypominających dawne rozwiązania (np. próba przywrócenia programowania urbanistycznego, normatywów, etapowania planów, czy wzmocnienia pionowej koordynacji), jak i rozwiązań nowatorskich (np. dotyczących instytucji mediatora).

Biorąc jednak pod uwagę wielość proponowanych zmian i ich z natury rzeczy dyskusyjność, można mieć uzasadnioną obawę, że procedowanie tak rozbudowanej nowelizacji ustawy będzie narażone na długotrwały proces dyskusji, konsultacji i uzgodnień, co się z reguły wiąże z osłabieniem determinacji (motywacji) ustawodawczej i jednoczesną erozją pierwotnego projektu.

Z drugiej strony, zakładając, że owa determinacja nie zostanie jednak osłabiona, należy liczyć się z tym, że do obiegu prawnego zostaną wprowadzone liczne nowe instytucje planowania przestrzennego, co siłą rzeczy doprowadzić musi, przynajmniej w pierwszym okresie - i to chyba wcale niekrótkim - do chaosu.

Mając na uwadze powyższe, należałoby zastanowić się nad rozwiązaniem pozwalającym na szybkie uchwalenie zmian najpotrzebniejszych, o których była mowa wyżej i odłożenie dalszych zmian nowelizacyjnych ustawy do czasu rzetelnego zinventaryzowania i rozpoznania przyczyn złego stanu funkcjonowania gospodarki przestrzennej, uwzględniającego nie tylko interesy środowisk developerskich i właścicieli nieruchomości, ale także szeroko rozumiane interesy publiczne. Większość bowiem przyczyn złego stanu funkcjonowania gospodarki przestrzennej i uciążliwości związanych z procedurami budowlanymi leży poza proceduralną ustawą o planowaniu przestrzennym. Przedkładany pakiet zmian w innych ustawach - poza prawem budowlanym - podchodzi do innych zagadnień procesów budowlanych w sposób bardzo spleciony i subiektywny.

Wiceprezes Towarzystwa

Bartłomiej Kolipiński

Prezes Towarzystwa

prof. Tadeusz Markowski