



L.dz.

Warszawa, 23.01.2007 r.

Opinia TUP o projekcie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

1, Towarzystwo Urbanistów Polskich ze zrozumieniem przyjmuje fakt pojawienie się projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uznając jednocześnie, że jest to spełnienie naszego wcześniejszego postulatu, dotyczącego konieczności usprawnienia funkcjonowania planowania przestrzennego poprzez nowelizację obowiązującej ustawy. Postulat ten opierał się na założeniu, że konieczne zmiany systemowe w planowaniu przestrzennym wymagają czasu na ich przygotowanie i przeprowadzenie dyskusji, a w związku z tym powinny być poprzedzone zmianami doraźnymi, polegającymi na poprawieniu ustawy w ramach dotychczasowej „filozofii” systemu. Zmiany te powinny mieć na celu przede wszystkim usprawnienie procedur planistycznych i decyzyjnych, a także wyeliminowanie z ustawy - zidentyfikowanych w ramach dotychczasowej jej krytyki - błędów i niejasnych zapisów; przy czym powinny się one ograniczać tylko do spraw mających istotne i realne znaczenie praktyczne.

2. Przedłożony projekt w znacznej mierze odpowiada kryteriom tak rozumianej nowelizacji. Na pozytywną ocenę zasługują zwłaszcza te proponowane rozwiązania, które:

- dotyczą sposobu rozpatrywania wniosków i uwag do projektu studium i planu,
- skracają terminy proceduralne,
- porządkują kompetencje odnośnie do negocjowania z gminami warunków wprowadzania zadań ponadlokalnych do planów miejscowych,
- dyscyplinują zasady ustalania warunków zabudowy i precyzują definicję pojęcia „działka sąsiednia”, a także poddają proces wydawania tych decyzji kontroli społecznej.

3. Niestety, oprócz tych pozytywnych zmian, w projekcie znajduje się też nie mało propozycji budzących sprzeciw lub wątpliwości, (które po części wynikają z braku jasnego wyjaśnienia i uzasadnienia intencji projektodawcy). Dotyczy to m.in. następujących spraw i zagadnień:

- a) Wielce wątpliwa jest propozycja wprowadzenia nowego elementu, określającego relacje pomiędzy studium gminy a innymi ponadlokalnymi aktami planowania i programowania, w postaci bliżej nieokreślonych pod względem prawnym i rzeczowym „wytycznych”. Biorąc pod uwagę, że sposób uwzględniania owych wytycznych w studiach gmin miałby być przedmiotem kontroli sprawowanej przez wojewodę – należy stwierdzić, że rozwiązanie to nie mieści się w dotychczasowej, opartej na przesłankach ustrojowych, logice systemu prawnego planowania przestrzennego. Dotyczy to także propozycji, zgodnie z którą wojewoda miałby prawo w trybie zastępczym sporządzać studia gmin.
- b) Innym rozwiązaniem budzącym wątpliwości natury systemowej jest propozycja dotycząca tzw. zgód rolnych i leśnych. Sprawa ta generalnie zasługuje na nowatorskie ujęcie, chociażby z uwagi na od dawna krytykowane, biurokratyczne i korupcjogenne elementy tej procedury. Nie można jednak tego problemu rozwiązywać w sposób mechaniczny, polegający na przeniesieniu obowiązującej dzisiaj procedury z planu

miejscowego do studium - bez zmiany przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych i, co ważniejsze, bez nowego podejścia do istoty tego zagadnienia. Słuszna niewątpliwie, co do zasady ochrona gruntów powinna być, bowiem traktowana przede wszystkim jako jedna z przesłanek racjonalnej urbanizacji i jednocześnie jako czynnik zapewniający trwałe podstawy dla rozwoju rolnictwa, ale także, i przede wszystkim, jako ważny instrument realizacji zasady zrównoważonego rozwoju.

- c) Podjęta w projekcie próba uporządkowania przepisów określających obowiązek sporządzania planów miejscowych budzi istotną wątpliwość, ponieważ proponuje się utrzymanie zasady, że terminowo określony wymóg przystąpienia do sporządzenia planu (w 3 miesiące) odnosi się do dwóch różnych sytuacji: gdy obowiązek ten wynika z przepisów odrębnych, a także gdy jest on pochodną uwarunkowań określonych w studium. W tym drugim przypadku przepis ten stoi w jaskrawej sprzeczności z zasadami racjonalnej polityki przestrzennej, ponieważ uwarunkowania nie mogą determinować chronologii procesów rozwojowych.
- d) Dyskusyjny jest też zapis, zgodnie, z którym uzgodnienie projektu planu miejscowego miałyby być warunkowane wcześniejszą negatywną opinią do studium. Niezależnie bowiem od faktu, że listy organów opiniujących studium i uzgadniających plan nie pokrywają się, trzeba przecież mieć też na uwadze, że dokumenty te różnią się zasadniczo pod względem prawnym i co do skali, a więc ich ocena przez zainteresowane organy powinna być odpowiednio do tego dostosowana.

4. Na odrębną uwagę zasługuje, art. 10 projektu, zgodnie, z którym z chwilą wejścia w życie nowelizacji ustawy (praktycznie bez *vacatio legis*), będące w toku studia i plany miejscowe nie mogłyby być kontynuowane na podstawie dotychczasowych przepisów. W tej sprawie zgłaszamy stanowczy protest, gdyż przepis ten prowadziłby do zakłócenia ciągłości procesu planowania i byłby obciążony marnotrawstwem publicznych pieniędzy.

5. Z przykrością należy stwierdzić, że po raz kolejny został przedłożony do konsultacji projekt niedopracowany, zawierający błędy i niekonsekwencje logiczne. Tytułem przykładu można tu wymienić sprawę opiniowania studium w „zakresie objętym prognozą oddziaływania na środowisko”, podczas gdy do studium nie robi się prognoz. Jednocześnie w projekcie nie zostały uwzględnione wielokrotnie zgłaszane propozycje poprawienia i uzupełnienia ewidentnych błędów oraz braków w obowiązującej ustawie, np. dotyczące pokrętnego zapisu art. 45 w sprawie okresowych ocen planu zagospodarowania przestrzennego województwa, stwarzającego praktyczne problemy interpretacyjne.

6. Powyższą uwagę należy odnieść do niewłaściwego naszym zdaniem sposobu prowadzenia prac nad nowelizacją ustawy, co się wyraża w tym, że „surowy” projekt jest w tym samym czasie opiniowany przez organ doradczy ministra (GKU-A), uzgadniany przez resorty i poddawany konsultacjom społecznym. Należy przy tym zauważyć, że takie postępowanie, niezależnie od oczywistej jego nieracjonalności, chcąc nie chcąc godzi w prestiż projektodawcy, a zarazem deprecjonuje znaczenie konsultacji społecznych.

7. Reasumując: Towarzystwo Urbanistów Polskich podtrzymuje swoje stanowisko dotyczące potrzeby nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w związku z tym wnosi o przeanalizowanie powyższych uwag, a zwłaszcza o dokonanie krytycznej oceny analizy projektu pod kątem wyeliminowania błędów i niejasności.

Z poważaniem

Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

Prof. dr hab. Tadeusz Markowski