

TOWARZYSTWO URBANISTÓW POLSKICH

ROK ZAŁOŻENIA 1923

SOCIETY OF POLISH TOWN PLANNERS – SOCIÉTÉ DES URBANISTES POLONAIS

ul. Lwowska 5/100, 00-660 Warszawa, tel./fax: (022) 8759756, tel: (022) 8758724, email: zg@tup.org.pl www.tup.org.pl

I.dz 06/2022

Warszawa, dnia 20 stycznia 2022

Pan Minister Piotr Uściński
Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Szanowny Panie Ministrze,

Dziękując za zaproszenie do prekonsultacji projektu *ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (w wersji z dnia 31 grudnia 2021 r., znak sprawy: DPR-IV.0210.1.2021) pragnę poinformować, że nasze uwagi odnoszące się bezpośrednio do zapisów projektu zostały przekazane w formie ankiety, w wyznaczonym terminie.

W niniejszym piśmie chciałbym natomiast przekazać Panu Ministrowi uwagi odnoszące się jedynie do spraw ogólnych. Są one odzwierciedleniem dyskusji jaka w Towarzystwie Urbanistów Polskich toczy się od dłuższego czasu w związku z zapowiadaną w dokumentach rządowych reformą planowania i zarządzania rozwojem. Zgłaszamy je licząc na to, że po etapie prekonsultacji będzie jeszcze czas na refleksję, w jaki sposób zmieniać przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu z uwzględnieniem kontekstu systemowego. Dlatego proszę, żeby poniższe uwagi traktować jako nasz głos w dyskusji na obecnym etapie reformowania planowania przestrzennego, a jednocześnie jako wyraz gotowości dalszego w niej uczestnictwa.

* * *

Przedstawiony do prekonsultacji projekt wprowadza zasadnicze zmiany do systemu planowania przestrzennego w Polsce, zarówno w zakresie struktury dokumentów, ich wzajemnych relacji, jak i procedur. Proponowane zmiany są więc znacznie szersze i głębsze od tego, czego można było się spodziewać w świetle zapowiedzi o nowelizacji przepisów - a nie pisania nowej ustawy. Z drugiej strony nie obejmują one zagadnień związanych z planowaniem zintegrowanym, czy lokalizacją inwestycji ponadlokalnych, pozostawiając nie rozwiązany problem specustaw; nie można więc ich uznać za kompleksową zmianę systemu. Ta niejednoznaczność projektu, niezależnie od szeregu pozytywnych rozwiązań w nim zawartych, utrudnia dyskusję o nim z punktu widzenia czysto prakseologicznego, ponieważ brakuje układu odniesienia w postaci docelowej koncepcji reformy.

Wątpliwości z tym związane pogłębia brak klarownego wyłożenia intencji projektodawcy w Uzasadnieniu i OSR. Przykładowo: wprowadzenie do projektu ustawy całego rozdziału dotyczącego partycypacji społecznej – zagadnienia ważnego, jednak już realizowanego na gruncie obowiązujących przepisów w sposób zapewniający dostęp do informacji publicznej na każdym etapie procedury - trudno zaliczyć do najpilniejszych zmian nowelizacyjnych, o których mowa w OSR. Tym bardziej, że systemowe podejście do partycypacji w planowaniu przestrzennym, ze

wszech miar potrzebne, powinno brać pod uwagę materię innych ustaw, które to zagadnienie regulują w kontekście uwarunkowań ustrojowych (ustawy samorządowe) i procedur środowiskowych. Sprawa partycypacji nie jest więc „punktem krytycznym” obowiązującego systemu. Nie znaczy to jednak, że w ramach nowelizacji ustawy nie powinno się wzmocnić i dookreślić instytucji już istniejących na gruncie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, np. wprowadzając wymóg (w uzasadnionych przypadkach) objęcia aktywnymi formami partycypacji początkowych etapów procedury planistycznej.

Krytykowaną dość powszechnie cechą prawa planowania przestrzennego, będącą pochodną pierwotnego założenia o proceduralnym charakterze ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, jest brak materialnych celów prowadzenia polityki przestrzennej. Przepisy art.1.2. obowiązującej ustawy zawierają normy ogólne i celowościowe (aksjologiczne), które, zwłaszcza wobec legalistycznego podejścia do praktyki planistycznej, nie stanowią bezpośredniego układu odniesienia do oceny rozwiązań przyjmowanych w planach zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie ma możliwości weryfikacji, czy i w jakim stopniu plany zagospodarowania realizują cele ustawy. Opiniowany projekt utrzymuje ten stan rzeczy. Stąd postulat, żeby zarówno ład przestrzenny, jak i zrównoważony rozwój, uznane za podstawę prowadzenia polityki przestrzennej, uzupełnić celami bardziej mierzalnymi.

Zaletę proponowanej regulacji, zapowiadaną na etapie założeń ustawy i postulowaną przez znaczną część środowisk fachowych, jest związanie decyzji WZ z ustaleniami aktu planistycznego, w tym przypadku: proponowanego planu ogólnego. Przyjmujemy ze zrozumieniem to rozwiązanie, aczkolwiek w naszych (TUP-u) dotychczasowych propozycjach nie wykluczaliśmy też innego rozwiązania, a mianowicie związania decyzji WZ ze studium.

Niezależnie od tej kwestii, należy zwrócić uwagę na brak precyzji w określeniu relacji między pozostałymi elementami systemu – zarówno w zakresie szerszej rozumianego planowania rozwoju, jak i samego planowania przestrzennego. Jednym z podstawowych założeń przedstawionej regulacji jest przeniesienie dokumentu określającego wizję rozwoju (w tym rozwoju przestrzennego) do planowania gospodarczego. Wydaje się więc, że warunkiem wdrażania nowelizacji jest utrzymanie obligatoryjnego charakteru dokumentu „wizyjnego” – w tym przypadku strategii zastępującej studium. Tymczasem projekt regulacji zakłada fakultatywność tego dokumentu (Art. 13b. Pkt. 3). Jednocześnie nie wprowadza się obowiązku powiązania planu ogólnego z modelem struktury funkcjonalno-przestrzennej określanym w strategii rozwoju ponadlokalnego, co mogłoby nieco złagodzić problemy wynikające z braku strategii rozwoju gminy, choć nie zapobiegłoby utracie dorobku planistycznego likwidowanych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Tradycyjnie słabe relacje planowania gospodarczego z ochroną i kształtowaniem środowiska znalazły swoje potwierdzenie także w proponowanej regulacji – jedyne odniesienie do uwarunkowań przyrodniczych, nie objętych formami ochrony, brane pod uwagę przy formułowaniu ustaleń planu ogólnego dotyczy opracowania ekofizjograficznego, ale prowadzi do art. 72. ust. 1-3 o nie znanej treści.

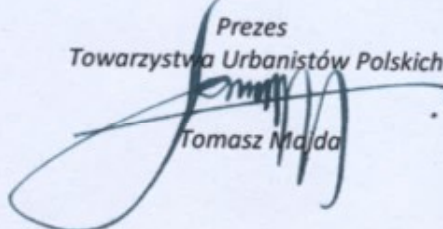
Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dotyczy w zasadzie wyłącznie planowania lokalnego, tymczasem na poziomie planowania krajowego praktycznie całkowicie brakuje narzędzi wspierających prowadzenie polityki urbanistycznej (mogłyby to być narzędzia związane np. z możliwością dokonywania alokacji praw do urbanizacji dla poszczególnych regionów i/lub ośrodków osadniczych). Z kolei ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa mają marginalne znaczenie dla porządkowania zagospodarowania przestrzennego, w szczególności w kontekście ochrony dóbr publicznych. W związku z tym postulować należy wprowadzenie warstwy wiążących ustaleń planu województwa względem planów wykonywanych na poziomie lokalnym.

Na poziomie lokalnym nie do końca oczywiste są relacje planu ogólnego z planem miejscowym, który musi być zgodny z planem ogólnym (art.20), ale jednocześnie nie musi, prowadząc do jego zmiany (art.27b. 1.). Trudno powiedzieć na ile nieusuwalne są te niejasności, zwłaszcza jeśli się przypomni wypowiedzi prominentnych prawników, którzy jeszcze nie tak dawno twierdzili, że dla tego samego terenu nie powinno być dwóch aktów prawa miejscowego. Samo założenie, że plan ogólny, będąc aktem prawa miejscowego nie wpływa na sposób wykonywania prawa własności (w przeciwieństwie do planu miejscowego) wydaje się nie rozwiązywać tego problemu, a w świetle dotychczasowego orzecznictwa dotyczącego studium może się okazać nieskuteczne także jako realizacja pomysłu na ominięcie skutków finansowych wynikających z uchwalenia planu ogólnego.

Wydaje się również, że ustawa powinna zawierać kompleksowe przepisy dotyczące zdefiniowanych w art. 2 pkt 22 aktów planistycznych tzn. dotyczące planu ogólnego gminy, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, miejscowego planu rewitalizacji jako szczególnej formy planu miejscowego, uchwały „reklamowej”, audytu krajobrazowego, planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ale także miejscowego planu odbudowy (o którym mowa w ustawie z dnia 11 sierpnia 2001 r. o szczególnych zasadach odbudowy, remontów i rozbiórek obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych w wyniku działania żywiołu) o ile miałby on pozostać aktem prawa miejscowego. Z kolei skala proponowanych zmian w ustawie z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (tzw. specustawie mieszkaniowej) jest tak ogromna, że mamy do czynienia w zasadzie z zupełnie nową ustawą (łącznie z nowym jej tytułem). Zważywszy, że zintegrowany plan inwestycyjny jest *de facto* szczególną formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, też nie ma uzasadnienia dla regulowania go w odrębnej ustawie.

Z punktu widzenia metodyki proponowanych rozwiązań, należy zwrócić uwagę na wprowadzenie ustandaryzowanej metody wyznaczenia obszarów uzupełnienia zabudowy oraz ustandaryzowania prognozy zapotrzebowania na tereny inwestycyjne, a także określania metody sporządzania bilansów chłonności terenów - w drodze rozporządzeń. Wątpliwości budzi jednak oparcie prognozy zapotrzebowania na tereny inwestycyjne na najbliższe 20 lat na zasadzie ekstrapolacji wskaźników przyrostu powierzchni mieszkaniowej z ostatnich 10 lat. W praktyce oznacza to premiowanie bonusami rozwojowymi gmin, które prowadziły w ostatniej dekadzie niezrównoważoną i agresywną politykę przestrzenną. Przynajmniej w odniesieniu do MOF ośrodków wojewódzkich bilans powinien być najpierw robiony w skali całego MOF, a następnie możliwości rozwoju zabudowy powinny być „kwotowane” pomiędzy gminy na bazie spełniania standardów urbanistycznych. Warto byłoby również poszukać innych – poza demograficznych kryteriów delimitacji terenów, ale chyba przede wszystkim należy uzupełnić system o nowe narzędzia ekonomiczne, ponieważ skutków korekty renty planistycznej w proponowanej formie nie da się obecnie przewidzieć.

Z wyrazami szacunku

Prezes
Towarzystwa Urbanistów Polskich

Tomasz Majda