

There are no translations available.



przyjęte na posiedzeniu ZG w dniu 28 lutego 2020

Zapoczątkowana 30 lat temu systemowa reforma planowania przestrzennego nie spełniła wielu związanych z nią oczekiwań. System okazał się nieskuteczny w zakresie programowania rozwoju przestrzennego i lokalizacji ponadlokalnych inwestycji publicznych; zaś oparcie go na doktrynie wolności budowlanej, wyrażającej prymat interesu prywatnego nad dobrem wspólnym, umożliwiło inwestowanie na terenach do tego nieprzewidzianych i nienadających się.

Towarzystwo Urbanistów Polskich od dawna zgłasza potrzebę strukturalnych zmian w planowaniu przestrzennym. Opowiadamy się za planowaniem zintegrowanym, łączącym społeczne, ekonomiczne, przestrzenne i środowiskowe aspekty rozwoju. Tylko taka formuła odpowiada na współczesne wyzwania rozwojowe. Kwestionujemy też zasadę wolności budowlanej, uznając, że z tytułu prawa własności do gruntu nie można wyprowadzać prawa do jego zabudowy.

Z satysfakcją - jako zgodne z powyższymi poglądami - przyjęliśmy w ubiegłej kadencji rządowe zapowiedzi zmian. Niestety, przedkładane projekty ustaw nie odpowiadały wyjściowym założeniom. Pisaliśmy o tym w opiniach do projektu zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i projektu Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zwracaliśmy w nich uwagę na brak koordynacji prowadzonych w jednym resorcie prac, skutkujący tym, że zmiany jednej ustawy antycypowały rozwiązania drugiej, ale bez ich artykulacji. Jako warunek minimum poprawności legislacyjnej postulowaliśmy równoległe w czasie procedowania obu ustaw.

Nasze uwagi nie odniosły skutku. Obecny stan rzeczy charakteryzuje się jeszcze dalej idącym brakiem koordynacji; ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest już procedowana w

Sejmie, podczas gdy propozycje przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym znajdują się w fazie przedprojektowej. Co więcej, w wyniku zmiany ustawy o działach administracji rządowej, kwestie związane z reformowaniem systemu planowania znalazły się w dwóch ministerstwach: Ministerstwie Funduszy i Rozwoju Regionalnego oraz Ministerstwie Rozwoju.

W związku z tym jesteśmy zmuszeni ponowić negatywną ocenę sposobu przygotowywania przepisów dotyczących integracji planowania. Nie wolno się bowiem godzić, żeby zmiany w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym były traktowane jako wypadkowe wcześniej uchwalonej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Takie postępowanie samo w sobie jest zaprzeczeniem idei planowania zintegrowanego a zarazem deprecjonowaniem roli planowania przestrzennego jako takiego. I nie jest to uwaga hipotetyczna: zakładana w projekcie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju eliminacja koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (KPZK), wobec braku propozycji zastąpienia jej dokumentem o analogicznej treści i funkcjach, jest tego dobitnym dowodem.

Usunięcia KPZK z systemu planistycznego, przy jednoczesnym unieważnieniu z mocy ustawy, bez *vacatio legis*, obowiązującego dokumentu koncepcji mającego perspektywę do roku 2030, będzie odebrane jako drugi już - po unieważnieniu planów miejscowych - akt bezpośredniej destrukcji systemu planowania przestrzennego w Polsce. W jego wyniku system decyzyjny państwa zostanie pozbawiony formalnej podstawy i merytorycznych przesłanek do prowadzenia długofalowej polityki przestrzennej i koordynacji rozmieszczania inwestycji o strategicznym dla Polski znaczeniu. To zaś spowoduje, że - wbrew zapowiedziom - ulegnie poszerzeniu sfera woluntaryzmu resortowego, którego jaskrawym przejawem są dzisiaj tzw. specustawy.

Projekt ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju zakłada również, że obowiązkowym segmentem przestrzennym strategii wojewódzkich i gminnych będzie - model struktury funkcjonalno-przestrzennej?. Proponowane rozwiązanie nie zostało jednak dookreślone pod względem jego treści i metodologii, co - wobec równoległego założenia, że nadal będą obowiązywały plany zagospodarowania województw i studia gmin - stwarza jedynie pozór rzeczywistej zmiany. Obowiązku ilustrowania strategii rozwoju schematami struktury funkcjonalno-przestrzennej nie można bowiem interpretować w kategoriach planowania zintegrowanego.

Chcemy wierzyć, że powyższe przykłady nie świadczą o rezygnacji z zapowiadanych reform, a jedynie o braku koordynacji w procesie tworzenia ustaw. Jest to przypuszczenie uprawnione zwłaszcza w świetle założenia o etapowym wdrażaniu reformy, w wyniku czego niektóre przedkładane dzisiaj propozycje są rozwiązaniami przejściowymi. To oczywiście nie dezawuuje powyższych uwag; czyni natomiast niezwykle ważnym postulat nieuchylania "Koncepcji

Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030", co najmniej do czasu przyjęcia rozwiązań docelowych. Tę wymaga fundamentalna dla stabilności państwa zasada ciągłości instytucji.

W drugim wątku niniejszego stanowiska pragniemy wyrazić niepokój z powodu utrzymującej od lat się niskiej skuteczności planowania miejscowego. Dysfunkcje w tym zakresie oraz ich skutki w postaci różnych patologii urbanistycznych są od dawna znane i odpowiednio naświetlone. Kolejne rządy deklarują wolę ich usunięcia, ale czynią to bezskutecznie. Niechlubnym tego świadectwem są decyzje o warunkach zabudowy, które ? mimo ich oczywistych ograniczeń i nieporównywalności z planami miejscowymi - są nadal powszechnie stosowane, przyczyniając się do pogłębiania chaosu przestrzennego w miastach i strefach podmiejskich.

Permanentne próby reformowania planowania przestrzennego nie doczekały się analizy przyczyn niepowodzeń. Brakuje zwłaszcza odniesień do pierwotnych założeń systemu oraz identyfikacji środowisk i instytucji zainteresowanych utrzymaniem status quo, a także analizy orzecznictwa sądów pod kątem prawnych przesłanek i możliwości zmian przepisów. Bez tego diagnoza kryzysu planowania przestrzennego jest niepełna, a działania naprawcze obarczone niepewnością. Stwarza to też pokusę ponawiania propozycji zmian z niczym nieuzasadnioną wiarą, że tym razem się uda.

Powyższe uwagi odnoszą się do podjętej dwa lata temu kolejnej próby zmiany przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ambitny zamiar napisania nowej ustawy nie został poprzedzony przyjęciem założeń dotyczących jej uwarunkowań prawno-ustrojowych i przesłanek aksjologicznych, na co zwracaliśmy uwagę w naszych opiniach. Nie wiemy czy miało to wpływ na to, że projekt nowej ustawy nie został formalnie przyjęty i skierowany do uzgodnień i konsultacji społecznych.

W związku z powyższym, wobec zapowiedzi kontynuowania prac nad nową ustawą, nie zniechęceni brakiem ustosunkowania się do naszych uwag, zgłaszamy gotowość dalszego

współdziałania przy tworzeniu przepisów wzmacniających funkcje regulacyjne planowania przestrzennego.

Wnioskujemy, żeby dalsze prace nad ustawą poprzedzić opracowaniem raportu, który zawierałby wynikowe elementy diagnozy i określał podstawowe założenia ustawy, rozstrzygające w pierwszym rzędzie kluczową kwestię interpretacji prawa własności w kontekście prawa do zabudowy. Powinny one - na wzór uchwalonych przez Radę Ministrów ?Założeń systemu zarządzania rozwojem Polski? - wyrażać polityczną wolę dokonania zmian w zakresie regulacyjnych funkcji planowania przestrzennego.

Postulat przyjęcia założeń jest szczególnie zasadny w przypadku zamiaru pisania nowej ustawy, opartej - jak należy przypuszczać - na nowych przesłankach. Trzeba się bowiem liczyć, że proces jej przygotowywania będzie dłuższy i bardziej narażony na obstrukcję, niż w przypadku zmian w ustawach istniejących. Jednoznaczne i formalnie przyjęte założenia mogłyby takie zagrożenia wyprzedzająco neutralizować.

Rozumiejąc potrzebę opracowania nowej ustawy apelujemy jednocześnie, żeby nie stanowiło to pretekstu do niepodejmowania inicjatyw legislacyjnych w drodze nowelizacji obowiązujących ustaw. Istnieje już dziś wystarczająco wiele argumentów uzasadniających wprowadzania jednostkowych zmian, eliminujących z systemu jego główne mankamenty i dysfunkcje. Jesteśmy przekonani, że takie działania spotkałyby się z pozytywnym przyjęciem i poparciem ze strony tych wszystkich sił i środowisk, które są zainteresowane rzeczywistymi zmianami w planowaniu przestrzennym.