

Stanowisko Rady TUP z dn. 14.6.2019

Sytuacja wyjściowa

System prawny w gospodarowaniu przestrzenią jest przeregulowany, skomplikowany, nieskuteczny i wywołujący zachowania patologiczne w sferze społecznej, gospodarczej i procesach budowlanych. Towarzyszą temu nadmiernie wysokie straty środowiskowe, społeczne i gospodarcze, a kolejne próby usprawniania systemu regulacyjnego nie przynoszą oczekiwanych efektów a wręcz prowadzą do jego nadmiernego skomplikowania. Obecny system gospodarowania przestrzenią sprzyja patologii z uwagi na pełne sprywatyzowanie korzyści z renty budowlanej oraz przerzucenie strat powodowanych przez pogłębianie się chaosu przestrzennego na społeczeństwo i budżety publiczne. Jednocześnie narastający chaos przestrzenny i jego koszty społeczne są nadal tolerowane przez większą część społeczeństwa i aktywistów życia politycznego.

Większość przedkładanych propozycji rządowych, dotyczących poprawy funkcjonowania planowania przestrzennego ma charakter działań fragmentarycznych i pozorowanych, powiększa się liczba ustaw specjalnych, dewastujących system planowania. Przerwanie tego stanu rzeczy wymaga podjęcia politycznej decyzji o radykalnej reformie polegającej na istotnym uproszeniu systemu planowania przestrzennego, zdecydowanej jego deregulacji oraz ukierunkowaniu na rzeczywistą poprawę ładu przestrzennego w ramach zintegrowanego modelu planowania rozwoju.

Wyzwania

Wprowadzenie reformy planowania przestrzennego musi odpowiadać zupełnie nowym uwarunkowaniom, w jakich działa współczesna gospodarka tj., potrzebom holistycznego i zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju, uwzględniającej w pełnym zakresie współzależności procesów gospodarczych i społecznych z zagospodarowaniem przestrzennymi. Ponadto nowy system planowania i towarzyszący mu system regulacyjny musi uwzględniać takie cechy współczesnej gospodarki jak; wysoki stopień zmienności i elastyczności procesów gospodarczych, wysoka elastyczności mobilność inwestorów w sferze gospodarczej i na rynkach budowlanych, coraz wyższa mobilność przestrzenna mieszkańców, zmiany w modelu świadczenia usług publicznych pod wpływem technologii cyfrowych, szybkie moralnego zużywanie się zasobów majątku nieruchomego oraz wyzwania związane ze zmianami klimatu, etc.

Te nowe cechy współczesnych procesów społeczno-gospodarczych i zmian oczekiwanych w przyszłości jednoznacznie narzucają konieczność nowego spojrzenia na proces dostosowywania systemu planowania rozwoju, w tym zwłaszcza przestrzennego, jako użytecznego narzędzia regulacji i koordynacji współczesnej gospodarki oraz instrumentu

publicznej interwencji na rzecz zapewnienia długotrwałego, zrównoważonego rozwoju, poprawy jakości życia i jakości przestrzeni.

Założenia dla reformy systemu planowania przestrzennego

Reforma systemu planowania przestrzennego musi wyjść od modelu zintegrowanego planowaniu rozwoju z uwzględnieniem roli regulacyjnego planowania przestrzennego oraz pełnej ochrony interesów publicznych i zbiorowych na tle gospodarowania gruntami i prowadzenia procesów inwestycyjno-budowlanych. Nowy system planowania i gospodarowania przestrzenią musi zapewnić racjonalny udział w generowanych korzyściach z renty budowlanej i z rozwoju gospodarczego przez wszystkich mieszkańców a sprawcy kosztów zewnętrznych muszą ponosić adekwatne opłaty, kompensujące publiczne koszty na rzecz ochrony interesu publicznego.

Nowa gospodarka i nowe czynniki lokalizacyjne oznaczają konieczność wprowadzenia nowych metod planowania np. planowania przyszłości w warunkach nieprzewidywalności zdarzeń oraz nowej formy zapisów dla ustaleń wiążących użytkowników przestrzeni. Sprawa metodologii planowania przestrzennego w ramach zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem nie może być uregulowana aprioryczną szczegółową ustawą. Dla zapewnienia poprawności merytorycznej planowania rozwoju w nowych uwarunkowanych niezbędne jest z pomocą rządu poprzedzające przeprowadzenie projektów pilotażowych dla wdrożenia nowej generacji zintegrowanych strategii rozwoju i planów zagospodarowania przestrzennego na poziomie wojewódzkim i lokalnym.

W świetle przyjętych w końcu 2018 r. przez Radę Ministrów założeń dla wprowadzeniu zintegrowanego systemu zarządzania rozwojem konieczne jest przestrzeganie następujących zasad:

1. na poziomie wojewódzkim i lokalnym powinien obowiązywać tylko jeden dokument strategiczny (zintegrowana strategia rozwoju jako plan kierunków i działań rozwojowych), ujmujący programy działań społecznych, gospodarczych i inwestycji własnych jednostek samorządu terytorialnego z uwzględnieniem długofalowych uwarunkowań przestrzennych oraz działań w zakresie operacyjnej polityki przestrzennej. Formalnym i prawnym wyrazem tej polityki jest miejscowy plan przeznaczenia terenów lub jego nowelizacja (o ile zachodzi taka potrzeba), uchwalany wraz ze strategią rozwoju i z wyznaczeniem obszarów do objęcia nowymi miejscowymi planami szczegółowymi lub ich nowelizacjami oraz wskazaniem ich typologii, obszarów planistycznych i dokumentów o charakterze urbanistyki operacyjnej wraz z harmonogramem prac;
2. należy zrezygnować z utrzymania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i tylko fakultatywnego wprowadzenia obowiązującej strategii rozwoju na poziomie lokalnym, gdyż jest to niezgodnie z zasadą integracji gminnych dokumentów strategicznych;
3. zakres prowadzenia lokalnej polityki przestrzennej musi być prawnie uregulowany w

uwagi na jej ścisły związek z tworzeniem lokalnych przepisów lokalizacyjnych, w tym treść, forma i typologia szczegółowych planów miejscowych w formie odrębnej ustawy np. o planowaniu miejscowym, standardach urbanistycznych i urbanistyce operacyjnej.

Zasady dla nowego modelu planowania przestrzennego

Nowy model planowania rozwoju i planowania przestrzennego przez władze publiczne powinien bazować na przyjęciu następujących, wiodących zasad i rozwiązań:

1. prawnej ochrony walorów przestrzeni i środowiska (w tym ładu przestrzennego) wraz z możliwością formalnego i operacyjnego doprecyzowania jej zakresu w systemie aktów planistycznych, w tym w formie wiążących ustaleń o charakterze przepisów prawa miejscowego obowiązującego na poziomie wojewódzkim i gminnym oraz poprzez akty regulacyjne, wynikające ze sformalizowanej rządowej polityki przestrzennej, wyrażanej w dokumentach krajowej polityki przestrzennej (i urbanistycznej), przyjmowanej uchwałą Sejmu i rozporządzeniami Rządu;

2. kontynuacji funkcji ? utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu w sytuacji braku planów miejscowych i tworzenia lokalnych zasad użytkowania gruntów w formie prawa miejscowego; zmiany formy użytkowania terenów z funkcji nieurbanistycznej na urbanistyczną powinna odbywać się tylko na podstawie ogólnego planu przeznaczenia terenów;

3. uregulowania warunków korzystania z przestrzeni przez każdego użytkownika-właściciela fragmentu przestrzeni poprzez ustalenia planu miejscowego i inne przepisy systemowe (wyższego rzędu); spełnienie tej zasady może zapewnić powszechność przepisów lokalizacyjnych na obszarach miejskich w formie planów przeznaczenia terenów;

4. wprowadzenia ogólnych planów przeznaczenia terenów ze zbilansowaniem potrzeby ekspansji urbanistycznej w skali miast i większych obszarów funkcjonalnych oraz w skali wojewódzkiej w powiązaniu z systemem planów miejscowych o różnym stopniu szczegółowości, adekwatnych do dynamiki i rozwoju i złożoności procesów inwestycyjnych;

5. powiązania sfery ograniczeń prawnych, wynikających z ustaleń planów miejscowych, związanych z ochroną interesu publicznego wobec inwestorów i użytkowników prywatnych z instrumentami ekonomicznymi, racjonalizującymi gospodarowanie przestrzeni w perspektywie długiego trwania i gwarancji rozwoju (m. in. takimi jak podatki od wartości nieruchomości, opłaty środowiskowe, opłaty adiacenckie, etc.);

6. zracjonalizowania selektywności i wymiaru strategicznego w zapisach działań i wiążących ustaleń. Polegającej na ograniczeniu nadmiernej szczegółowości przepisów prawa miejscowego, wprowadzaniu ustaleń (regulacji) o bardziej generalnym charakterze; pozwalających na elastyczne działania w zmieniających się warunkach oraz koncentracji regulacji na ochronie wartości w długiej perspektywie trwania;

7. z uwagi na coraz większą niepewność w procesach rozwoju społeczno -gospodarczego

wprowadzenia do praktyki planistycznej m.in. planowania scenariuszowego i foresightowego, opartego o metody eksperckie.

8. pilnego zbudowania banków danych przestrzennych i lokalnych adekwatnych dla procesu monitorowania i ewaluacji przy wdrażaniu zintegrowanych strategii rozwoju oraz planistycznych dokumentów operacyjnych i regulacyjnych.

Propozycje nowej typologii planów miejscowych W celu uproszczenia procedur i trybu opracowania planów miejscowych oraz dostosowania ich do konkretnych sytuacji i uwarunkowań, w tym także do złożoności problemów w strukturach miejskich i obszarach zurbanizowanych, należy wprowadzić ich zróżnicowane typy, takie jak przykładowo:

1. plany uproszczone - dla terenów o mało złożonych funkcjach i małej dynamice zmian w gminach wiejskich i na terenach podmiejskich (z opcjonalną parcelacją gruntów na parcele budowlane na podstawie ustawy o gospodarce gruntami);

2. plany w pełnej problematyce ? dla obszarów o złożonej strukturze funkcjonalno przestrzennej (z obowiązkiem np. parcelacji działek i nieodpłatnym przejmowaniem części terenów na cele ogólnomiejskie w związku z przyrostem renty planistycznej, reparcelacyjnej oraz czy renty lokalizacyjnej z tytułu przeznaczenia terenów lub budowy infrastrukturalnych inwestycji publicznych);

3. plany dla specjalnych obszarów, wymagających powiązania z projektowaniem urbanistycznym (czy też konkursów urbanistycznych) przed wydawaniem decyzji lokalizacyjnej;

4. plany sporządzone w ramach tzw. urbanistyki operacyjnej dla zintegrowanych stref przekształceń, wyznaczonych jako obszary realizacji celów interesu publicznego;

Obok ww. planów miejscowych stosowane byłyby miejscowe przepisy urbanistyczne ? jako obowiązujące lokalne standardy urbanistyczne i usługowe dla terenów zurbanizowanych, uwzględniające zasady dobrego sąsiedztwa.

Czasokres opracowywania planów miejscowych powinien być powiązany z ich szczegółowością i złożonością.

Podstawą dla opanowania chaosu przestrzennego powinny być ustalenia gminnych planów przeznaczenia terenu oraz ustalenia przeciwdziałające chaosowi, zawarte w wiążących ustaleniach dla planów gmin i obszarów funkcjonalnych, określone w ramach planów wojewódzkich.

Plany miejscowe powinny obejmować duże, funkcjonalne układy urbanistyczne, zaś dopuszczenie podziału na mniejsze jednostki planistyczne powinno dotyczyć tylko terenów występowania długotrwałych konfliktów w grze o przestrzeń, których nie uda się rozstrzygnąć w pożądanej perspektywie czasowej. **Działania wspierające nowy model planowania przestrzennego**

Należy wprowadzić jako integralne działania towarzyszące zmianie modelu planowania przestrzennego takie niezbędne regulacje w sferze prawa materialnego, wzmacniające ekonomiczny sens regulacyjnego planowania przestrzennego jak m. in.:

1. wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości;

2. wprowadzenie zwiększonego podatku od niezabudowanych terenów budowlanych;
3. przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami wygenerowanych w procesie "lobbowania" o przeznaczeniu terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym;
4. powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym poprzez system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym (skala przyrostu nowych terenów budowlanych w gminach powinna być zewnętrznie kontrolowana i regulowana albo wiążącymi ustaleniami planów wojewódzkich albo krajowymi przepisami na podstawie systemu współzależnych prognoz krajowych i regionalnych opracowywanych, co np. 5 lat, z możliwością wprowadzenia quasi rynku dla między-gminnego handlu prawami do ekspansji urbanistycznej w ramach 5 letnich przydziałów);
5. wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i re-parcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument na rzecz opanowania chaosu przestrzennego, redukcji publicznych kosztów obsługi terenów oraz kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu);
6. stworzenie funduszy kompensacji i skutków lokalizacji inwestycji celu publicznego;

Przy opracowywaniu planów rozwoju i planów regulacyjnych należy uwzględniać potrzeby nowych grup interesariuszy, wynikające ze zwiększonej mobilności przestrzennej mieszkańców i inwestorów i okresowych pobyków poza miejscem stałego zamieszkiwania.

W momencie przyjęcia nowych przepisów regulujących zasady publicznego planowania rozwoju i wprowadzenia systemu planów ogólnego przeznaczenia terenu musi nastąpić wygaszenie wydanych decyzji o warunkach zabudowy bez odszkodowań w ciągu 2 lat.