



Przedłożony do pre-konsultacji projekt zawiera wiele interesujących rozwiązań kierunkowo zbieżnych z postulatami Towarzystwa. Właśnie dlatego poniższe uwagi koncentrują się na wątpliwościach wynikających z niedostatecznego, naszym zdaniem, uwzględnienia w projekcie systemowych uwarunkowań planowania przestrzennego, zwłaszcza w związku z koncepcją zintegrowanego planowania rozwoju. Wątpliwości te mają podstawę w prowadzonej od lat w naszym środowisku dyskusji o przyczynach kryzysu planowania przestrzennego w Polsce. Zgłaszamy je z przekonaniem, że ich rozważenie może pozytywnie wpłynąć na kontynuację prac nad projektem opiniowanej ustawy.

1. Pomimo że projekt jest zapowiadany jako systemowa reforma planowania przestrzennego, jego ocena pod takim kątem jest praktycznie niemożliwa. Obecnie w obiegu znajdują się bowiem dwa projekty ustaw reformujących planowanie przestrzenne: tzw. pre-konsultacyjny projekt ustawy Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i po-konsultacyjny projekt zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (uzppr); i chociaż noszą tę samą datę (27.05. 2019 r) są dalekie od spójności.

Z analizy uwarunkowań legislacyjnych tej sytuacji wynika, że **projekt nowej ustawy "Prawo o planowaniu..." nie może być uchwalony** bez zasadniczej "przebudowy" obowiązujących przepisów o zasadach prowadzenia polityki rozwoju. Tego warunku dotychczas przedkładane projekty zmiany uzppr nie spełniają!

2. Projekt "Prawa o planowaniu..." jest sam w sobie a'systemowy i nieadekwatny w stosunku do nazwy ustawy. Ogranicza się bowiem do planowania miejscowego, z pominięciem planowania regionalnego i krajowego. Usprawiedliwieniem dla tak anachronicznej redukcji planowania przestrzennego nie może być w żadnej mierze idea planowania zintegrowanego, realizowana na gruncie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju.

3. Z powyższą uwagą wiąże się spostrzeżenie, że opiniowany projekt w obecnej postaci skupia się bardziej na zagadnieniach proceduralnych niż na celach polityki przestrzennej i ogólnych założeniach aksjologicznych systemu planowania. Będzie to miało negatywny wpływ na sposób funkcjonowania ustawy i jej społeczny odbiór. Jak pokazuje dobitnie dzisiejsza praktyka orzecznicza, niedopowiedzenia ustaw w takich sprawach są najczęściej interpretowane na korzyść właścicieli nieruchomości i inwestorów, z reguły kosztem ładu przestrzennego.

4. Projektodawcy proponują pominięcie dotychczasowego art. 6 upzp. Gdyby to oznaczało odejście od zapisanej w nim zasady wolności budowlanej - głównej przyczyny nieskuteczności planowania przestrzennego - byłoby to przełomowe posunięcie, nb. zapowiadane przez przedstawicieli obecnego rządu i realizujące ustalenie polityki przestrzennej państwa, zapisane w KPZK 2030. Uzasadniona jest jednak obawa, że rezygnacja z zapisu zasady wolności budowlanej ma raczej jedynie ukrywać brak zamiaru dokonania rzeczywistej zmiany. Świadczyć o tym może art. 7 projektu w brzmieniu: "ustalenia gminnych aktów planowania przestrzennego ograniczają sposób korzystania z nieruchomości?". Ograniczają, a nie określają! Przepis ten będzie więc podstawą do kontynuowania powszechnie dzisiaj stosowanej wykładni, zgodnie z którą ustalenia planu ograniczające swobodę inwestowania rodzą skutki odszkodowawcze.

5. Pomysł powrotu do formuły: plan ogólny - plan zabudowy (szczegółowy) zasługuje na poparcie. Przemawiają za tym argumenty natury prakseologicznej, a także wieloletnia tradycja warsztatu planowania przestrzennego. Nie powinno się jednak interpretować tego zamiaru jako prostej zamiany "złego" studium na "dobry" plan ogólny. Autorzy opiniowanego projektu przyjmują - zgodnie z rządowym dokumentem "System Zarządzania Rozwojem Polski" - że polityka przestrzenna gminy będzie określana w strategii, a w związku z tym będzie przedmiotem regulacji uzppr. Problem w tym, że przyjmują coś, co jeszcze nie istnieje i nie wiadomo kiedy zaistnieje. Zasada planowania zintegrowanego, zakładająca obligatoryjność sporządzania strategii z komponentem przestrzennym, ma być bowiem wdrażana etapowo: w pierwszym etapie na poziomie krajowym i regionalnym, w drugim - na poziomie lokalnym, przy czym nie wiadomo, kiedy II etap nastąpi (dlatego w p. 1 opinii napisaliśmy, że projekt Ppzp nie może być w obecnym stanie rzeczy uchwalony).

6. Niezależnie od kwestii synchronizacji inicjatyw legislacyjnych, problemem samym w sobie jest określenie relacji pomiędzy polityką przestrzenną wyrażaną w strategii gminy a planem ogólnym. Wg projektu zmiany uzppr "przestrzennymi" elementami (na razie fakultatywnej) strategii rozwoju gminy ma być model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej. Z kolei projektodawcy ustawy "Prawo o planowaniu" widzą plan ogólny jako wizję rozwoju przestrzennego gminy, i to na tyle ogólną, żeby nie musiała być często zmieniana (tezy wzięte z Uzasadnienia). To pokazuje, że sposób postrzegania tego zagadnienia przez projektodawców omawianych ustaw opiera się bardziej na wyobrażeniach niż jasno zarysowanej koncepcji.

7. W związku z powyższym jawi się potrzeba dyskusji o założeniach zintegrowanego planowania, która w odniesieniu do poziomu lokalnego (gminnego) powinna objąć następujące kwestie:

- Co z likwidowanego studium gminy należałoby przenieść do strategii, a co do planu ogólnego?
- Czy model struktury funkcjonalno-przestrzennej jest wystarczającą formą zapisu polityki przestrzennej?
- Na jakich przesłankach merytorycznych i przez kogo ma być on tworzony?
- W której fazie planowania? strategii czy planie ogólnym? należy sporządzać bilans terenów (nb. w przedłożonym projekcie deprecjonowany)?
- Czy plan ogólny przeznaczenia terenów mający wizyjny charakter może spełniać funkcje regulacyjne, a jego ustalenia mogą funkcjonować w obrocie prawnym?
- W którym dokumencie powinny znaleźć się ustalenia dotyczące zasad etapowania

rozwoju jako warunku spełnienia kryterium racjonalności planowania?

- Czy i w jakim zakresie ustalenia planu ogólnego powinny mieć charakter przepisów powszechnie obowiązujących?

- Czy powinny one wywoływać skutki finansowe?

Propozycje odpowiedzi na te (i zapewne jeszcze inne) pytania należałoby zweryfikować w ramach seminariów, warsztatów urbanistycznych i pilotażowych zastosowań - z obowiązkowym udziałem przedstawicieli samorządów. Zainicjowana przez rząd reforma, zwłaszcza na poziomie lokalnym, jest bowiem przedsięwzięciem o charakterze przełomowym, strukturalnie zmieniającym system planowania, jego instytucje i metody, a także rutyny. Nie da się jej wdrożyć tworząc przepisy prawa w ciszy gabinetów. Niezależnie od oprzyrządowania reformy pod względem prawno-instytucjonalnym, warunkiem jej powodzenia jest zaprogramowanie, zorganizowanie i podjęcie w sposób systemowy szkoleń przygotowujących kadry do zadań wynikających z nowej formuły planowania zintegrowanego.

- Propozycja opracowywania wariantowych założeń do planu ogólnego jest generalnie słuszna, ale i ona wymaga doprecyzowania; przede wszystkim pod kątem wyjaśnienia kwestii: czy wariantowe założenia mają być elementem warsztatu w związku z wymogami partycypacji społecznej, czy elementem (etapem) ogólnej metody sporządzania planu w związku z racjonalizacją podejmowania decyzji planistycznych. Wątpliwości co do tego ukazują te oto pytania: 1) Jeśli wariantowanie założeń ma służyć wzmocnieniu partycypacji, to dlaczego zostało ograniczone do planu ogólnego, z pominięciem planu zabudowy? 2) Jeśli natomiast miałyby to być element metody sporządzania planu, to dlaczego brakuje ustalenia kto, w jakim trybie i na podstawie jakich przesłanek dokonuje wyboru wariantu? Na marginesie słusznych skąd inąd propozycji dotyczących zwiększenia partycypacji warto zauważyć, że jedną z przyczyn nadpodaży gruntów budowlanych w studiach gmin jest właśnie rozbudowana partycypacja społeczna, która, wobec braku obowiązku stosowania obiektywnych, w tym ekonomicznych, kryteriów oceny rozwiązań przestrzennych, zamienia się w swego rodzaju populizm urbanistyczny.

- Zmiany systemu planowania przestrzennego nie mogą być nastawione tylko na racjonalność in spe. Powinny też uwzględniać sytuację wyjściową jaką jest spekulacyjna nadpodaż gruntów budowlanych w studiach gmin i planach miejscowych. Tymczasem projekt Ppzp do tego w ogóle się nie odnosi. Co więcej, należy się obawiać, że wejście w życie przepisów nadających planowi ogólnemu rangę prawa miejscowego, a przez to rodzącemu skutki odszkodowawcze, da efekt w postaci **utrwalenia i wzmocnienia nieracjonalnego przeplanowania terenów rozwojowych**

Mogłoby to być odebrane jako bonus dla czerpiących korzyści z patologii planowania przestrzennego.

- Nowym elementem systemu, realizującym ideę partnerstwa publiczno-prywatnego, miałyby być decyzja zatwierdzająca zintegrowany projekt inwestycyjny (ZPI). W sensie funkcjonalnym stanowiłaby ona substytut planu zabudowy, jednakże z istotnymi różnicami polegającymi na niższych wymaganiach i rygorach formalnych. To może rodzić obawy, że

instytucja **ZPI zastąpi likwidowaną decyzję WZ ze wszystkimi tego konsekwencjami dla ładu przestrzennego**. Nie kwestionując samej idei partnerstwa publiczno-prywatnego, proponujemy żeby była ona realizowana w ramach ogólnego porządku, a więc w formule planu zabudowy, a nie wyjątku od reguły, jakim byłby ZPI.

- Propozycja wyeliminowania z systemu planowania przestrzennego spec-ustaw jest co do zasady słuszna. Jednak pomysł, żeby inwestycje celu publicznego (wszystkie!) były rozmieszczane w dokumentach strategicznych, a następnie w trybie postępowania administracyjnego ustalana była ich lokalizacja w układzie działek geodezyjnych, wobec zapowiadanego odejścia od planu krajowego i planu województwa, a także wobec pominięcia w tym postępowaniu gmin - wydaje się być i karkołomny, i sprzeczny z pryncypiami ustrojowymi.

- Wobec do dzisiaj odczuwanych skutków deregulacji zawodu urbanisty, a także prowadzonych niezbyt transparentnie prac nad ustawą o zawodzie architekta, za istotne należy uznać propozycje dotyczące organizacji i wykonywania zawodu. O ile sam zamiar stworzenia prawnych przesłanek dla tworzenia biur planowania jest zasadny, o tyle uczynienie tego obowiązkiem dla ca 2 500 gmin jest pomysłem praktycznie nierealnym i społecznie szkodliwym. Prowadziłoby to bowiem do likwidacji rynku usług urbanistycznych ze szkodą dla konkurencyjności i efektywności prowadzenia tej działalności, nie mówiąc o tym, że urbaniści staliby się znowu "przedłużonym ramieniem władzy". Dlatego proponujemy, żeby myślą przewodnią regulacji dotyczących wykonywania zawodu urbanisty były jasne kryteria uzyskiwania uprawnień państwowych, przy bezwzględnym poszanowaniu uprawnień osób już je posiadających, odpowiednio zróżnicowane w zależności od rodzaju (skali i problematyki) opracowań. Natomiast w odniesieniu do organizacji służb planistycznych powinna obowiązywać zasada elastyczności rozwiązań, uwzględniająca lokalne uwarunkowania i możliwości.

Powyższe uwagi należy odczytywać również jako wyrażenie potrzeby dokonania głębokich zmian w systemie planowania przestrzennego. Uznając opiniowany projekt za ważną propozycję w tym zakresie, ZG TUP deklaruje wolę i gotowość do współdziałania w jego doskonaleniu.

(Niniejsza opinia została przyjęta na posiedzeniu Zarządu Głównego TUP w dniu 28 czerwca 2019, w załączeniu do niej znajdują się robocze uwagi szczegółowe)

Opinia TUP o projekcie ustawy Prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wpisany przez Tomasz Majda
wtorek, 09 lipca 2019 15:35
