



w wersji z 29 stycznia 2013 r.

Projekt omawianej ustawy, w myśl uzasadnienia, ma na celu dostosowanie obowiązujących regulacji prawnych do nowych unijnych zasad programowania rozwoju w perspektywie 2014 – 2020, m.in. w zakresie planowania przestrzennego. Projektodawca zmiany te uzasadnia potrzebą wdrażania unijnej zasady zintegrowanego podejścia terytorialnego. Ma być ona realizowana poprzez zmiany w systemie planowania przestrzennego na poziomie krajowym, regionalnym i funkcjonalnym, zmierzające „w kierunku ścisłego powiązania wymiaru społeczno-gospodarczego z wymiarem przestrzennym”. Służyć temu mają m.in. nowe pojęcia, takie jak: obszar funkcjonalny, obszar strategicznej interwencji państwa, obszar problemowy, miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego.

Przyjmując tak zarysowany zamiar projektodawcy ustawy należy stwierdzić, co następuje:

1. 1. Proponowane typy obszarów zostały określone w sposób bardzo niejasny, i to zarówno pod względem konstrukcyjnym, jak i językowym. Prowadzi to do powstania licznych wątpliwości interpretacyjnych, dotyczących m.in.:

- Roli poszczególnych typów obszarów w systemie planowania i prowadzenia polityki przestrzennej i/lub regionalnej (powstaje, bowiem pytanie, czy proponowane typy obszarów mają opisywać przestrzeń z punktu widzenia zróżnicowanych jej cech, czy też określać obszary problemowe z punktu widzenia celów polityki rozwoju, stanowiące zarazem przestrzenny układ odniesienia dla interwencji z poziomu krajowego i /lub wojewódzkiego;

- Miejsca i sposobu wyznaczania/określania poszczególnych typów obszarów

Wpisany przez Tadeusz Markowski
wtorek, 05 marca 2013 17:27

(przykładowo: wg projektu obszary funkcjonalne mają być wyznaczane przez samorząd województwa, ale typy tych obszarów ma określać kpzk, z kolei ich granice ma określać plan województwa, z tymże obszar problemowy, będący typem obszaru funkcjonalnego ma być określany w kssr, a na dodatek jednolity sposób wyznaczania obszarów funkcjonalnych ma określić rozporządzenie ministra rozwoju regionalnego, którego projektu jeszcze nie ma);

- Wzajemnych relacji pomiędzy poszczególnymi typami obszarów (i tak np. projekt w ogóle nie mówi o relacji między określeniem „terytorium kontraktu” a obszarami funkcjonalnymi)

- Projekt ustawy, wbrew zapowiedziom zawartym w uzasadnieniu, w niewielkim stopniu zmierza do „powiązania wymiaru społeczno-gospodarczego z wymiarem przestrzennym”. W dalszym ciągu ma być utrzymany dualizm aktów planowania rozwoju i planowania przestrzennego, a pozory integracji mają zapewnić definicyjne odesłania jednej ustawy do drugiej. Proponowany wymóg każdorazowej aktualizacji planu województwa w przypadku zmiany strategii rozwoju województwa jest natomiast przejawem inflacji prawa i swego rodzaju legislacyjnego dydaktyzmu, gdyż tworzy przepis niepotrzebny wobec już istniejącego nakazu uwzględniania w planie województwa ustaleń strategii.

- Projekt ustawy zakłada dość daleko idące zmiany zakresu planu zagospodarowania województwa. Powstaje pytanie, czy są one uzasadnione potrzebą dostosowania polskiego prawa do wymogów programowania w nowej perspektywie UE. Można mieć, co do tego wątpliwości. Np: czy rezygnacja z pojęcia „obszar metropolitalny” i włączenie go do pojęcia „miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego” wynika rzeczywiście z takiej potrzeby, czy może chodzi raczej o zneutralizowanie ambicjonalnych napięć między miastami wojewódzkimi. Należy przy tym brać pod uwagę, że taki zabieg, niezależnie od powodów, będzie skutkował przerwaniem ciągłości planowania wojewódzkiego.

Wiąże się z tym jeszcze bardziej znacząca konsekwencja. Otóż projektodawca zakłada, że w dwa lata po przyjęciu ustawy samorządy województw dostosują do niej swoje plany zagospodarowania przestrzennego. Biorąc pod uwagę, że owo „dostosowanie” jest w gruncie rzeczy zmianą planu w obowiązującej dzisiaj procedurze, należy liczyć się z tym, że będzie to proces długotrwały i kosztowny.

Z tym się wiążą dodatkowe wątpliwości. Otóż projekt ustawy w ogóle nie odnosi się do zidentyfikowanego od dawna problemu niskiej skuteczności planów województw, a zwłaszcza jego praktycznie niewielkiej roli w ustalaniu lokalizacji inwestycji ponadlokalnych. Ocenę tej sytuacji zawiera m.in. KPZK 2030. Tymczasem proponowane zmiany polegać mają w gruncie rzeczy na przeniesieniu do planów województw użytej w KPZK 2030 terminologii obszarów funkcjonalnych. Czy warto więc przeprowadzać akcje dostosowywania planów tylko w takim zakresie, jeśli nie zostanie rozwiązany problem skuteczności planowania przestrzennego w ujęciu systemowym?

W świetle powyższych uwag stanowisko TUP jest zatem następujące:

- Pozytywnie oceniamy kierunki i próby zintegrowania planowanie przestrzennego z planowaniem społeczno -gospodarczym na poziomie krajowym i wojewódzkim. Uważamy, iż obecna propozycja, aby zapewnić zgodności planów wojewódzkich ze strategiami rozwoju województw bez zasadniczej zmiany ustawy, która by wprowadziła jeden zintegrowany plan rozwoju jest tworzeniem sytuacji komplikującej system decyzyjny.
- Uważamy, że obszary funkcjonalne i inne obszary interwencji dla celów finansowego wsparcia mogą być wyznaczone w ramach strategii rozwoju województwa. Cel ich wyznaczenia jest bowiem inny niż obszarów funkcjonalnych w planach zagospodarowania przestrzennego.

W pierwszym przypadku jest to wskazanie przedmiotu interwencji lub, innymi słowy, obszarowego beneficjenta środków. W przypadku drugim wyznaczanie obszaru funkcjonalnego w planie zagospodarowania przestrzennego województwa ma służyć realizacji celów polityki przestrzennej (sposobów zagospodarowanie terenów).

- Należy także zwrócić uwagę, że obszary funkcjonalne mogą na siebie nachodzić, a granice administracyjne gmin nie mogą determinować tak delimitowanych granic obszarów planistycznych. Obszary funkcjonalne w planach wojewódzkich mogą się wprawdzie pokrywać z obszarami interwencji, ale wcale nie muszą.

Funkcją planu zagospodarowania województwa jest przede wszystkim: tworzenie podstaw i przesłanek do ustaleń planów miejscowych, ochrona wartości ważnych z poziomu województwa, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego, identyfikowanie procesów i zjawisk w przestrzeni, które są ważne z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i społecznego (funkcja informacyjna planu).

- Zgłaszamy wątpliwość, czy ustawowy obowiązek wyznaczenia obszarów interwencji w planach zagospodarowania przestrzennego województwa jest warunkiem sine quo non z punktu widzenia prowadzenia polityki spójności, zwłaszcza wobec wspomnianych wyżej uwarunkowań proceduralnych określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wpisany przez Tadeusz Markowski
wtorek, 05 marca 2013 17:27

Przedkładając powyższą opinię TUP apeluje o wzięcie pod uwagę zawartych w niej argumentów w dalszym procesie legislacyjnym.

Za Zarząd

Prezes TUP

Prof. Tadeusz Markowski

Warszawa 4.03. 2013