



Sformułowana w odpowiedzi na pismo pana Michała Gila, Dyrektora Departamentu Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii

Szanowny Panie Dyrektorze!

W odpowiedzi na pismo DPR-II.721.3.2021 z dnia 19 marca 2021 w sprawie konsultacji "Wdrożenia reformy planowania przestrzennego" w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności - przedkładam poniższe uwagi i opinie, wypracowane w dyskusji na posiedzeniu Zarządu Głównego i Kolegium Towarzystwa Urbanistów Polskich.

Na początku pragnę wyrazić satysfakcję z powodu uwzględnienia w KPO spraw planowania przestrzennego i nadania im wysokiej rangi, o czym świadczy przeznaczenie znacznych środków finansowych na realizację reform w tym obszarze. Pozwala to na częściowy optymizm, że głoszony od co najmniej kilkunastu lat postulat poprawy skuteczności planowania przestrzennego ma tym razem większe szanse na realizację niż poprzednio podejmowane inicjatywy.

Poniższe uwagi dotyczą projektu KPO, z uwzględnieniem tylko niezbędnych odniesień do założeń samej reformy. Opinia TUP na jej temat, przekazana w styczniu br na ręce pani minister Anny Korneckiej, pozostaje aktualna.

Ad. pkt A 1.1. Stabilne warunki do inwestowania - uchwalenie nowej ustawy regulującej planowania przestrzenne w I kwartale 2023 r.

1. Jak najbardziej słusznie projekt KPO łączy realizację założonego celu, jakim jest stworzenie stabilnych warunków inwestowania, z reformą planowania przestrzennego. Nie jest to oczywiście jedyny aspekt celowościowy planowania przestrzennego, co warto by zaznaczyć w KPO, zwłaszcza że w mediach i w środowiskach biznesowych planowanie przestrzenne często jest tylko do tego sprowadzane.

2. Nie budzi wątpliwości poczynione założenie, że konsekwencją reformy planowania przestrzennego ma być uchwalenie nowej ustawy, chociaż, wobec braku przesądzenia

Wpisany przez Tomasz Majda
czwartek, 01 kwietnia 2021 07:23

ostatecznego kształtu zreformowanego systemu planistycznego, nie można z góry określić zakresu koniecznych zmian ustawowych. Niezależnie jednak od tej okoliczności uważamy, że napisanie nowej ustawy jest potrzebne, ponieważ obecnie obowiązująca jest tak nieczytelna i obszerna a zarazem niekompletna, że sama w sobie jest przyczyną destabilizacji otoczenia prawnego inwestycji.

3. Słusznie wspomina się w kontekście reformy planowania przestrzennego o idei planowania zintegrowanego. Jednak i w tym przypadku należałoby nieco rozwinąć ten wątek (a przy okazji w zdaniu "Włączenie planowania przestrzennego w nurt planowania społeczno-gospodarczego" pierwsze słowo zamienić na "połączenie").

4. W projekcie KPO brakuje odniesienia do tzw. specustaw, które zezwalają na lokalizację inwestycji, głównie infrastrukturalnych, z pominięciem przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Są one powszechnie krytykowane z powodu naruszania planistycznego porządku prawnego, a w rezultacie również jako czynnik destabilizacji procesów inwestycyjnych. Należy nadmienić, że jednym z założeń reformy planowania przestrzennego jest ogólnie akceptowana zmiana tego stanu rzeczy.

Ad. pkt A1.1.4. Przygotowanie terenów inwestycyjnych w Polsce

Chociaż punkt ten nie został wskazany w piśmie przewodnim adresowanym do TUP, pragniemy - z uwagi na jego implikacje z polityką przestrzenną i regionalną - pozytywnie odnieść się do ogólnych przesłanek uzasadniających angażowanie środków z KPO na zwiększanie atrakcyjności inwestycyjnej wskazanych obszarów. Jednakże pragniemy zauważyć, że działanie polegające na kompleksowym przygotowaniu terenów w postaci specjalnych stref inwestowania jest niewątpliwie ważnym, ale nie jedynym sposobem realizacji tego celu. Uwaga ta znajduje potwierdzenie m.in. w raportach Instytutu Badań nad Gospodarką Rynkową, a także np. w analizie przeprowadzonej dla woj. lubelskiego, z których wynika, że inwestorzy podejmujący decyzje o rozpoczęciu działalności gospodarczej biorą pod uwagę liczne czynniki atrakcyjności lokalizacji (dostępność transportową, rynki zbytu, koszty pracy), a infrastrukturalne przygotowanie terenów pod inwestycje nie jest traktowane priorytetowo.

Ad. pkt A1.1.5. Wdrożenie reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego

1. Działania określone w tym punkcie są adekwatne do równolegle diskutowanych założeń reformy, ale jak już wspomniano, nie można mieć stuprocentowej pewności, że założenia te znajdą pełne odzwierciedlenie w nowej ustawie. Stąd pytanie, czy w KPO należy antycypować rozwiązania nowej ustawy w sposób przesądający. Uwaga ta podyktowana jest względami ostrożnościowymi, a nie merytorycznymi. Chodzi bowiem o to, żeby przewidziane w ramach KPO działania i środki finansowe mogły być adresowane w sposób bardziej ogólny, odnoszący się raczej do celów i zadań reformy, a nie wymienianych z nazwy elementów przyszłego

Wpisany przez Tomasz Majda
czwartek, 01 kwietnia 2021 07:23

systemu (modelu) planowania przestrzennego. Wydaje się, że w tekście KPO powinna się znaleźć co najmniej uwaga-zastrzeżenie na ten temat.

2. Sposób, w jaki zostały w KPO zapisane działania wdrożeniowe może sugerować ich akcyjny charakter, co niosłoby ryzyko podejmowania ich bez należytego uwzględnienia zróżnicowanych sytuacji planistycznych w gminach i szczególnych problemów wynikających z ich wielkości /funkcji/. Tymczasem, wobec skali przedsięwzięcia i zawsze ograniczonych możliwościach organizacyjno-kadrowo-finansowych, może się okazać, że konieczna będzie priorytetyzacja działań wdrożeniowych. Nie podejmując się w tym momencie konkretnych wskazań w tym zakresie, pragniemy jedynie zasygnalizować ten problem, z intencją wypracowania obiektywnych kryteriów takiej priorytetyzacji.

3. Jak najbardziej zasadne włączenia do reformy planowania i zagospodarowania przestrzennego strategii gminnych powinno być wykorzystane do świadomego (celowego) zapewnienia korelacji z planami ogólnymi (w zakresie spraw metodycznych, warsztatowych i proceduralnych), co byłoby niezwykle potrzebnym pilotażem zintegrowanego podejścia do planowania rozwoju gmin.

4. Nadrzędną zasadą wdrażania reformy, szczególnie ważną z punktu widzenia stabilizacji warunków inwestowania, powinno być zachowanie ciągłości dokumentów planistycznych i aktualności rozwiązań spełniających cele polityki przestrzennej. Zapis taki powinien znaleźć się w KPO jako warunek konieczny podejmowanych działań.

5. Powyższy wniosek nie oznacza negowania jednego z kluczowych założeń reformy jakim jest powstrzymanie procesów suburbanizacji i z tym związanej weryfikacji studiów gmin pod kątem zmniejszenia nadpodaży terenów budowlanych. Potrzeba takiego działania jest bezdyskusyjna.

Przeznaczenie wsparcia finansowego z KPO na realizację tego zadania w zakresie sporządzania nowych dokumentów planistycznych będzie niewątpliwie zachętą do ich podejmowania. Ale będzie to niewystarczające, jeśli nie zostanie rozstrzygnięta kwestia odszkodowań związanych z rewizją studiów gmin. Uważamy, że rozstrzygnięcie to powinno nastąpić w ustawie, poprzez jednoznaczny zapis, że zmiany studium nie dają właścicielom gruntów tytułu do ubiegania się o rekompensaty finansowe. Pozostawienie tej kwestii otwartą będzie bowiem oznaczało oddanie jej w ręce prawników i sądów, co, jak pokazują dotychczasowe doświadczenia, oznaczałoby utrzymanie się stanu niepewności w tej ważnej dla wszystkich, a zwłaszcza gmin, sprawie.

6. W związku z zakładanymi w ramach KPO działaniami na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych pragniemy zauważyć, że zagadnienie to, o newralgicznym znaczeniu dla powodzenia reformy, nie powinno dotyczyć tylko reguł obowiązujących przy sporządzaniu nowych dokumentów z zakresu planowania przestrzennego. Należy w szczególności wziąć pod uwagę fakt, że konsekwencją założenia o zintegrowanym planowaniu będzie pojawienie się jakościowo nowych strategii gminnych, które staną się de facto aktami polityki przestrzennej. Powinno to znaleźć swoje odzwierciedlenie w KPO, w działaniach na rzecz podnoszenia kwalifikacji zawodowych, niezależnie od obowiązujących dzisiaj podziałów resortowych w sprawach planowania przestrzennego i planowania rozwoju.

Zwrócić także należy uwagę, że opracowania z zakresu planowania rozwoju są dziełem zespołowym, co wymaga także kształcenia tzw. branżystów, bez których warsztat urbanistyczny nie będzie gotowy do wdrażania reformy, zwłaszcza w odniesieniu do planów ogólnych. W tym kontekście pragniemy po raz kolejny przypomnieć o konieczności uregulowania sprawy uprawnień zawodowych. Wspomniane w KPO szkolenia ok. 1000 osób, m.in. dla osób, które

Wpisany przez Tomasz Majda
czwartek, 01 kwietnia 2021 07:23

chcą uzupełnić swoje kwalifikacje, aby pracować w zawodzie urbanisty, wymagają doprecyzowania. Jeśli mają uwzględniać pełne kadry, których zadaniem będzie opracowanie nowych dokumentów planistycznych, to liczba ta jest zaniżona. Z drugiej strony, jeśli szkolenia mają objąć tylko generalnych projektantów, to odniesienie programu szkoleń do reguł formalnych nowego systemu nie daje wystarczających podstaw do uznania kompetencji "osób, które chcą uzupełnić swoje kwalifikacje, aby pracować w zawodzie urbanisty" za wystarczające. Wydaje się, że dla realizacji celów KPO należy zadeklarować wprowadzenie jakiejś formy nadzoru nad wykonywaniem zawodu urbanisty.

Ad. pkt. A2.1.2. Technologie i innowacje środowiskowe, w tym GOZ

Nie wymienione wprawdzie w piśmie przewodnim zagadnienia związane z gospodarką obiegu zamkniętego należy rozważać nie tylko jako ułatwienia transformacji przedsiębiorstw, ale również w odniesieniu do celów planowania przestrzennego. Wprowadzenie mechanizmów stosowania zasad GOZ do systemu planowania rozwoju pozwoliłoby częściowo związać cele polityk rozwoju społeczno-gospodarczego z założeniami Europejskiego Zielonego Ładu.

Ad. pkt. A2.2.2. Budowa potencjału w sektorze żywnościowym

Podobnie jak w przypadku GOZ, również w odniesieniu do nie wymienionej w liście przewodnim budowie potencjału w sektorze żywnościowym warto zwrócić uwagę na związek tej problematyki z zieloną transformacją miast i obszarów funkcjonalnych ? zwłaszcza w kontekście domykania cykli gospodarki obiegu zamkniętego. Wydaje się, że opis wyzwań oraz demarkacji Celu A2. z innymi źródłami finansowania należy uzupełnić o specyfikę tego sektora rolnictwa.

Ad. pkt B1. Poprawa efektywności energetycznej gospodarki

Koncentracja na zagadnieniach efektywności energetycznej obiektów (źródeł ciepła, budynków mieszkaniowych, szkół) może być zrozumiała w przypadku tradycyjnych, europejskich miast zwartych. W przypadku dramatycznego rozpraszania zabudowy nieuwzględnianie efektywności energetycznej systemu osadniczego wydaje się dużym błędem.

Obecnie praktycznie cały system legislacyjny, w warstwie operacyjnej (wbrew założeniom) sprzyja rozpraszaniu zabudowy. W efekcie w 2016 r. z ponad 7,3 mln obiektów 82,32%

Wpisany przez Tomasz Majda
czwartek, 01 kwietnia 2021 07:23

budynków było zlokalizowanych na terenach zabudowy? według Bazy Danych Obiektów Ogólnogeograficznych, a spośród ok. 18 tys. wówczas realizowanych inwestycji tylko 300 miało do najbliższego sąsiada bliżej niż pół kilometra. Oznacza to gigantyczny wzrost rozproszenia nie tylko zabudowy, ale i sieci infrastruktury, w tym energetycznych. Jeśli spojrzymy na listę Zagadnień Priorytetowych Agendy Miejskiej UE z 2016 to przyjęta tam idea gospodarki o obiegu zamkniętym wyraźnie wskazuje na konieczność spojrzenia na ekonomikę inwestycji także z punktu widzenia kosztów eksploatacji - w tym środowiskowych. W tej chwili straty w trakcie przesyłu energii elektrycznej w Polsce sięgają 12%, co oznacza ok. 18 terawatogodzin i jest wielkością o połowę większą od średniej UE, przy czym największe straty (ok. 15 TWh) ponosimy na liniach dystrybucyjnych - do końcowego użytkownika, do którego średnia odległość dramatycznie rośnie z roku na rok.

Pominięcie zagadnień planowania przestrzennego przy budowie mechanizmów wsparcia służących poprawie jakości powietrza i zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych prowadzi do nieefektywnego wydatkowania środków. Z drugiej strony system planowania przestrzennego bez wskazania źródeł energii stanie się niepełny, a dokumenty polityki przestrzennej nie będą mogły w sposób efektywny minimalizować śladu węglowego systemu osadniczego.

Ad. pkt B3.1. Zrównoważone wykorzystanie środowiska naturalnego

Nowa Agenda Miejska, przyjęta w 2016 w Quito jako zasadę, służącą realizacji zawartej w niej wizji, przedstawia (pkt 14.c) zrównoważone wykorzystanie ziemi oraz zasobów w rozwoju miejskim, co wskazuje pośrednio także na zrównoważony system planowania (dobrze zaplanowaną urbanizację - pkt 14.b). Wydaje się więc, że podejmowanie decyzji o wykorzystaniu zasobów nie powinno być realizowane poza systemem planowania - ze szczególnym uwzględnieniem dokumentów traktujących "ziemię" jako punkt odniesienia do równoważenia potrzeb środowiskowych, społecznych i gospodarczych, a realizujących takie - wymienione w Nowej Agendzie pożądane cechy, jak "partycypacyjność". W warunkach polskich takim systemem jest wciąż jeszcze system planowania przestrzennego, z dokumentami nie tylko wskazującymi obszary krajobrazów, które należy chronić, ale także określającymi zasady ich zagospodarowania oraz wskazującymi np. sieci ekologiczne umożliwiające bezpieczną migrację ptaków od skali lokalnej po kontynentalną (choć po likwidacji Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju i zapowiadanej likwidacji planów zagospodarowania przestrzennego województw skala ta ulegają skurczeniu).

Ad. pkt B3.1.2. Systemy oczyszczania ścieków oraz zaopatrzenia w wodę poza aglomeracjami

Założenie, że wszystkie obszary wiejskie powinny być wyposażone w zbiorowy system

Wpisany przez Tomasz Majda
czwartek, 01 kwietnia 2021 07:23

odprowadzania ścieków jest błędne. Badania pokazują, że ze względu na omówione przy okazji pkt B1. (Poprawa efektywności energetycznej gospodarki) rosnące rozproszenie osadnictwa, proporcje nakładów publicznych w stosunku do nakładów prywatnych trudno uznać za racjonalne, tym bardziej że po realizacji infrastruktury, sieci te będzie trzeba utrzymywać, co drastycznie podniesie koszty eksploatacji ponoszone przez obecnych użytkowników. Decyzje o budowie kolejnych sieci infrastruktury technicznej nie powinny zapadać jedynie ze względu na bieżącą dostępność środków finansowych, ale brać pod uwagę przede wszystkim "ciągniony" rachunek kosztów, co oznacza, że powinny zapadać w oparciu o lokalne uwarunkowania przestrzenne, które znajdują odbicie w dokumentach z zakresu planowania przestrzennego.

Ad. pkt B3.1.3. Zielona transformacja miast i obszarów funkcjonalnych

1. Wszystkie propozycje inwestycji objętych wsparciem w pełni popieramy.
2. Wątpliwości budzi relacja dokumentów zapowiadanych w tym punkcie z dokumentami omawianymi w pkt. A1.1. Zakładane w ramach tego punktu opracowywanie osobnych dokumentów strategicznych w zakresie adaptacji do zmian klimatu (planów dochodzenia do neutralności klimatycznej, planów adaptacji do zmian klimatu, w tym planów zazieleniania przestrzeni miejskiej) stoi w sprzeczności do realizowanych założeń integracji systemu planowania rozwoju. Uwarunkowania przestrzenne są kluczowe dla określania potencjału adaptacyjnego gmin do zmian klimatycznych, jednak propozycje reformy włączają strategiczne dokumenty systemu planowania przestrzennego do dokumentów planowania społeczno-gospodarczego. Powstaje w ten sposób dychotomiczny system planowania strategicznego ? opartego wprawdzie na tych samych uwarunkowaniach przestrzennych, ale realizującego różne cele. Uzyskanie synergicznych efektów wydaje się mało prawdopodobne. Tym samym pod znakiem zapytania staje możliwość realizacji Celu głównego Komponentu B: Ograniczenia negatywnego oddziaływania gospodarki na środowisko przy jednoczesnym zapewnieniu konkurencyjności i bezpieczeństwa energetycznego oraz ekologicznego kraju.

3. Towarzystwo Urbanistów Polskich, jako organizator ogólnopolskiego konkursu na najlepiej zagospodarowaną przestrzeń publiczną, w tym w kategoriach przestrzeń publiczna w zieleni i rewitalizowana przestrzeń publiczna w zieleni, ma nie tylko powody do wyrażenia pozytywnej opinii w stosunku do projektowanego w KPO działania, polegającego na utworzeniu w podejściu partycypacyjnym w 50 średnich miastach wielofunkcyjnych przestrzeni publicznych, ale także podstawy do zaoferowania swojego udziału w realizacji tego przedsięwzięcia.

Ad. pkt C2.1.1. E-usługi publiczne usprawniające funkcjonowanie administracji i sektorów gospodarki oraz technologie przełomowe w sektorze publicznym, gospodarce i społeczeństwie.

Zakładane w ramach tego punktu KPO działanie, polegające na utworzeniu rejestru

Opinia w sprawie "Wdrożenia reformy planowania przestrzennego" w Krajowym Planie Odbudowy

Wpisany przez Tomasz Majda
czwartek, 01 kwietnia 2021 07:23

urbanistycznego oraz systemu monitorowania zagospodarowania przestrzennego w ramach cyfryzacji elementów składowych procesu inwestycyjno-budowlanego, w pełni popieramy, z uwagą taką, że rejestr ten powinien także obejmować sytuację planistyczną w gminach, bez czego trudno byłoby monitorować wdrażanie reformy planowania przestrzennego.

Przedkładając powyższe uwagi pragniemy zadeklarować udział Towarzystwa w dalszym programowaniu reformy planowania przestrzennego, oferując również gotowość do podejmowania działań o charakterze wdrożeniowym.

Tomasz Majda
Prezes TUP

Warszawa 31 marca 2021