

STANOWISKO KPZK PAN
15 stycznia 2021 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie założeń w zakresie regulacji dotyczących planu ogólnego i jego roli przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju w ramach pre-konsultacji prac nad reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (KPZK PAN) od dłuższego czasu wspiera prace nad reformą systemu planowania przestrzennego w Polsce. Wyrazem działań w tym zakresie jest przede wszystkim merytoryczna ocena stanu zagospodarowania przestrzennego, a także liczne propozycje zmian. W ostatnich latach zaowocowało to m.in. publikacjami na temat chaosu przestrzennego, w tym zwłaszcza niekontrolowanej suburbanizacji. Komitet współpracuje z obydwooma resortami odpowiedzialnymi za planowanie w różnych skalach przestrzennych, to jest z Ministerstwem Rozwoju oraz Ministerstwem Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej. W ostatnim roku przedstawiciele KPZK PAN brali udział w pracach zespołów powołanych przy Departamencie Planowania Przestrzennego MR, które zajmowały się zarówno reformą systemu planowania, jak i opracowaniem standardów dostępności usług publicznych.

Równocześnie Komitet jest niezależnym i interdyscyplinarnym gremium ekspertów, co stanowi gwarancję jego obiektywności. Dlatego, pomimo wielokrotnego podkreślania pilnej potrzeby korekty obowiązującego systemu planowania, niektóre zmiany oceniane były krytycznie. Dotyczyło to np. nowelizacji *Ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (z dnia 15 lipca 2020 r.) w zakresie, w jakim zlikwidowała ona dotychczasową *Koncepcję Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*¹.

Biorąc powyższe pod uwagę, Komitet czuje się zobowiązany do wyrażenia swojego zdania na temat przedłożonych przez Ministerstwo Rozwoju do tzw. pre-konsultacji założeń regulacji dotyczących planu ogólnego (pismo z dnia 16 grudnia 2020 r. Znak sprawy: DPR.II.0210.4.2020). Komitet głęboko docenia intencję zapewnienia szerszej ochrony przestrzeni przed negatywnymi (diagnozowanymi również przez członków Komitetu) zjawiskami. Sformułowanie kompleksowej opinii jest jednak na obecnym etapie bardzo trudne. Przedstawiony jako załącznik do pisma, materiał nie dostarcza bowiem szerszej informacji o umiejscowieniu planu ogólnego w koncepcji zmian systemu planowania. Nie zawiera także ogólnych założeń precyzujących cele podjętej reformy. Wyklucza to możliwość jednoznacznej odpowiedzi na wiele szczegółowych pytań zawartych w liście, jaki do Komitetu skierowało Ministerstwo. Jednocześnie mamy

¹ Stanowisko KPZK PAN z 4 lutego 2020 r. w sprawie likwidacji *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* i potrzeby instytucjonalnej integracji systemu zarządzania rozwojem.

pełną świadomość, że waga proponowanych zmian jest bardzo duża, a konsekwencje mogą być daleko idące. Dlatego też, jako KPZK PAN, możemy obecnie podzielić się jedynie ogólną refleksją nad kierunkiem proponowanych zmian, nie udzielając odpowiedzi na szczegółowe zagadnienia według nadesłanych punktów.

Przy takim odpowiedzialnym zastrzeżeniu, KPZK PAN uważa, że przy współpracy obu Ministerstw odpowiadających za planowanie przestrzenne w różnych, ale ściśle uzupełniających się skalach terytorialnych, powinien zostać wypracowany całościowy, a zarazem transparentny system planowania przestrzennego, obejmujący poziom krajowy, regionalny i lokalny. Zapoczątkować go powinna głęboka refleksja nad celami oraz aksjologią proponowanych zmian, obejmująca takie fundamentalne kwestie jak: rola i sposób rozumienia prawa własności w planowaniu przestrzennym, definiowanie interesu publicznego, podmiotowość gmin, zasady subsydiarności i partycypacji oraz właściwe rozumienie elastyczności planowania. W opinii Komitetu konstrukcja nowego systemu nie powinna zaczynać się od prac nad zakresem działania poszczególnych instrumentów. Ponadto, w naszej opinii sukces przeprowadzanych reform uwarunkowany jest odniesieniem się w projektach do innych obowiązujących aktów prawnych bezpośrednio dotyczących przestrzeni, w tym przede wszystkim ustaw: *o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, *o rewitalizacji*, oraz tzw. *ustawy krajobrazowej*. Konieczne jest również ograniczenie negatywnych skutków wywieranych przez niektóre sektorowe, z perspektywy systemu gospodarki przestrzennej, akty prawne (w szczególności tzw. *specustawy*). Bardzo istotne wydaje się również, w stosunku do obecnego stanu faktycznego, poszerzenie roli monitoringu i wielokryterialnych analiz stanu zagospodarowania przestrzennego gmin.

Komitet podziela opinię, że wzmocniona powinna zostać rola strategii gminnej, a także, że dokument taki powinien być docelowo obowiązkowy. Jednocześnie powinien być on ściśle powiązany z regulacyjnymi dokumentami planistycznymi, w tym z ewentualnym planem ogólnym. Ponieważ jednak hierarchia strategii i ich powiązania z innymi dokumentami są wprowadzone w ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, to Komitet rekomenduje ściśle powiązanie regulacji dotyczących polityki rozwoju i planowania przestrzennego (przepisy w tym zakresie muszą być jednoznaczne i koherentne).

Co do zasady uważamy, że w wielu systemach gospodarki przestrzennej sprawdza się rozwiązanie, w którym gminy dysponują narzędziem będącym aktem prawnym powszechnie obowiązującym i obejmującym całe terytoria gmin (lub ich odpowiedników). Równocześnie dla ograniczenia chaosu przestrzennego kluczowe jest, aby zagospodarowanie przestrzenne gminy nie było kształtowane na podstawie decyzji administracyjnych. Dlatego uważamy, że propozycja planu ogólnego, obejmującego „całość funkcjonalno-przestrzenną” oraz jednolitą jednostkę zarządzania (np. gminę) wychodzi naprzeciw tym potrzebom. Jednocześnie stopień szczegółowości tego dokumentu musi uwzględniać charakter i intensywność zagospodarowania danej jednostki terytorialnej.

Komitet stoi na stanowisku, że jedną z kluczowych zasad w kształtowaniu systemu planowania przestrzennego jest zasada subsydiarności. W większości przypadków to władze samorządowe szczebla lokalnego powinny kształtować strukturę funkcjonalno-przestrzenną jednostek, ustalać standardy urbanistyczne, bilanse zagospodarowania przestrzennego, kryteria delimitacji obszaru zabudowy itd. Z drugiej strony w sytuacji, gdy gminy nie podejmą odpowiednich regulacji, powinny na ich terenie obowiązywać standardy wojewódzkie lub krajowe. Pragniemy podkreślić, że zróżnicowanie uwarunkowań terytorialnych w Polsce jest zbyt duże, aby tego typu regulacje były ściśle ujednolicone. To samo dotyczy standardów dostępności do usług publicznych. Propozycje sformułowane na poziomie krajowym mogą stanowić ogólne ramy, ale nie powinny być sztywno narzucane jednostkom samorządu terytorialnego. Szeroko

ko rozumiana dostępność usług pożytku publicznego, to nie tylko ich odległość od miejsca zamieszkania, ale także takie elementy jak jakość, koszt oraz możliwość wyboru.

Elementem koniecznym przy formułowaniu wszelkich propozycji zmian w planowaniu przestrzennym jest równoległe zaproponowanie koncepcji przejścia od obecnego systemu (obligatoryjne studia uwarunkowań i opcjonalne miejscowe plany zagospodarowania) do nowego planu ogólnego i innych proponowanych rozwiązań. Komitet stoi na stanowisku, że nowy system powinien być realistyczny i łatwy we wdrożeniu, tak aby ochrona jakości zagospodarowania przestrzennego faktycznie uległa wzmocnieniu już w najbliższych latach.

Komitet chciałby także zwrócić uwagę, na znaczenie precyzyjnego zdefiniowania pojęcia elastyczności w planowaniu miejscowym. Należy ją rozumieć przede wszystkim jako zachowanie aktualności i wzajemnego powiązania uchwalanych dokumentów w zmieniających się uwarunkowaniach społeczno-gospodarczych i środowiskowych. Należy podkreślić, że istotą sprawy jest elastyczność procesu planowania, a nie elastyczność planu. Wynika to z konieczności zmiany podejścia do planowania przestrzennego tj., od planowania deterministycznego i długookresowego, szybko się dezaktualizującego wobec potrzeb elastycznej i zmiennej gospodarki, na rzecz planowania reaktywnego – respektującego procesy rynkowe.

Elastyczniejsze planowanie miejscowe w warstwie stanowiącej powinno się przejawiać przez stosowanie mniej szczegółowych przepisów miejscowych. Plan przystający do nowych cech elastycznej i wysoce zmiennej gospodarki może i powinien zawierać tzw. zasady i reguły o charakterze indykatywnym dla inwestorów i deweloperów (część z nich może być ofertą negocjacyjną z miastem, jeśli dotyczy interesu publicznego i powiązana z określonymi warunkami uzyskania korzyści lub rekompensat kosztów w tytule postulowanych ograniczeń). Taka forma planowania będzie podstawą budowania zaufania w relacji gmina-inwestor i zwiększy elastyczność (pojemność) planu na nowe sytuacje². Elastyczność nie może stać się jednak synonimem wieloznaczności (w literaturze dotyczącej systemów gospodarki przestrzennej innych państw wprost identyfikowanej i określanej jako oportunizm), która nie gwarantowałaby ochrony przestrzeni przed niekontrolowaną zabudową. Na podstawie analizy dotychczasowych doświadczeń i obserwacji można wskazać, że ryzyko nadużywania i błędnego rozumienia tego pojęcia jest bardzo duże. Dlatego szczególnie ważne wydaje się zachowanie szczególnej ostrożności i precyzji przy wdrażaniu tego tak istotnego i potrzebnego kierunku zmian.

Osobnymi kwestiami, wykraczającymi poza ramy przedstawionego do pre-konsultacji dokumentu, a istotnymi z punktu widzenia spójnego i efektywnego systemu kształtowania przestrzeni, są problemy tworzenia form urbanistycznych zagospodarowania w kontekście poszczególnych obszarów stanowiących funkcjonalno-przestrzenne całości (w sensie proponowanej jednostki urbanistycznej).

Podsumowując KPZK PAN stoi na stanowisku, że proponowane rozwiązania, w tym idea planu ogólnego, standardów urbanistycznych oraz jednostki urbanistycznej mogą być krokiem w pożądanym kierunku, o ile zostaną poprawnie osadzone w szerszym i dogłębniej przemyślanym modelu ustawowych zmian prawa planistycznego. Wymaga to dalszych odpowiedzialnych i szczegółowych studiów.

Dlatego też Komitet deklaruje gotowość kontynuowania współpracy z obydwoma Ministerstwami, odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne, w zakresie opracowywania dalszych zmian systemu planowania, a na forum Komitetu (np. posiedzenia plenarne) możliwe jest prowadzenie merytorycznych konsultacji.

² Por. m.in.: Markowski, T., Nowak, M. (2021). Współczesne trendy w rozwoju gospodarczym a potrzeba nowej doktryny urbanistycznej – w stronę elastyczności w planowaniu przestrzennym. W: M. Nowak (red.), *Polityka przestrzenna w czasie kryzysu*. Scholar.