

STANOWISKO KPZK PAN
28 czerwca 2022 r.

Stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN w sprawie projektu nowelizacji przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (KPZK PAN) uznaje dyskusję nad kierunkami zmian przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego za kluczową z perspektywy realiów kształtowania przestrzeni w Polsce. Jest ona szczególnie istotna w związku z realną potrzebą przeciwdziałania zdiagnozowanym (przy udziale KPZK PAN) negatywnym tendencjom, związanym z postępującym chaosem przestrzennym oraz koniecznością reagowania na zmieniającą się sytuację i pojawiające się wyzwania (pandemia COVID-19, pogarszająca się dostępność kredytów hipotecznych, zmiany na rynku nieruchomości etc.). Podkreślenia wymaga, że ważne jest zarówno ogólne podejście ustawodawcy do spraw planowania i zagospodarowania przestrzennego (zdiagnozowanie celów i wartości), jak też sposób sformułowania szczegółowych rozwiązań (w tym wprowadzenia nowych instrumentów planowania i elastycznych mechanizmów regulacji sposobów kształtowania przestrzeni). Te ostatnie bowiem często wbrew pierwotnym intencjom mogą pogłębiać negatywne procesy w przestrzeni.

Mając na uwadze powyższe, KPZK PAN na bieżąco obserwuje działania prowadzące do poprawy obecnych regulacji z zakresu planowania przestrzennego i pozytywnie ocenia wyrażaną przez przedstawicieli Ministerstwa Rozwoju i Technologii wolę w tym zakresie. Można przypomnieć, że już w ramach prekonsultacji, w stanowisku z dnia 15 stycznia 2022 r. KPZK PAN wyraził kierunkową ocenę zaproponowanych zmian. Aby były one realne, konieczne jest spełnienie pewnych warunków. Przede wszystkim występuje konieczność stworzenia całościowego, wzajemnie skoordynowanego systemu planowania przestrzennego, obejmującego poziom nie tylko lokalny, ale również wojewódzki i krajowy, a także wykorzystującego wszystkie dostępne rodzaje działań planistycznych (od planowania struktury, poprzez tworzenie regulacji aż po plany działania). Takie ujęcie powinno być powiązane z pogłębioną refleksją na temat celów i wartości systemu, w tym przemyśleniem sposobów reakcji na zdiagnozowane problemy i zagrożenia. Ważnym zadaniem jest także tworzenie zintegrowanego planowania rozwoju, czego jednym z elementów powinien być zauważalny związek między strategiami rozwoju a konkretnymi instrumentami planowania przestrzennego. Podkreślenia wymaga również waga elastyczności, efektywności i skuteczności w planowaniu, a także wypracowanie konkretnego scenariusza wprowadzanych zmian do obecnie obowiązującego systemu.

Odnosząc się do aktualnego projektu zmian w przepisach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego podkreślić należy, że część zgłaszanych poprzednio przez KPZK PAN uwag niestety wciąż znajduje zastosowanie. Przede wszystkim w przedłożonym do zaopiniowania projekcie nowelizacji nieuwzględniony został postulat konieczności całościowego, wieloszczeblowego wdrażania przepisów. Pla-

nowana nowelizacja wciąż nie odnosi się w znaczącym (adekwatnym do potrzeb) zakresie do poziomu województw i (tym bardziej) poziomu krajowego (*Stanowisko KPZK PAN z dnia 22 kwietnia 2019 r. w sprawie Zmiany ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju i zmianie innych ustaw*). Zdecydowanie ogranicza to jej potencjalne pozytywne efekty. Podobnie, na szczeblu lokalnym w nadmiernym stopniu próbuje się usztywnić system, nie próbując zbudować zestawu różnorodnych instrumentów możliwych do wykorzystania w zależności od charakteru problemu lub wyzwania. Proponowane rozwiązania w zbyt małym stopniu umożliwiają także efektywne sterowanie procesami kształtowania rozwiązań architektoniczno-urbanistycznych oraz koordynację złożonych programów przekształceń przestrzeni.

Określając powyższe jako kluczowy warunek pełnego powodzenia planowanej reformy, KPZK odnotowuje jednak w treści proponowanych zmian próby rozwiązania niektórych problemów i odpowiedzi na występujące najbardziej palące wyzwania na poziomie lokalnym. Zastrzegając, że duża część regulacji wymaga wieloaspektowej analizy przyszłej potencjalnej wykładni, można wyrazić ocenę, że kierunkowo zaproponowany model jest nastawiony na szerszą niż obecnie ochronę wartości związanych z ładem przestrzennym. Przypomnienia wymaga jednak, że obecnie obowiązujący system planowania przestrzennego zawiera wyjątkowe, wyróżniające się w skali systemów innych państw, wady i braki. Oceniając propozycje ich naprawy można w szczególności wskazać, że:

- wyodrębnienie planów ogólnych i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w roli planów szczegółowych) może okazać się lepszym rozwiązaniem od aktualnego wyodrębnienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W projekcie zapewniono również rozbudowane uzasadnienie do planu (powinno to stanowić podstawę do poszerzenia roli analiz w planowaniu przestrzennym również w aktach polityki przestrzennej). Tego typu rozwiązania zwiększają prawdopodobieństwo wypracowania stanowiącej poważny punkt odniesienia koncepcji w zakresie zagospodarowania poszczególnych terenów. Szczegółowej weryfikacji wymaga jednak status prawny proponowanych planów ogólnych oraz ich wpływ na wartość nieruchomości, a także wiele rozwiązań szczegółowych – jak np. sposób wyznaczania korytarzy transportowych czy zamknięty charakter stref planistycznych;
- w konsekwencji proponowanych zmian ograniczona byłaby również rola decyzji o warunkach zabudowy: zarówno terytorialnie, jak też poprzez wymóg związku z treścią planów ogólnych. Byłoby to również bardzo ważnym i potrzebnym krokiem pozwalającym na porządkowanie przestrzeni;
- istotnym elementem zmian jest wprowadzenie obligatoryjności strategii rozwoju na szczeblu gminnym. Jednocześnie podjęto próbę zagwarantowania powiązania treści strategii z aktami planowania przestrzennego. W tym przypadku sposób określenia relacji między strategią a planami wymaga dowiekania (uwagi poniżej), niemniej sam kierunek należy uznać za dobry;
- proponowana nowelizacja nie ogranicza się do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale licznych innych ustaw, co może przyczynić się do kompleksowego charakteru zmian.

Pozytywnie należy ocenić również kierunek zmian związanych z wyznaczaniem stref wielofunkcyjnych, szerszym niż obecnie kształtowaniem obszarów zieleni publicznej, a także włączeniem do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym umowy urbanistycznej (i związanej z tym utratą mocy *ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*).

Projekt nowelizacji wymaga oczywiście szczegółowych analiz, odnoszących się do konkretnych przepisów. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na następujące kwestie:

- uporządkowania wymaga ujęcie „aktów planowania przestrzennego” – zwłaszcza z perspektywy ujętych i nieujętych w systemie aktów oraz postulowanych do wprowadzenia nowych instrumentów planistycznych;
- szczególnej refleksji wymaga zagwarantowanie sprawnego uchwalania planów ogólnych przez gminy. W niektórych państwach mimo obowiązku ustawowego, plany nie są uchwalane. Warto już na obecnym etapie próbować temu zapobiegać. Doprecyzowania wymaga również skala i zakres części graficznej planu ogólnego;
- brakuje możliwości wyodrębnienia w planach ogólnych stref wielofunkcyjnych łączących mieszkalnictwo, usługi, rekreację i przemysł. Występuje potrzeba takiego wyodrębnienia, zwłaszcza z dążeniami do „miasta zrównoważonego i zwartej”. Podobnie, zaskakuje brak możliwości wyznaczenia stref o szczególnym charakterze (np. związanej z działalnością portów i przemysłów morskich);
- związek między treścią planu ogólnego a treścią strategii rozwoju nie został precyzyjnie ujęty i tym samym został narażony na zróżnicowane wykładnie (dotyczy to np. sformułowania „ustalenia planu ogólnego określa się biorąc pod uwagę”... odniesienia do polityki przestrzennej w strategii rozwoju);
- konieczne jest określenie relacji planu ogólnego i miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza weryfikacja, jak szczegółowe parametry zabudowy powinny być ujmowane dla poszczególnych stref – dotyczy to zwłaszcza intensywności zabudowy i wysokości zabudowy;
- za bardzo wątpliwy (wymagający jednoznacznie krytycznej oceny) należy uznać przepis na podstawie którego uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany może zmieniać plan ogólny.

Kluczową sprawą i zupełnie niedocenianą przez autorów ustawy, a bardzo istotną dla zapewnienia ładu przestrzennego jako podstawowego celu tego aktu, jest wprowadzenie do procesu planistycznego i ustaleń planistycznych planów miejscowych obowiązkowej parcelacji gruntów szczególnie na tzw. terenach rozwoju zabudowy wraz z przekazaniem części gruntów gminie na realizację celów interesu publicznego; drogi, infrastrukturę społeczną, tereny zieleni jako swoistej formy opłaty z tytułu przyrostu wartości planistycznej.

KPZK dokonując powyższych ocen wyraża jednocześnie zainteresowanie dalszymi etapami procedowania projektu nowelizacji przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Reforma systemu planowania przestrzennego jest bardzo ważna. Pozytywnie oceniając kierunek podjętych działań i deklaracje szybkiego ich wdrożenia, KPZK postuluje uwzględnienie przedstawionych sugestii. Kluczowe w tym kontekście wydaje się zapewnienie kompleksowej, wieloszczeblowej zmiany.