



Komentarz do projektu ustawy o planowaniu przestrzennym z dnia 8 sierpnia 2006 r.*

* Powyższy komentarz jest konsekwencją uwag przedstawionych przez Okręgowe Izby Urbanistów oraz członków Izby indywidualnie, w przedziale czasowym, zbyt krótkim jak na powagę tematu, danym nam przez Ministerstwo Budownictwa tj. 17.08 -07 .09.2006 r.

1. Wstęp

Koncentracja osadnictwa, czytelny system przestrzeni publicznych, sprawnie realizowane inwestycje, świetna architektura będące odzwierciedleniem ambicji i aspiracji społecznych, sprawna komunikacja, łatwe pozyskiwanie funduszy na budowę infrastruktury z Unii Europejskiej... to wszystko po raz kolejny od nas się oddala.

Przemiany lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych, wynikiem których była rewolucyjna ustawa o planowaniu przestrzennym z 1994 roku, tchnęły wielki optymizm i nadzieję w środowiska zawodowe związane z kształtowaniem przestrzeni. W nurt ten zdawał się wpisywać również proces tworzenia samorządów zawodowych, w tym samorządu urbanistów, czyli tych, których wiedza i doświadczenie w kształtowaniu przestrzeni jest nie do przecenienia.

Po raz kolejny więc z nadzieją zabieramy głos w związku z rządowym projektem ustawy o planowaniu przestrzennym, jaki udostępniono nam w pierwszej dekadzie sierpnia br., z zobowiązaniem zgłoszenia uwag do dnia 7 września 2006 roku. Niestety odpowiednio szeroka konsultacja ze środowiskiem zawodowym w tak krótkim czasie, w okresie wakacyjnym, nie jest możliwa, i z natury rzeczy prezentowane stanowisko może dotyczyć wyłącznie kwestii o charakterze ogólnym.

W konsekwencji poniższy tekst może być tylko komentarzem do projektu ustawy i nie może być uznany za w pełni tego słowa znaczeniu opinię na temat przedłożonego projektu.

2. Grzech główny – nowa ustawa, brak rozporządzeń wykonawczych.

Dyskusja nad koniecznymi zmianami w systemie planowania przestrzennego wykształciła zgodny pogląd co do konieczności równoległych działań krótko i długoterminowych.

Pierwsze miały koncentrować się na projekcie szybkich zmian w obowiązującej ustawie w trybie nowelizacji, które pozwoliłyby na eliminację powszechnie krytykowanych jej wad.

Drugie dotyczyć miały prac nad nowym systemem planowania przestrzennego, zmierzających do jego integracji, a przede wszystkim spójności z wszystkimi aktami prawnymi mającymi związek z gospodarką przestrzenną (ochrona środowiska, prawo budowlane, gospodarka nieruchomościami itp.), na wzór Kodeksu urbanistycznego występującego w niektórych krajach europejskich.

Z dużym więc zdziwieniem zapoznaliśmy się z nowym projektem ustawy, który przeczy wyżej wspomnianemu poglądowi. Regulacje dotyczące sfery planowania

przestrzennego nie mogą podlegać zbyt częstym, radykalnym zmianom, albowiem zawsze wywołują one daleko idące skutki prawne i ekonomiczne. Ważne jest zatem przyjęcie zasady, że wszelkie zmiany, szczególnie systemowe muszą być rozłożone w czasie. Tymczasem na przestrzeni ostatnich 12 lat mielibyśmy do czynienia z trzecią zmianą systemową (ustawa z 1994 roku, ustawa z 2003 roku, projekt z 2006 roku). Sytuację pogarsza fakt, że prezentowany projekt nowej ustawy prawie w ogóle nie zawiera zmian w ustawach „okółoprzestrzennych”, ograniczając je praktycznie do zmian nomenklaturowych.

Nie można oprzeć się wrażeniu, że problem likwidacji barier w realizacji inwestycji, kolejny raz załatwia się od ręki, metodą „spec ustawy”. Panaceum na brak mieszkań czy dróg wiążących Polskę z systemem transportowym Unii Europejskiej ma być bowiem nowa ustawa o planowaniu przestrzennym oraz „spec ustawa” o „inwestycjach celu publicznego”, o której mowa w art. 3 projektu ustawy. Doświadczenia nabyte od roku 1989 wskazują na to, że tryb ten nigdy się nie sprawdził i nie rozwiązał żadnych problemów w skali kraju. Píše o tym prof. Hubert Izdebski w ekspertyzie sporządzonej dla Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej Sejmu RP z kwietnia 2006 roku, dotyczącej wad i słabości obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podkreślając, że **„droga na skróty jest drogą najdłuższą”**.

Złą praktyką rządzących stało się przygotowywanie i konsultowanie projektów ustaw w oderwaniu od projektów rozporządzeń wykonawczych. Tak było np. z ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym. Uchwalenie tejże ustawy z brakiem rozporządzeń wykonawczych spowodowało, iż w okresie prawie dwóch lat była ona praktycznie martwa. W projekcie nowej ustawy o planowaniu przestrzennym doliczyliśmy się aż jedenastu odesłań do rozporządzeń wykonawczych. Nie sposób w pełni ocenić wartości przedłożonego projektu bez treści pozostałych aktów prawnych. Jeżeli zarys niektórych rozporządzeń, mających związek z praktyką wykonywania zawodu, mieści się jeszcze w granicach naszej wyobraźni, o tyle pomysł kolejnej „spec ustawy” o inwestycjach celu publicznego (art. 3 ust. 4) wymieniony w projekcie jest wielką niewiadomą.

3. Niespełnione oczekiwania

Dorobek szerokiej dyskusji nad pomysłami legislacyjnymi ubiegłej kadencji ukształtował oczekiwania samorządów co do szybkich zmian w obowiązującej ustawie. Były to :

- eliminacja decyzji administracyjnych zastępujących prawo powszechnie obowiązujące (prawo miejscowe) w sferze wykonywania prawa własności,

- radykalne skrócenie procedur sporządzenia planów,
- podniesienie rangi studium poprzez uczynienie go „planem kierunkowym”, o charakterze aktu prawnego obowiązującego władzę publiczną i podmioty realizujące zadania publiczne,
- związanie planów z wieloletnim planowaniem inwestycyjnym i finansowym samorządów – plany winny być podstawą bilansowania wydatków gmin i administracji rządowej na infrastrukturę techniczną i społeczną,
- zmiany w sferze ochrony gruntów rolnych i leśnych, gdzie nie kwestionowana zasada ich ochrony nie może być jednocześnie barierą w rozwoju.

Powyższe treści szeroko są opisywane w uzasadnieniu do projektu ustawy.

Czy przedłożony projekt realizuje powyższe postulaty?

Czytając projekt ustawy można odnieść wrażenie, że niektóre z wyżej wymienionych zasad uwzględniono. Ustawa powołuje bowiem do życia plan kierunkowy i eliminuje decyzje administracyjne, ale diabeł jak zwykle tkwi w szczegółach.

4. Plan kierunkowy

Powszechnym postulatem środowisk zawodowych i samorządu terytorialnego było wzmocnienie rangi studium. Projekt ustawy wychodząc na przeciw wprowadza nowy byt w postaci planu kierunkowego. Jest to pomysł dobry, powodujący pojawienie się dokumentu wiążącego władze publiczne, aczkolwiek w wersji nowej ustawy nie pozbawiony błędów i wad. Niedopuszczalnym jest zlekceważenie po raz kolejny dotychczasowego dorobku planistycznego gmin. Zamiast poszukiwać prostych procedur przekształcających studia uwarunkowań w plany kierunkowe (98% gmin posiada takie opracowania), nakłada się obowiązek sporządzania planów kierunkowych w ciągu dwóch lat od wejścia w życie ustawy (art. 113). Nowy dokument wymagać będzie poniesienia wielkich nakładów pracy i kosztów. Niedopuszczalne i karygodne jest również unieważnienie planów miejscowych sporządzonych na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., zwłaszcza w sytuacji niemożności podejmowania decyzji po upływie 3 lat.

Niepokojącym jest pomysł załączania harmonogramu sporządzania i uchwalania planów miejscowych do planu kierunkowego. O ile może być on uzasadniony w małych gminach, to już nie jest całkowicie możliwy do zrealizowania w gminach większych, a już zupełnie w miastach metropolitalnych. Sfera projektowania zagospodarowania przestrzennego, szczególnie w miastach dużych i metropolitalnych, to sfera wielu konfliktów,

których rozwiązanie odsuwa wielokrotnie w bliżej nieokreślonej przyszłości termin uchwalenia planów miejscowych. Przy tendencji upolitycznienia rad gmin, czego najlepszym dowodem jest zmiana ordynacji wyborczej, uchwalenie planu może być elementem gry politycznej, a nie wynikiem sporu merytorycznego. Wiązanie się więc sztywnym terminem uchwalenia planu, którego dotrzymanie nie zależy często od organu sporządzającego (np. przedłużające się uzyskiwanie opinii, uzgodnień), jest z góry skazane na niepowodzenie. Chyba, że projektodawcy zależy na świadomym ograniczeniu niezależności gminy?

Odrębną kwestią jest zmiana planu kierunkowego w zakresie załącznika jakim jest wspomniany harmonogram. Oczywiście jest, że wywoła to roszczenie właścicieli terenów z obszaru objętego obowiązkiem sporządzenia planu. Podobnie wprowadzenie obowiązku sporządzania planu dla obszaru wyłączonego spod zabudowy (art. 22 ust. 8), jest aż nadto czytelnym pomysłem, sięgającym do projektu ustawy z ubiegłej kadencji o planowaniu przestrzennym gmin, gdzie przez obligatoryjność planów w granicach jednostek samorządu terytorialnego tworzył się prosty mechanizm wnoszenia roszczeń wobec władz samorządowych.

Kontrowersyjne są pomysły powierzenia przez gminę sporządzania planu kierunkowego i monitoringu przestrzennego innej gminie czy staroście powiatowemu (np. art. 13 ust. 7). Podstawowe dokumenty polityki przestrzennej wiążące władze publiczne na terenie danej jednostki samorządowej miałyby być sporządzane przez sąsiada?

5. Procedury sporządzania planów

Projekt ustawy, konsumując wyniki wielu postulatów i opinii, proponuje nowe rodzaje opracowań planistycznych, w szczególności miejscowe przepisy urbanistyczne. Intencją powstania nowego bytu prawnego w naszym przekonaniu było poszukiwanie różnych procedur i zakresów dla ich opracowania adekwatnych do danej sytuacji przestrzennej. Z projektu ustawy nie wynika jednak istotna różnica w zakresie i czasie sporządzania planów miejscowych i przepisów urbanistycznych. Czytając uważnie ustawę można stwierdzić, że różnica w czasie pomiędzy sporządzeniem planu miejscowego, a miejscowymi przepisami urbanistycznymi może wynieść raptem ok. 4 tygodni, co w efekcie ostatecznym nie jest żadnym rozwiązaniem skracającym czas ich opracowania. Trzeba też zauważyć, że przepisy urbanistyczne będą funkcjonować jako integralne elementy planowania zagospodarowania przestrzeni w skali lokalnej, czyli prawa miejscowego, a zatem ich sporządzanie powinno być ograniczone do osób mających rzeczywiste doświadczenie w tym zakresie tj. członków Izby Urbanistów.

Projekt ustawy, wbrew tezom zawartym w uzasadnieniu, nie wprowadza istotnych uproszczeń i znaczącego skrócenia procedur sporządzania planów. Jednocześnie szereg mechanizmów proponowanych w ustawie to nowe wymogi i komplikacje, efektem czego będzie wydłużenie procedur, a także zwiększone koszty sporządzenia planów. Na uwagę zwraca fakt, że nie podjęto próby usprawnienia procesu uzgodnień w procedurach sporządzania planu. Nadal też gminy narażone są na dyktat organów administracji rządowej, niekiedy z przekroczeniem swych kompetencji, poprzez narzucanie zapisów prawa miejscowego wywołującego następnie konsekwencje finansowe po stronie gmin.

Pomysłem godnym uwagi jest monitoring zagospodarowania przestrzennego. Brak jednak sformułowań dotyczących związania z kadencją rady budzi uzasadniony niepokój o sens i zakres merytoryczny w/w dokumentu!

6. Nowe pojęcia, nowe byty.

Projekt ustawy, zgodnie z ostatnią praktyką legislacyjną, proponuje szereg definicji pojęciowych. Wiele z nich w naszej ocenie jest jednak nieprecyzyjnych, co powodować będzie wątpliwości i spory interpretacyjne, a inne z kolei pojęcia występujące w dalszej części tekstu ustawy są zupełnie niezdefiniowane. Przykładem mogą być pojęcia „rewitalizacji”, „rehabilitacji” czy „przekształceń” (Art. 16), w zakresie których panuje wielki zamęt znaczeniowy. Niektóre definicje zawierają w sobie parametry, których wielkość nie wiadomo skąd wynika. Tak jest np. z definicją obszaru silnie i słabo zurbanizowanego. Wielkość rozgraniczenia podająca liczbę 50 tys. mieszkańców winna być wykazana jako właściwa w uzasadnieniu. Brak wyjaśnienia rodzi szereg pytań i wątpliwości stawiając pod znakiem zapytania słuszność i racjonalność parametru. Wątpliwości budzą też definicje „obszaru metropolitalnego” i „obszaru funkcjonalnego”. Należy się spodziewać w tym miejscu ostrej krytyki niektórych samorządów terytorialnych. Niespójności, braki, błędy występują w całym projekcie ustawy. Nie sposób wszystkich wymienić

7. Wnioski podstawowe do dalszych prac.

Nie neguje się zasadniczych rozwiązań proponowanych w projekcie ustawy, w szczególności dotyczących docelowej likwidacji decyzji ustalających warunki zabudowy i zagospodarowania terenu w sytuacji braku planu i zwiększenia zakresu obligatoryjności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Warunkiem jednak uzyskania w przyszłości pozytywnych zmian w prawodawstwie planistycznym jest płynne przejście do nowych przepisów, z zachowaniem dotychczasowego dorobku gmin, w tym:

- utrzymanie mocy prawnej planów miejscowych sporządzonych na podstawie ustawy z 1994 r.,
- utrzymanie mocy prawnej studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jako planów kierunkowych,
- wprowadzenie rozwiązań pozwalających na kontynuację sporządzanych obecnie studiów (w zależności do etapu pracy nad nimi),
- umożliwienie sporządzania nowych planów miejscowych, bez potrzeby poprzedzania ich nowym planem kierunkowym.

Ponadto skorygowania wymagałyby nieczytelne powiązania między różnymi poziomami planowania (zwłaszcza między planowaniem województw i planowaniem miejscowym), wprowadzenie faktycznych ułatwień w sporządzaniu planów miejscowych, a także wyeliminowanie i skorygowanie licznych błędów, nieścisłości i niejasności.

PREZES

Krajowej Rady Izby Urbanistów
w Warszawie

Wiesław Bielawski