

#Law4Growth policy paper #5: Planowanie przestrzenne

W obowiązującym stanie prawnym, ustawodawca pozostawił gminom swobodę w zakresie uchwalenia bądź odstąpienia od przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (dalej: mpzp), co skutkowało wieloaspektowymi procesami degradacji przestrzennej, a także korupcjogennością procedury wydawania przez gminy decyzji o warunkach zabudowy. **Zatrzymanie dalszego pogłębiania tych negatywnych zjawisk możliwe jest w drodze szybkiej interwencji legislacyjnej poprzez wyłączenie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy, zobowiązując tym samym gminy do przyjęcia mpzp dla terenów, na których dopuszczają dalszą zabudowę.**

Mieszkańcy wspólnot samorządowych, które zdecydowały się odstąpić od planowania swojego rozwoju, zmagają się dzisiaj z szeregiem istotnych, ujemnych konsekwencji chaosu przestrzennego. Są one szczególnie dotkliwe w obszarach funkcjonalnych największych aglomeracji miejskich. Krótkoterminowe oszczędności, wynikające z braku dostosowania przestrzeni do nowej funkcji zabudowy (odstąpienie od rozbudowy infrastruktury oraz zmiany kształtu działek) oraz z umożliwienia rozlewania się zabudowy rezydencjonalnej na obszarach wiejskich (niższe ceny gruntów) wygenerowały po kilkunastu latach znacznie wyższe, częściowo ukryte koszty finansowe i społeczne oraz coraz częstsze konflikty społeczne o wykorzystanie przestrzeni (według obliczeń Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN, koszty finansowe wynoszą już ok. 84,3 mld zł rocznie i stale rosną).

U progu trzeciej dekady XXI w. powszechny stał się konsensus, że niezbędne jest pokrycie całego terytorium kraju planami zagospodarowania przestrzennego, ale nawet pomimo zawarcia takiego postulatu w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju oraz Narodowym Programie Mieszkaniowym, rząd Mateusza Morawieckiego nie nałożył na gminy takiego obowiązku. Wobec nieskuteczności podejmowanych w ostatnich kilku latach prób stworzenia nowego systemu planowania przestrzennego (kolejną koncepcję zapowiedziano na połowę 2020 r.) oraz w reakcji na ujawniane przez media i organy ścigania przypadki korupcji przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, Ministerstwo Rozwoju,

powinno niezwłocznie przygotować nowelizację ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2004 r. nr 6, poz. 41 z późn. zm.), zawierającą **wskazanie kategorii terenów, dla których pozwolenie na budowę może zostać wydane wyłącznie na podstawie mpzp, w szczególności całych obszarów funkcjonalnych aglomeracji miejskich, podlegających najsilniejszym tendencjom degradacji przestrzennej.** Pozwoli to pozyskać dla sprawy głębokiej modyfikacji procedur planowania przestrzennego kolejnych zwolenników: inwestorów oraz samorządowców.

Istniejące narzędzia prawne i zasoby organizacyjne gmin są wystarczające dla pokrycia całego terytorium kraju mpzp, na co wskazują przypadki gmin, które zrealizowały to zadanie w całości. Dobrze przeprowadzony proces planowania przestrzennego czyni obawy o wystąpienie gargantuicznych kosztów wykupu działek przeznaczonych na inwestycje użyteczności publicznej bezzasadnymi. Analiza realizacji przez gminy zadań związanych z planowaniem przestrzennym wskazuje, że niepotrzebne są nowe narzędzia, ale raczej egzekwowanie przez władze centralne wykorzystania dotychczas istniejących oraz ich głęboka modyfikacja dla osiągnięcia wyższej jakości mpzp przy silniejszej koordynacji gminnego planowania przestrzennego z planowaniem rozwoju, w tym na wyższych szczeblach struktury administracyjnej kraju. Niepokojące jest planowanie zagospodarowania przestrzeni w oderwaniu od sytuacji społeczno-gospodarczej gmin, np. przeznaczenie terenów pod zabudowę mieszkaniową dla kilkukrotnie wyższej populacji kraju niż obecna i prognozowana w kolejnych dekadach.

Dotychczasowa praktyka tworzenia mpzp przez gminy wskazuje na konieczność przygotowania gruntownej nowelizacji ustawy o planowaniu przestrzennym poprzez określenie **Krajowych standardów urbanistycznych.** Obecne wytyczne, będące podstawą do przygotowania mpzp oraz wydawania decyzji o warunkach zabudowy okazały się zbyt mało rygorystyczne, prowadząc do rozlewania się zabudowy wielorodzinnej w miastach oraz jednorodzinnej w gminach wiejskich, niedostosowania kubatury budynków do przepustowości szlaków komunikacyjnych skutkującego kongestią ruchu drogowego, niespójności stylu zabudowy, degradacji krajobrazu, lokalizacji inwestycji uciążliwych w sąsiedztwie zabudowy mieszkaniowej, chaosu reklamowego. Krajowe standardy urbanistyczne powinny zakładać m.in.:

1. wyłączenie możliwości zabudowy działek łąkowych o stosunku długości granicy działki nieprzylegającej do drogi publicznej wyższej niż trzykrotność długości granicy działki przylegającej do drogi publicznej, wraz z uzupełniającą regulacją wyłączającą możliwość wydzielania działek nieprzylegających do drogi publicznej;
2. wyłączenie możliwości zabudowy rezydencjonalnej na obszarach wiejskich o niskiej intensywności zabudowy, pozostawiając wyłącznie możliwość zabudowy zagrodowej;
3. określenie maksymalnej kubatury zabudowy w proporcji do przepustowości drogowych i szynowych szlaków komunikacyjnych w strefach zabudowy śródmiejskiej;
4. określenie minimalnej liczby miejsc postojowych w parkingu podziemnym dla inwestycji zlokalizowanych w strefie zabudowy śródmiejskiej;
5. powiązanie ilości gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową z trendami gospodarczymi i demograficznymi oraz prognozami GUS.

Krajowe standardy urbanistyczne powinny zawierać ponadto wytyczne dotyczące strefowania zabudowy oraz integracji infrastruktury lokalnej i ponadlokalnej. Wskazane byłoby stworzenie mechanizmów koordynacji planowania rozwoju pomiędzy sąsiadującymi gminami (zwłaszcza w przypadku obszarów funkcjonalnych aglomeracji miejskich) oraz lokalizowania inwestycji uciążliwych dla mieszkańców.

W trzeciej kolejności, ustawodawca powinien stworzyć mechanizmy uzupełniające i ułatwiające planowanie przestrzenne w postaci:

1. zlecenia przez wojewodę zastępczego sporządzenia mpzp (na koszt gminy) dla terenów, dla których gmina nie przyjęła planu w okresie 3 lat od wejścia w życie nowelizacji ustawy;
2. umożliwienie przeprowadzenia zmiany przeznaczenia gruntu oraz granic działek wraz z rozliczeniem opłaty adiacenckiej w częściach gruntów odebranych na cele użytku publicznego dla wielu działek jednocześnie (np. w formie Zintegrowanego Projektu Inwestycyjnego);

3. wzmocnienia funkcji planistyczne mpzp poprzez przygotowanie harmonogramu i kalkulacji finansowej realizacji inwestycji celu publicznego;
4. opracowania procedur partycypacji społecznej, gwarantujących realny udział mieszkańców w przygotowywaniu mpzp, wykraczających poza obowiązek publikowania ogłoszeń w Internecie (np. poprzez obowiązkowe informowanie właścicieli działek objętych planowaniem, obwieszczenia na terenie objętym planem oraz obowiązkową pełną i otwartą, warsztatową partycypację społeczną od momentu przystąpienia do sporządzania planu, a nie od momentu wyłożenia już sporządzonego projektu planu z uwzględnieniem wybranych rozwiązań wypracowanych przez Towarzystwo Urbanistów Polskich zebranych w pracy „Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym”).

Decyzja o przywróceniu ładu przestrzennego w Polsce należy do kategorii wyborów cywilizacyjnych, powinna jednak odbywać się z zachowaniem istniejącej struktury dokumentów planistycznych: studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ambicja budowy państwa dobrobytu wymaga planowania rozwoju wykraczającego ponad standardy społeczności pierwotnych: wolicjonalnych decyzji starszyzny plemiennej działającej w postaci gminnej biurokracji. Zapewnienie wysokiej jakości usług publicznych warunkowane jest w wymiarze efektywności kosztowej uporządkowaniem zabudowy, zachowaniem jej zwartości, strefowaniem zabudowy przemysłowej i mieszkaniowej, dostosowywaniem sieci infrastrukturalnej (drogowej, szynowej, gazowej, ciepłowniczej) do postępu zabudowy. Równocześnie należy zmierzać w kierunku racjonalizacji wykorzystania niezabudowanych działek w granicach administracyjnych aglomeracji miejskich, w których występuje największy popyt na grunty budowlane poprzez powiązanie wysokości podatku z wartością bądź stopniem uzbrojenia danej nieruchomości.

Kontakt do autora:

dr Konrad Hennig

tel.: 576 020 096

e-mail: konrad.hennig@law4growth.com