



prof. zw. dr hab. Tadeusz Markowski, Przewodniczący KPZK PAN

dr Dominik Drzazga, Członek KPZK PAN

**Uwagi
w sprawie
projektu ustawy *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji
mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących***

z dnia 15 marca 2018 r.
(Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju RP)

Przedłożony do konsultacji społecznych projekt ustawy zawiera rozwiązania, które w przypadku wejścia w życie przedmiotowego aktu, spowodują szereg negatywnych konsekwencji, tak w sferze fizycznego stanu zagospodarowania polskiej przestrzeni, jak i w sferze instytucjonalnej, związanej z procesami zarządzania rozwojem. Spodziewanymi skutkami wejścia w życie ustawy będą:

W sferze materialnej zagospodarowania polskiej przestrzeni

1. Nasilenie się procesów sub- i dezurbanizacji w polskiej przestrzeni wynikające z możliwości rozwoju zespołów zabudowy mieszkaniowej poza obszarami dotychczas zurbanizowanymi, w strefach podmiejskich, na gruntach rolnych (zarówno położonych w granicach administracyjnych miast jak i, choć w mniejszym stopniu – poza nimi) ze wszelkimi tego negatywnymi konsekwencjami. Skutkiem tego zjawiska będzie pogłębienie się procesu deglomeracji miast i rozwój sub-standardowych osiedli mieszkaniowych z ograniczonym dostępem do różnego rodzaju usług takich jak: edukacja, oświata, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, usługi kultury itp.
2. Lokalizacja zespołów zabudowy mieszkaniowej w oddaleniu od już istniejących obszarów zurbanizowanych spowoduje uzależnienie mieszkańców nowych osiedli mieszkalnych od indywidualnych środków transportu.

3. Spodziewaną konsekwencją wejścia w życie ustawy będzie zwiększona presja inwestycyjna na obszary spełniające co prawda kryteria lokalizacyjne zapisane w ustawie, ale będące terenami otwartymi, rolniczymi, o charakterze biologicznie czynnym, które (biorąc pod uwagę treści ustawy mówiące o wyłączeniu inwestycji mieszkaniowych spod jurysdykcji planowania przestrzennego) nie będą chronione żadnymi skutecznymi instrumentami. Ustawa traktuje przestrzeń jak powszechnie dostępny, nieograniczony zasób.

W sferze rozwiązań instytucjonalnych związanych z zarządzaniem rozwojem

4. Przepisy projektowanej ustawy stoją w ewidentnej i jaskrawej sprzeczności do celów polityki przestrzennej państwa wskazanej w *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* (cel 6), w którym wskazano potrzebę przywracania i utrwalania ładu przestrzennego, co polega przede wszystkim na kontroli oraz ograniczaniu zjawisk sub- i dezurbanizacji prowadzących do chaotycznego „rozlewania się” miast, przy pomocy narzędzi planistycznych, z których wykorzystania rezygnuje się całkowicie w projektowanej ustawie. Proces kompleksowego planowania zagospodarowania przestrzeni ustawa zastępuje procedurą administracyjnego, doraźnego wydawania decyzji lokalizacyjnych, bez analizy długofalowych skutków tego typu działania dla systemu społeczno-gospodarczego, przestrzeni i środowiska przyrodniczego.
5. W tym kontekście proponowana ustawa sprzeczna jest również z elementarnymi celami Krajowej Polityki Miejskiej, w ramach których zakłada się wspieranie procesów rozwoju zwartych, zrównoważonych i spójnych miast, jednoznacznie wskazując na potrzebę reurbanizacji i rewitalizacji ośrodków miejskich. W tym kontekście należy zauważyć, że ustawa o wspieraniu inwestycji mieszkaniowych powinna, w jak najdalej idącym stopniu, „wpisywać się” w politykę reurbanizacyjną i procesy rewitalizacji zachodzące w polskich miastach. Oznacza to, że powinna służyć tworzeniu ułatwień do prowadzenia i koncentrowania inwestycji mieszkaniowych przede wszystkim w obszarach śródmiejskich, poddawanych rewitalizacji, tymczasem jej skutek będzie dokładnie odwrotny – będzie przyczyniać się do alokacji inwestycji na obszary dotychczas niezabudowane, które zgodnie z celami Krajowej Polityki Miejskiej nie powinny stanowić miejsc rozwoju nowych obszarów zurbanizowanych.
6. Należy zwrócić uwagę, że zaproponowane w projekcie ustawy kryteria i procedury lokalizacji inwestycji mieszkaniowych wskazują na całkowite niezrozumienie twórców tego aktu legislacyjnego, istoty właściwego sposobu zastosowania standardów w

kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego. Należy jednoznacznie podkreślić, że przy pomocy standardów przestrzennych (w szczególności o wymiarze ogólnokrajowym), dotyczących odległości nowych zespołów zabudowy mieszkaniowej od istniejących elementów infrastruktury technicznej i społecznej – nie można określać lokalizacji tejsze zabudowy (sic!). Określanie lokalizacji zabudowy mieszkaniowej powinno być przedmiotem procesu planowania, w ramach którego można wyznaczyć najlepiej predysponowane do rozwoju budownictwa mieszkaniowego tereny, uwzględniając – zgodnie ze współczesnym paradygmatem rozwoju – uwarunkowania społeczne, ekonomiczne, środowiskowe i przestrzenne. Standardy natomiast służą do tego aby w obszarach zabudowy wyznaczonych w planach określać szczegółowe sposoby i formy zabudowy oraz jej parametry techniczne. Zróżnicowanie zagospodarowania przestrzennego, implikuje potrzebę indywidualnego podejścia do kwestii wyboru lokalizacji dla wszelkiego typu inwestycji budowlanych – i taką właśnie możliwość daje narzędzie, jakim jest planowanie przestrzenne. Stworzenie „uniwersalnych” – powszechnie obowiązujących reguł lokalizacyjnych (jakie określono w ustawie dla zabudowy mieszkaniowej) jest pomysłem głęboko chybionym, potencjalnie bardzo ryzykownym i szkodliwym. Tak lokalizowana zabudowa, będzie być może względnie tania na etapie realizacji inwestycji, natomiast generować będzie ogromne koszty społeczne, w tym środowiskowe, w przyszłości. Standardy zagospodarowania są potrzebne, ale jako uzupełnienie planów, a nie ich zastępstwo, ponieważ **nie jest możliwe opracowanie uniwersalnych reguł lokalizacyjnych dla zabudowy mieszkaniowej w całym kraju – należy to jednoznacznie podkreślić.**

7. W celu ułatwienia i przyspieszenia realizacji różnego rodzaju ważnych dla społeczeństwa i gospodarki inwestycji należy dokonać zmian w systemie planowania przestrzennego w Polsce, a w szczególności w zakresie wprowadzenia nowych typów instrumentów planistycznych, takich jak: zintegrowane strategie rozwoju wraz z planem struktury przestrzennej gminy, różne typy miejscowych planów zagospodarowania terenów (m.in. plany kreacyjne w procedurze pełnej i uproszczonej, plany rewitalizacyjne oraz plany konserwatorskie), negocjowane projekty urbanistyczne (dające możliwość elastycznych negocjacji sposobu zagospodarowania terenu między samorządem a inwestorem) oraz przepisy obszarowe. Celem usprawnienia procedur lokalizacyjnych dla niektórych terenów wskazanych uprzednio w strategiach rozwojowych można przewidzieć opracowanie planów zabudowy w procedurze uproszczonej; standardami, ale lokalnymi – można natomiast określać parametry zabudowy w strefach już zurbanizowanych, gdzie

istnieją zidentyfikowane, wolne tereny inwestycyjne, niewymagające jednak przekształceń strukturalnych. Zaawansowane prace koncepcyjne nad tego typu rozwiązaniami prowadzone były przez gremia naukowe (Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN); od kilku lat trwały również prace nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym, w ramach którego również próbowano wypracować rozwiązania usprawniające system planowania przestrzennego i lokalizowania inwestycji. Z niezrozumiałych powodów zostały one zarzucone.

8. Projektowana ustawa dezintegruje nie tylko system planowania przestrzennego, ale planowania rozwoju w ogóle. Wyłączenie spod jurysdykcji ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* inwestycji mieszkaniowych (art. 20) spowoduje, że jeden z najistotniejszych i najbardziej tereno-chłonnych elementów zagospodarowania przestrzennego, którym są obszary zabudowy mieszkaniowej przestanie być *de facto* przedmiotem planowania. W tej sytuacji pojawia się zasadne pytanie, jaka jest wobec tego rola i sens planowania przestrzennego, skoro inwestycje z zakresu budownictwa mieszkaniowego, a także budownictwa drogowego zostają uregulowane ustawami specjalnymi?
9. Kontrowersyjnym rozwiązaniem jest propozycja zawarta w art. 6 (i dalszych) by na terenach objętych MPZP, który wyklucza zabudowę mieszkaniową inwestor mógł mimo tego ubiegać się o zgodę na realizację inwestycji mieszkaniowych, składając wniosek do rady gminy. Kryteria wydawania takiej zgody lub jej odmowy przez gminę (art. 6, ust. 3) są mało precyzyjne („stan zaspokożenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy”) – i dają podstawę do całkowicie uznaniowej oceny wniosku przez radnych, a co za tym idzie – procedury lokalizowania inwestycji mieszkaniowych proponowane w projekcie ustawy będą tworzyły różnego rodzaju pułapki społeczne, skłaniające samorządy lokalne do ulegania naciskom deweloperów, spekulacji na rynku gruntów itp. Analogiczna uwaga dotyczy też sytuacji wydawania zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej w przypadku gdy teren nie jest objęty MPZP i w związku z tym nie zostały dla niego określone szczegółowe sposoby zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 7, ust. 2). Przy rozpatrywaniu wniosku inwestora o wydanie zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej przez radę gminy ustawa nie dopuszcza możliwości kierowania się zapisami studium co do funkcji terenu, które – choć nie jest dokumentem normatywnym (tylko indykatywnym planem struktury gminy) to jednak zawiera określenie funkcji. Byłoby to o wiele lepsza i bardziej merytoryczna podstawa decyzji i oceny potrzeb mieszkaniowych.

10. Nieuzasadnione jest wyłączenie stosowania przepisów o ochronie gruntów rolnych w granicach administracyjnych miast na terenach inwestycji mieszkaniowych (art. 9, ust 2; art. 35). Tworzy to zagrożenie dla rozpraszania zabudowy w strefach zewnętrznych miast gdzie znajduje się dużo gruntów rolnych i jako takie – jest wspieraniem sub-urbanizacji, a nie rewitalizacji.
11. Projektowana ustawa nie precyzuje jakie miałyby być znaczenie konkursu na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną uzasadniająca rozwiązanie funkcjonalno-przestrzenne inwestycji mieszkaniowej w kontekście miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana – kto i na jakich zasadach miałby rozstrzygać ten konkurs i wybierać właściwe do realizacji rozwiązanie (art. 13)?
12. Kolejnym kontrowersyjnym rozwiązaniem proponowanym przez ustawę jest wydawanie decyzji lokalizacyjnej dla inwestycji mieszkaniowej przez wojewodę (art. 14, ust. 1). Nie jest w ogóle zrozumiałe dlaczego kompetencje co do zasady przynależne samorządowi gminy ma przejmować wojewoda? W ustawie nie jest wyraźnie powiedziane, że uchwała rady gminy w sprawie zgody lub odmowy wobec wniosku inwestora o lokalizację inwestycji mieszkaniowej jest wiążąca dla wojewody. Zakładając jednak, że tak jest, samorządy lokalne zostają pozbawione kompetencji, co do określania sposobu zagospodarowania terenu na obszarze inwestycji mieszkaniowej, bo ten określa wojewoda zgodnie z przepisami art. 15, ust. 1. Rodzi się pytanie, jakie kompetencje w zakresie określania sposobów zagospodarowania terenów ma wojewoda? Czy ma odpowiednie służby planistyczne do tego celu? W jakim stopniu wiążący będzie dla określania sposobów zagospodarowania terenu konkurs, o którym mowa w art. 13?
13. Konstrukcja przepisów ustawy tworzy *de facto* system gospodarowania przestrzenią, w którym to samorządy lokalne tracą znaczącą część swojej samodzielności planistycznej w zakresie kształtowania zagospodarowania lokalnej przestrzeni, wynikającej z dotychczasowych rozwiązań prawno-ustrojowych, na rzecz inwestorów i wojewodów. Inwestorzy stają się – *de facto* – podmiotami, które kierując się komercyjnymi przesłankami mogą wybierać w gminach tereny pod lokalizację inwestycji mieszkaniowych, nie mając zarazem kompletnie żadnych zobowiązań i odpowiedzialności w zakresie dbałości o stan/ jakość zagospodarowania przestrzeni lokalnej.
14. Wątpliwości budzi również tryb usuwania drzew i krzewów z terenu realizacji inwestycji mieszkaniowych (art. 22).

Łódź - Warszawa, dn. 26 marca 2018 r.