



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 7 czerwca 2022 r.**

w sprawie: **kierunków reformy planowania przestrzennego w kontekście rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Śląski Związek Gmin i Powiatów od lat wskazuje na konieczność przeprowadzenia kompleksowej reformy planowania przestrzennego. Gminy oczekują przejrzystych regulacji umożliwiających sprawne i skuteczne planowanie własnego rozwoju, dających jednocześnie samorządom elastyczność i samodzielność w kształtowaniu odmiennych w skali kraju przestrzeni - zgodnie z lokalnymi uwarunkowaniami. Wskazywaliśmy to już na etapie prekonsultacji w styczniu br. wyrażając głęboką nadzieję na jasne i czytelne przepisy, które wyeliminują słabość obecnego systemu. Nowa legislacja w planowaniu przestrzennym, tak niewątpliwie ważna dla samorządów, podmiotów gospodarczych czy wreszcie obywateli, winna być czytelna i jasna, a nowe regulacje spójne i eliminujące ich podatność na interpretacje. W obecnie przedstawionym akcie w ocenie wielu gmin członkowskich Związku nie ma pewności co do sumarycznej skuteczności planowania przestrzennego w gminach i osiągnięcia ładu przestrzennego poprzez wprowadzane regulacje. Wskazane propozycje prawne wymagają uruchomienia dodatkowych kosztów, jak i zaplecza kadrowego. Szczególny problem pojawi się w gminach nieposiadających własnych pracowni urbanistycznych.

Przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odbieramy w dużym stopniu jako zawiły i niezrozumiały. Tak wielkie zmiany w przepisach (zmiana praktycznie w każdym artykule, dodane nowe rozdziały) wprowadzone powinny być tak naprawdę nową ustawą, która byłaby jasnym i czytelnym rozpoczęciem nowej perspektywy w planowaniu przestrzennym. Skala proponowanych zmian jest wyjątkowo duża. Powstają nowe rozdziały ustawy, a artykuły rozrastają się do numeracji 37ea, eb, ec...eg. Wiele zapisów podlega zmianom, a słownik pojęć ulega znacznemu rozszerzeniu. Liczba i zakres zmian spowoduje dalsze utrudnienia interpretacyjne, zmniejszy czytelność ustaleń oraz w rezultacie skomplikuje proces planistyczny. Choćby z tego względu nowe przepisy powinny być treścią nowej ustawy.

Dodatkowo ponownie bardzo krótki czas na skonsultowanie projektu „reformy planistycznej” (21 dni) jest istotnym ograniczeniem w diagnozie szans, słabości i zagrożeń proponowanych rozwiązań, w szczególności przez mniejsze samorzady. Wyrażamy więc obawę, że zaproponowane rozwiązania nie umożliwią osiągnięcia założonych celów, tak optymistycznie przedstawionych w uzasadnieniu.

Po analizie przedstawionych dokumentów i dyskusji przedstawicieli gmin naszego Związku przedstawiamy poniżej kilka najistotniejszych uwag.

1. Partycypacja społeczna

W planowaniu przestrzennym od zawsze obowiązywał udział społeczeństwa i należy go sumiennie przestrzegać. Bezpośrednie konsultacje społeczne powinny rozpocząć się - czego nie zaproponowano w projekcie zmiany ustawy - już po ogłoszeniu o przystąpieniu do sporządzania dokumentu na etapie zbierania wniosków i opracowania koncepcji.

Obowiązkowe spotkanie otwarte na tym etapie (ew. inne zaproponowane w projekcie ustawy techniki) umożliwiłoby edukację i wzajemne poznanie oczekiwań pozwalających na opracowanie projektu odpowiadającego realnym potrzebom oraz faktyczne włączenie społeczności lokalnych do procesów planistycznych.

Nadmiernie rozbudowana forma konsultacji i uspołecznienia procedury planistycznej na etapie wyłożenia projektu do publicznego wglądu nie osiągnie zakładanych w uzasadnieniu celów, co więcej znacząco i niepotrzebnie wydłuży czas sporządzania planów. Zakładając rozszerzenie partycypacji na etapie wstępnym procedury, optymalnym rozwiązaniem wydaje się być pozostawienie dotychczasowych form konsultacji na etapie wyłożenia (dyskusja publiczna i uwagi).

Konsultacje powinny być szczególnie istotne w Zintegrowanych Planach Inwestycyjnych. W przepisach w zaproponowanym kształcie przeprowadza się je jedynie po przeprowadzeniu negocjacji oraz dokonaniu uzgodnień i opinii (przy czym mogą one zostać zredukowane wyłącznie do składania uwag, nawet bez dyskusji publicznej), tymczasem szczególnie w tej procedurze udział społeczności lokalnej powinien być jak najpełniejszy.

2. Plan ogólny i procedura planistyczna

Plany ogólne były skutecznym, podstawowym dokumentem planistycznym w gminach do czasu, aż ustawą z 1994 r. zostały unieważnione z mocy prawa, co też stało się początkiem planistycznej degradacji kraju i sprawiło, że do dzisiaj narzekamy na niskie pokrycie gmin planami miejscowymi. Zawierały one podstawowe dyspozycje przestrzenne i ustalenia szczegółowe na poziomie adekwatnym do obszaru gminy.

Pomysł planu ogólnego oceniamy więc pozytywnie, ale dużą obawę stanowi jego zakres, w szczególności brak rysunku planu, w tym układu dróg oraz części analitycznej.

Ujednoczenie procedur dla wszystkich aktów planistycznych jest zasadne, dopuszczenie wprost równoległego procedowania zmiany planu ogólnego oraz planu miejscowego czy przyjęcia zmiany planu ogólnego w ramach uchwały dotyczącej planu miejscowego wyeliminuje wątpliwości prawne i rozbieżne stanowiska organów w tej kwestii.

Natomiast zastąpienie studium dokumentem zwanym planem ogólnym to nie tylko zmiana semantyczna, ale też wprowadzenie elementu łączącego ustalenia planistyczne w przestrzeni ze strategią rozwoju gminy. Trudno jednoznacznie ocenić skuteczność takiego połączenia również w sytuacji aktualnego braku obowiązku sporządzania strategii. Obawiamy się, że proces definiowania przestrzeni gminy będzie niepełny. Wartym rozważenia jest włączenie modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej do planu ogólnego (jako jeden z załączników do uzasadnienia) i pozostawienie strategii jako nieobligatoryjnej.

Wprowadzony w projekcie plan ogólny będzie się znacząco różnił od obecnego Studium, będzie bowiem stanowić akt prawa miejscowego i zawierać ma jedynie ustalenia dotyczące poszczególnych stref, odpowiadających przeznaczeniu terenu oraz gminne standardy urbanistyczne, określające parametry i wskaźniki zabudowy. Standardy dostępności obiektów infrastruktury społecznej wydają się mocno dyskusyjne. Odległość od szkoły przestaje mieć znaczenie, gdy brakuje dzieci. Odległość od parku zrównano z dostępnością do lasu, co może przychylić się do lokalizowania zabudowy w jego zbliżeniu. W planie ogólnym wyznaczone będą również granice obszarów uzupełnienia zabudowy oraz obszarów zabudowy

śródmiejskiej. Obszary uzupełnienia zabudowy powinny mieć przypisaną funkcję, co nie jest klarowne w ustawie w odniesieniu do wydawanych w nich decyzji wz.

Chcemy bardzo mocno podkreślić, że tryb i terminy realizacji tak złożonej reformy wydają się być nierealne do wykonania, w szczególności przez gminy nieposiadające własnej pracowni urbanistycznej. Perspektywa zamknięcia reformy do końca 2025 r. ma znikome szanse powodzenia. Znakomita większość, zwłaszcza mniejszych gmin, nie poradzi sobie finansowo oraz organizacyjnie z przygotowaniem nowych strategii, które będą musiały być przygotowane przed uchwaleniem nowych planów ogólnych. Nawet jednoczesne opracowywanie ww. dokumentów nie gwarantuje ukończenia procedur w zakładanym czasie.

3. Decyzja o warunkach zabudowy

Przepisy dotyczące wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu idą w dobrym kierunku i częściowo rozwiązują problem ich terminu ważności (zarówno wydawanych w trybie nowych przepisów, jak i aktualnie obowiązujących). Niemniej jednak nie wszystkie negatywne skutki już wydanych decyzji zostały zneutralizowane. Aktualnie wydane decyzje o warunkach zabudowy nie muszą być zgodne z ustaleniami studium, a wydanie odmowy warunków zabudowy jest sporadyczne (orzecznictwo sądów, a w konsekwencji samorządowych kolegiów odwoławczych idą w kierunku dalekiej liberalizacji, co skutkuje częstym uchylaniem decyzji odmownych). Posiadanie decyzji o warunkach zabudowy uznawane jest przez sądy powszechne jako dotychczasowe wykorzystanie. Istnieją wyroki, które uznają potencjalną możliwość uzyskania warunków zabudowy za dotychczasowe wykorzystanie (przykładowo osoba nabywa nieruchomości w terenach bez planu z zamiarem uzyskania warunków zabudowy). Oznacza to, że „na rynku” funkcjonuje bardzo duża liczba warunków zabudowy (często wykorzystywanych przez właścicieli nieruchomości jako sposób na wzrost wartości nieruchomości), które nie zostały „skonsumowane” przez pozwolenie na budowę, a niezmiernie utrudniają opracowywanie projektów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyłączenie takich nieruchomości spod zabudowy w nowo uchwalonym planie skutkuje odszkodowaniami po wejściu planu w życie. Projekt ustawy przewiduje w art. 56, że dla decyzji, które stały się prawomocne, okres ważności również wynosi 5 lat od daty wejścia w życie ustawy, nawet tych, które zostały wydane prawie 20 lat temu. Zauważyć należy, że w stosunku do projektu ustawy z etapu prekonsultacji okres ten wynosił 3 lata, a w aktualnie procedowanym projekcie został wydłużony o 2 lata (również w stosunku do starych decyzji). Okres ten powinien zostać skrócony do 3 lat.

Zezwolono na wydawanie decyzji wz dla nadbudowy, rozbudowy istniejących obiektów bez zgodności z obszarem uzupełniającym, jednak nie zagwarantowano zachowania skali i funkcji takich obiektów. Może to być przyczynkiem zamiany porzucanych w przestrzeni Polski samotnych domów na swobodne inwestycje.

4. Opłata planistyczna

Zaproponowane rozwiązania nie umożliwią osiągnięcia założonych celów, co widoczne jest w szczególności we wprowadzonej zmianie art. 36-37, w zakresie opłaty planistycznej i odszkodowań. Przedstawione zasady ustalania opłaty planistycznej dla każdego właściciela nieruchomości, której wartość wzrosła automatycznie po wejściu w życie planu miejscowego bez warunku zbycia nieruchomości są rewolucyjne i bardzo dyskusyjne. Tym bardziej, że informacja o konieczności zapłaty renty planistycznej będzie dla większości społeczeństwa pierwszą informacją o przeprowadzonej zmianie planistycznej. Powyższe pogłębi i tak obecną zapaść w zakresie ściągalności renty planistycznej. Taka ocena wynika z doświadczeń własnych gmin, a potwierdza ją raport NIK o opłatach lokalnych. Nie jest to na dzisiaj istotny dochód gmin, a po zmianach dopuszczających rozłożenie opłaty na 30 lat, nadal nim nie będzie.

W przypadku decyzji o utrzymaniu powyższych, obciążających społeczeństwo, zapisów konieczna będzie szeroka kampania informacyjna o wprowadzeniu kolejnej „daniny”. Poszkodowani będą zwłaszcza właściciele nieruchomości rolnych położonych w gminach, które uchwalą plany miejscowe, gdyż będą zmuszeni płacić rentę planistyczną w dużej kwocie, zgodnie ze zmienionym przeznaczeniem, powodującym wzrost wartości nieruchomości, nie dysponując środkami uzyskanymi ze sprzedaży tych działek. Tymczasem w gminach, w których nie będą uchwalane plany miejscowe, opłata planistyczna zgodnie ze zmienianymi zasadami pobierana będzie tylko w przypadku wydania decyzji o warunkach zabudowy (a więc w sytuacji podjęcia decyzji o inwestowaniu w zagospodarowanie nieruchomości, a nie jak to ma miejsce w przypadku planów, w związku z samym uchwaleniem planu miejscowego). Skutkiem takiej regulacji może być brak spójności w planowaniu przestrzeni – aby uniknąć konfliktów społecznych i dramatów wielu rodzin, gminy będą odchodzić od uchwalania nowych planów lub rezygnować z planów dla większych obszarów na rzecz punktowych zmian „na życzenie”. Oznacza to faktyczne zablokowanie procesów planistycznych w gminach.

Analogicznie jest z roszczeniami. Brak uzależnienia roszczenia od zbycia nieruchomości spowoduje „zalanie” gmin roszczeniami o wypłatę pozornych odszkodowań za wymyśloną utratę wartości nieruchomości.

Zagadnienia renty planistycznej i roszczeń w planowaniu przestrzennym, zasady ich równoważenia oraz potrzeba ich płacenia, wymagają ponownego i dogłębnego przemyślenia ponieważ rodzą olbrzymie skutki finansowe tak dla gmin, jak i dla podmiotów prywatnych. W miejsce proponowanych rozwiązań, należy rozważyć uściślenie obowiązujących obecnie przepisów poprzez zniesienie 5-letniego okresu poboru opłaty (co wyeliminuje kwestie „zamrożenia” nieruchomości), a także poprzez wprowadzenie ustawowej definicji zbycia, obejmującej również nieodpłatne sposoby zbycia, w tym darowiznę lub ustalenie, że w przypadku darowizny konieczność uiszczenia opłaty przechodzi na obdarowanego, jeśli zbędzie uzyskana w wyniku darowizny nieruchomość.

5. Faktyczny sposób użytkowania

Bardzo istotna z punktu widzenia ustalania opłat, a zwłaszcza wypłat odszkodowań jest kwestia ustalenia definicji faktycznego sposobu korzystania/faktycznego sposobu użytkowania nieruchomości.

Orzecznictwo wydaje się wypaczać znaczenie słowa „faktyczny” poprzez założenie, że już nawet sama potencjalna możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy decyduje o stanie nieruchomości, chociaż nie rodzi żadnych praw do terenu, do budowy, a uzyskać może ją nawet inny podmiot, niż właściciel nieruchomości. Decyzja o warunkach zabudowy jest jedynie rodzajem promesy wskazującej przyszłą możliwość realizacji zamierzenia inwestycyjnego, a jednak na dzień dzisiejszy nawet potencjalna możliwość jej uzyskania przesądza o obciążeniu gmin koniecznością wypłaty odszkodowań. W związku z powyższym, bez wprowadzenia definicji faktycznego sposobu użytkowania, biorąc pod uwagę punkt 4 niniejszego stanowiska, gminy poniosą ogromne koszty rewolucji planistycznej.

6. Rejestr planistyczny

Niewinne z pozoru zapisy dotyczące nowotworzonego rejestru urbanistycznego sprawiają, że gminy będą w stanie permanentnego aktualizowania tego rejestru publicznego (chyba, że będzie możliwość automatyzacji tego procesu) i udostępniania. Zgodnie bowiem z proponowanymi rozwiązaniami gmina będzie zobowiązana do informowania interesariuszy (wnioskujących) o dodaniu wpisu ww. rejestrze. W dobie pełnej cyfryzacji w proces, który

całkowicie może zostać zautomatyzowany, w tak dużym stopniu nie powinny być angażowane gminy. Istotny jest również zakres udostępnianych danych. W rejestrze urbanistycznym mają być publikowane informacje nie tylko z procedur planistycznych (na różnych ich etapach), ale również dane związane z rewitalizacją, dawną „specustawą deweloperską”, wniosków o wydanie decyzji o wz i samych decyzji, uchwał w sprawie analiz kadencyjnych, rozstrzygnięć nadzorczych wojewody. Powyższe oznacza, że w gminach koniecznym będzie zaangażowanie pracowników wyłącznie do aktualizowania i informowania o aktualizacji rejestru urbanistycznego.



Edward Maniura
Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego