
ALERT SAMORZĄDOWY

9

gap.



open
eyes
economy
summit

Marcin Bazylak
prof. dr hab. Paweł Churski
Agnieszka Dawydzik
dr Rafał Dutkiewicz
Joanna Erbel
prof. dr hab. Jerzy Hausner
Adam Korta
Grzegorz Kubalski
dr Michał Kudłacz
prof. UW dr hab. Andrzej Łoś
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki
Benedykt Węgrzyn
dr Michał Wolański
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz

Dobrze gospodarować przestrzenią

Gospodarka przestrzenna polega na celowym, świadomym i racjonalnym porządkowaniu elementów zagospodarowania przestrzennego na określonym obszarze, w skład których wchodzi: zabudowa mieszkaniowa, obiekty gospodarcze, punkty usługowe, elementy infrastruktury, itp. Należy wyróżnić gospodarowanie przestrzenią i gospodarowanie w przestrzeni. **Gospodarowanie przestrzenią** ma charakter działalności strukturotwórczej prowadzącej do tworzenia określonych struktur przestrzennych. **Gospodarowanie w przestrzeni** wiąże się natomiast z konstruowaniem w przestrzeni układów funkcjonalnych i organizowaniem funkcjonowania kształtowanych struktur przestrzennych.

Polska należy do krajów wszechobecnego chaosu przestrzennego. Jest on konsekwencją nadmiernie liberalnych przepisów dotyczących możliwości lokalizacji inwestycji, powszechnego przekonania o istnieniu „świętego prawa własności”, a wreszcie braku mechanizmów zapewniających ponoszenie kosztów urbanizacji przez korzystających na tym właścicieli gruntów.

Stan gospodarki przestrzennej w Polsce determinowany jest przez ramy określone regulacjami bardzo niedoskonałej, a wręcz obecnie szkodliwej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r. Pomimo wielu prób podejmowanych na przestrzeni ostatniej dekady nie udało się doprowadzić do jej zmiany.

W obowiązujących planach miejscowych przeznaczono tyle terenów pod zabudowę jedno- i wielorodzinną, co

już dziś (na podstawie planów) teoretycznie pozwala na osiedlenie na nich ok. 70-80 mln. ludzi (niektórzy twierdzą, że nawet ponad 100 mln.). Już w roku 2010 z orientacyjnych szacunków (zjawisk tych nie monitoruje się bowiem regularnie) wynikało, iż, porównując jedynie dane dotyczące zaplanowanych w miejscowych planach terenów pod budownictwo mieszkaniowe z obrotami na rynku działek budowlanych, spodziewany czas sprzedaży zasobów gruntów budowlanych ustalony w planach miejscowych wynosiłby ponad 900 lat.

Stan pandemii COVID-19 z pełną mocną obnaża niedoskonałości obowiązujących regulacji naprawczych. Wśród głównych wyzwań należy wymienić:

- podstawą prawną ponad 60% inwestycji w Polsce są decyzje o warunkach zabudowy. Ich powszechne wykorzystywanie w praktyce gospodarki przestrzennej skutkuje m.in. niekontrolowaną suburbanizacją, zmniejszaniem dochodów gmin z tytułu opłat planistycznych i adiacenckich oraz chaosem przestrzennym, które przekładają się na lawinowo rosnące koszty ekonomiczne, społeczne i środowiskowe;
- problemem polskiej przestrzeni jest nie tylko niskie pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (w ich zasięgu znajduje się dziś około 28% powierzchni Polski), ile brak podstawowych walorów planów miejscowych pozwalających na kontrolowanie zagospodarowania przestrzeni i przeciwdziałanie rozpraszaniu zabudowy. Jedną z przyczyn tej sytuacji jest nieumocowana konstytucyjnie, zbyt duża odpowiedzialność odszkodowawcza administracji publicznej wynikająca z niewłaściwych regulacji;
- system planowania przestrzennego pozostaje niezintegrowany z planowaniem strategicznym,

co pogłębia wyzwania związane z jego prawidłowym funkcjonowaniem i jest przeciwnie skuteczne. Strategie rozwoju i plany zagospodarowania są opracowywane jako całkowicie autonomiczne dokumenty, często przez zupełnie odrębne zespoły planistów;

- warunki pandemii COVID-19 zmieniły doraźne potrzeby w zakresie gospodarowania przestrzenią wskazując m.in. na potrzebę zwiększenia udziału przestrzeni publicznych spełniających warunki dystansu społecznego czy też potrzebę oddania części ciągów komunikacyjnych dla potrzeb zwiększonego ruchu pieszego i rowerowego;
- nowe uwarunkowania zachowań społecznych zwróciły uwagę na dysfunkcje najbliższych przestrzeni sąsiedzkich i potrzebę ich lepszego zagospodarowania oraz wykorzystania zgodnie z potrzebami mieszkańców oraz wyzwaniami wynikającymi z zewnętrznych uwarunkowań (np. zwiększenie powierzchni terenów zielonych sprzyjające zwiększeniu retencji wody, ograniczeniu efektu miejskiej wyspy ciepła, poprawie jakości powietrza, itp.);
- epidemia wzmacnia tendencję do podmiejskiego osiedlania się. Wykorzystają to deweloperzy, zagęszczając tkankę podmiejską zabudową jednorodziną. Zwiększy to napór komunikacyjny na arteriach wjazdowych do dużych miast. Oznacza to konieczność przeprowadzania solidniejszych analiz komunikacyjnych i konieczność obowiązkowej współpracy dotyczącej zagospodarowania przestrzennego w ramach aglomeracji.

W celu sprostania wskazanym powyżej wyzwaniom rekomendujemy podjęcie następujących działań:

- podjęcie doraźnych regulacji przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie zwiększenia udostępnienia przestrzeni publicznych dla

mieszkańców – zmiana organizacji placów zabaw, zmiana organizacji terenów rekreacyjnych, zwiększenie powierzchni ogródków letnich w punktach gastronomicznych, itp.;

- zmianę organizacji ruchu na obszarze miast wykorzystującą efekt ograniczenia aktywności gospodarczej i społecznej - zmniejszenie presji ruchu samochodowego w centrach dużych miast, poszerzenie udziału pasów ruchu przeznaczonych dla rowerów i transportu publicznego oraz stref tempo-30, a także stref wyłączonych z ruchu kołowego;
- upowszechnienie miękkich i nieformalnych narzędzi planowania przestrzennego, które - do czasu wprowadzenia nowych regulacji prawnych - mogłyby ograniczać negatywne konsekwencje obecnych uwarunkowań prawnych. Opierają się one na nieformalnych sposobach działaniach oraz wspólnej wizji wynikającej z konsensu i dobrowolnej współpracy gmin i ich mieszkańców;
- upodmiotowienie kompetencyjne i finansowe wspólnot mieszkaniowych w zakresie możliwości zagospodarowywania najbliższych przestrzeni sąsiedzkich zgodnie z identyfikowanymi potrzebami mieszkańców oraz wskazywanymi wyzwaniem wynikającymi z uwarunkowań zewnętrznych;
- poszerzenie wykorzystania partycypacji jako formy uzgadniania z mieszkańcami sposobów gospodarowania przestrzenią oraz gospodarowania w przestrzeni. Można i należy w tym zakresie wykorzystać technologie zdalne i oparte na nich systemy PPGIS (public participation geographic information system), które w obecnych warunkach mogą efektywnie wspierać proces zdalnej konsultacji projektów planów;
- jak najszybszą zmianę prawa w zakresie gospodarki przestrzennej w Polsce, nie ograniczającą się do nowelizacji i etapowych

korekt, ale opartą na nowej ustawie eliminującej możliwość dalszego wykorzystywania szkodliwych instrumentów (np. decyzja o warunkach zabudowy) oraz zapewniającą pełną integrację sfery strategicznej i przestrzennej w procesie planowania rozwoju każdego terytorium.

Samorząd terytorialny w obowiązującym stanie prawnym nie ma żadnych realnych możliwości prowadzenia efektywnej ekonomicznie polityki w zakresie zagospodarowania przestrzennego.

Podstawowe instrumenty sterowania tą polityką - na poziomie krajowym - koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, na poziomie samorządu województwa - plan zagospodarowania przestrzennego województwa, a także na poziomie gminy - studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie mają żadnego realnego znaczenia dla przygotowania i realizacji w określonym czasie i na określonej przestrzeni inwestycji publicznych przez administrację lokalną i regionalną (na domiar złego planuje się z nich zrezygnować bez gwarancji włączenia ich treści do przewidywanych w drodze przygotowywanych nowelizacji dokumentów zintegrowanych). Podstawowe elementy infrastruktury publicznej na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, warunkujące rozwój osadniczy, powstają bowiem poza systemem planistycznym, są realizowane na podstawie przepisów szczególnych wyłączających zasady określone przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w drodze szczególnego instrumentu jakimi są decyzje lokalizacyjne, w odniesieniu do ustaleń których „ustalenia” wymienionych aktów planistycznych szczebla wojewódzkiego i krajowego charakter „rejestrujący”, a nie władczy.

Postulujemy przede wszystkim wprowadzenie następujących rozwiązań:

- 1) Wyeliminowanie dotychczasowej decyzji o warunkach zabudowy (i zagospodarowania terenu) z porządku prawnego. Jednocześnie należy wygasić wydane do tej pory decyzje. W ten sposób zlikwiduje się obecną możliwość lokalizacji inwestycji w miejscach często przypadkowych, uzależnionych od wielkości obszaru analizowanego.
- 2) Podział terenów gminy na trzy grupy podlegające odrębnemu reżimowi:
 - a) **obszary zwartej zabudowy** – gdzie lokalizacja nowych inwestycji, uzupełniających braki w zabudowie może być oparta o rygorystycznie przestrzeganą zasadę dobrego sąsiedztwa wspartą uchwałą rady gminy w sprawie standardów urbanistycznych;
 - b) **obszary zabudowy rozproszonej i obszary planowanej zabudowy** – gdzie lokalizacja nowych inwestycji jest możliwa wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
 - c) **pozostałe obszary** – wyłączone z możliwości zabudowy.
- 3) Powiązanie planowania przestrzennego z planowaniem finansowym. Obecnie sporządzane dokumenty dotyczące skutków uchwalania kolejnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w praktyce są sprzeczne z obowiązującymi przepisami. Nie są one bowiem powiązane z dokumentami wymaganymi przez ustawę o finansach publicznych. Co do zasady konsekwencje finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego muszą

być wprowadzane do wieloletniej prognozy finansowej. Niezdolność gminy do uzbrojenia terenu powinna uniemożliwiać uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przewidującego nowe tereny pod zabudowę. Jednocześnie zgodnie z tym kryterium należy dokonać przeglądu już uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego. Plany „nadmiarowe” nie będą mogły być uchylone ze względu na ewentualne roszczenia odszkodowawcze. Na ich terenie należy jednak przewidzieć obowiązek uprzedniego pokrycia kosztów niezbędnej infrastruktury przez inwestora.

- 4) Powiązanie podatku gruntowego z przeznaczeniem gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Możliwość opłacania podatku rolnego (co przy dostatecznie słabej klasie gruntów oznacza w praktyce niepłacenie) od gruntów przewidzianych pod zabudowę z jednej strony prowadzi do presji na zmianę przeznaczenia gruntów ponad rzeczywiste potrzeby, a z drugiej zaniża dochody gminy w sytuacji konieczności inwestowania w infrastrukturę.
- 5) Zreformowanie systemu opłat adiacenckich, w tym renty planistycznej. Przede wszystkim powinno to obejmować:
 - a) obowiązek uiszczenia opłaty bezpośrednio po uchwaleniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a nie dopiero po obrocie nieruchomości i to w określonym czasie (po 5 latach obrót nie wiąże się już z koniecznością zapłaty renty planistycznej);
 - b) uznanie renty planistycznej za podlegającą wpisowi do księgi wieczystej danej nieruchomości;

- c) powiązanie wysokości opłaty nie ze wzrostem wartości nieruchomości, lecz z kosztami **wybudowania niezbędnej infrastruktury – tak technicznej, jak i społecznej**;
- d) w przypadku podziału nieruchomości – ustalenie określonego ułamka powierzchni gruntów przechodzących z mocy prawa na rzecz gminy. Może to następować albo w ramach wydzielonych gruntów na cele publiczne, albo w przypadku braku takich gruntów – jako własność ułamkowa w nieruchomości rynkowej.

6) Obligatoryjny nakazu umieszczania w zapisach planów miejscowych regulacji o charakterze ekologiczno-klimatycznym, dotyczącym na przykład retencji wody deszczowej.

Trzy wektory: edukacyjny, kulturalny i zielony muszą się wyrazić najmocniej w planowaniu przestrzennym.

Polskie miasta potrzebują dobrego planowania przestrzennego, które będzie stawiało priorytet ruchu pieszego i rowerowego oraz rozwijało na transport publiczny. Dobrze zaplanowane miast opiera się również na sieci centrów lokalnych, gdzie w promieniu 15 minut spaceru można zaspokoić wszystkie swoje potrzeby: zrobić zakupy, skorzystać z oferty lokalnego centrum aktywności, miejsc kultury, pobyć w zieleni, pójść do kawiarni, restauracji, naprawić buty lub skorzystać z usług krawca oraz przychodni zdrowia.

Należy zwiększać podaż obszarów dobrze skomunikowanych np. poprzez budowę nowych przystanków kolejowych w miejscach umożliwiających systematyczne planowanie oraz komercjalizację okolicznych terenów. Powinna się ona odbywać w myśl zasady Transit Oriented Development, czyli projektowania przede wszystkim z myślą o użytkownikach transportu publicznego. Na przykład

priorytetem powinno być wygodne dojście do przystanku kolejowego, zaś wzdłuż niego powinny być lokowane usługi. Dobrym przykładem może tu być prywatna inwestycja developerska „Wilno” w Warszawie.

W przypadku inwestycji mieszkaniowych i biurowych normatywy parkingowe powinno zastąpić mikroplanowanie mobilności. Pilotażowo inwestycje projektowane z myślą o łatwym dojściu do stacji metra, przystanków tramwajowych, czy kolei oraz dobry dostęp do sieci dróg rowerowych powinny mieć możliwość odstępstw od aktualnych norm.

Planowanie przestrzenne, jest jednym z trzech podstawowych obszarów planowania rozwoju na poziomie lokalnym (obok planowania społeczno-gospodarczego i finansowego). Niełatwo jest znaleźć przykłady samorządów, które w sposób logiczny i uporządkowany koordynują działania planistyczne pomiędzy trzema wspomnianymi obszarami.

Alert samorządowy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne na:
www.oees.pl/dobrzewiedziec