



PREZYDENT MIASTA POZNANIA
JACEK JAŚKOWIAK

Poznań, 4 lipca 2018 r.

MPU-DR/0502-9/18
3037/18

Szanowni Państwo,

jako Prezydent Miasta Poznania pragnę zaprezentować ponownie stanowisko Miasta Poznania w sprawie projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, który dnia 26 czerwca 2018 r. skierowany został do Sejmu. Pomimo wprowadzenia wielu zmian do wcześniejszego projektu ustawy (z dnia 15 marca 2018 r.) szereg uwag, w tym szczególnie tych natury systemowej, zachowuje swoją aktualność.

Zdaniem autorów opiniowanego projektu: „Projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach”.

Jeżeli zdaniem autorów projektu główną przyczyną braku adekwatnej ekonomicznie oferty mieszkaniowej w kraju jest zbyt duże ryzyko inwestorskie, występujące wskutek istniejących barier administracyjnych, to zmuszony jestem z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że diagnoza ta jest całkowicie błędna. Analizując wnikliwie zarówno tekst samego projektu, jak i jego uzasadnienie, stwierdzam, że regulację godzącą w przestrzeń miejską i proces inwestycyjny oparto na całkowicie wadliwych przesłankach.

Na wstępie wskazać należy, że problemem budownictwa mieszkaniowego w Polsce nie jest zbyt mała ilość terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, wręcz przeciwnie – z wielu opracowań i analiz wynika, iż w całym kraju istnieje nadpodaż terenów mieszkaniowych. Obecnie obowiązujące na terenie wszystkich gmin dokumenty planistyczne, tj. studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, przewidują przeznaczenie mieszkaniowe kilkunastokrotnie przewyższające liczbę ludności. Chłonność terenów przeznaczonych tylko w obowiązujących planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe w gminach w całym kraju szacowana jest na 60-70 mln mieszkańców, a dochodzą do tego jeszcze tereny nieobjęte planami, na których można budować mieszkania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. W samym tylko Poznaniu chłonność terenów mieszkaniowych przewidzianych w obowiązujących i opracowywanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w studium szacowana jest na około 1 000 000 mieszkańców, co niemal dwukrotnie przewyższa aktualną liczbę ludności miasta.

W tym miejscu, bazując na twardych danych, należy postawić zasadnicze pytanie, co tak naprawdę jest podstawą niewystarczającego rozwoju inwestycji mieszkaniowych w Polsce oraz o jakich standardach mieszkaniowych chcemy myśleć, projektując przestrzeń miejską dla jej przyszłych użytkowników?

Miasto Poznań od wielu lat apeluje o zmiany w aktach prawnych regulujących proces inwestycyjny w Polsce. Dotychczasowe narzędzia, którymi jako gmina dysponujemy, okazały się dalece niewystarczające do prowadzenia skutecznej polityki przestrzennej. Szerokie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy, które zgodnie z prawem nie muszą respektować ustaleń Studium, rola orzeczeń Samorządowego Kolegium Odwoławczego, długotrwały proces tworzenia planów miejscowych oraz brak regulacji umożliwiających adekwatną partycypację inwestora w budowie infrastruktury towarzyszącej danej inwestycji są barierami, z którymi mamy do czynienia w każdej dzielnicy miasta. To w znacznej mierze ogromne koszty inwestycji, których sporym udziałem są koszty budowy infrastruktury drogowej, kanalizacyjnej, społecznej, ponoszone w obecnym systemie prawnym jedynie przez gminy, są rzeczywistą barierą dla rozwoju taniej zabudowy mieszkaniowej. Wielokrotnie podkreślaliśmy, że dla skutecznej polityki przestrzennej, w tym głównie tej prowadzącej do powstawania nowych osiedli mieszkaniowych, system ponoszenia przez gminę kosztów urbanizacji musi ulec zmianie, a ustawodawca winien wprowadzić do systemu prawnego skuteczne narzędzia finansowe, nakładające na uczestników procesu inwestycyjnego obowiązek partycypacji w szeroko rozumianych kosztach planowania przestrzennego. Obecny system planowania przestrzennego w Polsce, w którym niejednokrotnie wszyscy mieszkańcy gminy finansują korzyści osiągane przez konkretne podmioty, ma wadę skutkującą niesprawiedliwością, wyrażającą się w braku adekwatnej i obowiązkowej partycypacji w kosztach planowania przestrzennego wszystkich jego beneficjentów.

Przedstawiony projekt nie tylko w żaden sposób nie odpowiada na podstawowe i rzeczywiste potrzeby zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, lecz także wprowadza narzędzia, które skutkować będą chaosem przestrzennym, co wykazane zostanie w dalszej części pisma, odnoszącej się do poszczególnych propozycji jego autorów.

1. Rola Studium oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w rozwoju przestrzennym gmin – stabilność prawa lokalnego

Zgodnie z projektem ustawy inwestycję mieszkaniową lub inwestycję towarzyszącą realizuje się niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem że nie jest ona sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego (art. 5 ust. 3 projektu ustawy).

Pragnę przypomnieć, że wejście w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym spowodowało uchylenie planów miejscowych powstałych przed 1995 r. Od tego momentu mozolnie odbudowywano zaufanie obywateli do organów samorządu i w drodze często niełatwych kompromisów dążono do objęcia planami miejscowymi jak największych obszarów gmin. Obecny system planowania przestrzennego, którego fundament stanowi wspomniana ustawa, gwarantował, przynajmniej w zakresie uchwalania miejscowych

planów zagospodarowania przestrzennego, ciągłość polityki przestrzennej gmin. Cały ten dorobek zostanie przekreślony proponowaną ustawą, która z uwagi na prymat inwestycji mieszkaniowych pomija inne rzeczywiste interesy społeczności lokalnych, związane z koniecznością ochrony środowiska, zapewnienia mieszkańcom terenów rekreacji, sportu czy usług kultury.

Plany miejscowe ustalające przeznaczenie terenu poprzedzane są uchwaleniem studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w którym gmina na wiele lat wyznacza kierunki swojej polityki przestrzennej. Z całą stanowczością podkreślić należy, że władze gminy zauważają, że funkcjonujący system planowania przestrzennego nie jest wystarczająco dynamiczny dla inwestorów, głównie ze względu na rygorystyczny procedury planistycznej. Dlatego od wielu lat środowisko samorządowe zgłasza potrzebę jego reformy. Oczywiście tam, gdzie nie ma planów miejscowych, wydawane są decyzje o warunkach zabudowy. W założeniu akty te, poprzez konieczność stosowania zasady dobrego sąsiedztwa, utrzymywać miały powstające inwestycje w ramach nakreślonych przez otaczającą je zabudowę. Jednakże wskazać w tym miejscu należy, że praktyka, do której w dużej mierze doprowadziło orzecznictwo samorządowych kolegiów odwoławczych w zakresie nadinterpretacji ustawowej zasady dobrego sąsiedztwa, wypacza ideę tych decyzji. Uwzględnienie postulatów środowiska samorządowego, o których była mowa wcześniej, nie tylko przyspieszy proces planistyczny, ale także realnie wpłynie na szybkość powstawania zabudowy mieszkaniowej wraz z towarzyszącą jej infrastrukturą techniczną. Należy podkreślić z całą mocą, że władztwo planistyczne samorządu gminnego daje społeczeństwu gwarancję, że organy samorządu zarządzają zmianami w przestrzeni, wprowadza również pewność co do zamierzeń gminy w zakresie przeznaczenia gruntów.

System planowania przestrzennego wymaga reformy. Projekt ustawy, zamiast usprawniać i udoskonalać reguły, wprowadza kolejny wyjątek od ich stosowania. Stanowi on bowiem kolejną – po ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, a także ustawie o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych – regulację wyjmującą pewien zakres planowania spod działania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O ile w przypadku inwestycji drogowych tzw. specustawa drogowa mogła być zasadna, gdyż są to inwestycje liniowe, które przechodzą przez wiele różnych gmin, co mogło stwarzać problemy z koordynacją inwestycji, o tyle w przypadku zabudowy mieszkaniowej lokalizowanej w danej gminie stworzenie na jej potrzeby specjalnej ustawy nie znajduje merytorycznego uzasadnienia.

Zakładana w projekcie procedura realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, w tym szeroko pojętych usług społecznych, wyłącza tego typu inwestycje spod działania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie aktem tak znacznie okrojonym, że wbrew swojej nazwie nie będzie służyła do planowania przestrzeni, a stanie się jedynie mechanizmem archiwizacji decyzji lokalizacyjnych podjętych w innych trybach.

W tym miejscu należy postawić pytanie natury systemowej. Czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący uchwałą o randze aktu prawa miejscowego, może być wzruszony przez tzw. uchwałę zwykłą rady gminy? W moim przekonaniu jest to konstrukcja

wadliwa i wymagająca głębokiej analizy prawnej, której to uzasadnienie do projektu jest całkowicie pozbawione.

Z całą stanowczością należy podkreślić, że studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego nie będzie spełniało roli gwaranta prawidłowego, a przede wszystkim zrównoważonego rozwoju. Studium jest dokumentem kierunkowym o charakterze strategicznym konstytuującym politykę przestrzenną samorządu lokalnego, którego uszczegółowieniem są akty prawa miejscowego – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Z powyższego wynika, iż podstawowy kierunek przeznaczenia na wskazanym w studium obszarze może być uzupełniany np.: o tereny zieleni i ulic, które nie muszą być w nim wyznaczone. Dopiero poprzez sporządzenie planu miejscowego następuje uszczegółowienie kierunku polityki przestrzennej gminy wyrażonej w studium.

Z charakteru prawnego tego dokumentu wynika jednoznacznie, iż zastosowanie obowiązującej obecnie zasady zgodności planu miejscowego ze studium nie jest czynnością czysto techniczną polegającą na dokładnym odwzorowaniu i przepisaniu (przerysowaniu) ustaleń ze studium do planu.

Z całą stanowczością należy podkreślić, iż pomimo pewnych niedoskonałości obecnego systemu planowania przestrzennego, to właśnie plan miejscowy poprzez zastosowanie stosownej procedury planistycznej, a przede wszystkim ze względu na obowiązek poszanowania tzw. zasad sporządzania planu miejscowego, daje rękojmię prawidłowego rozwoju gospodarczego i przestrzennego.

Należy zadać pytanie, dlaczego reforma nie została oparta na usprawnieniu obecnie istniejącego systemu poprzez wprowadzenie ułatwień do procedury planistycznej przewidzianej ustawą z 2003 r.? Zmniejszenie liczby podmiotów uzgadniających projekt na rzecz przedstawiania opinii do niego, możliwość wprowadzania zmian do projektu planu przez organ wykonawczy na każdym etapie procedury, przeniesienie debaty publicznej na początek procesu planistycznego – to tylko przykładowe postulaty od lat zgłaszane przez środowisko samorządowe, jako te, które ułatwiłyby proces planistyczny w Polsce.

Zaproponowany przez autorów ustawy warunek braku sprzeczności z ustaleniami studium nie dość, że nie dotyczy wielu kluczowych obszarów miast, to w istocie może okazać się nieskuteczny. Po pierwsze dlatego, że proponowana ustawa traktuje wymóg braku sprzeczności ze studium w sposób czysto techniczny, bez zrozumienia i uwzględnienia jego istoty oraz charakteru. Po drugie wymóg ten ujęto w projekcie ustawy w formie wskazania przez inwestora we wniosku o ustalenie lokalizacji inwestycji, że inwestycja ta nie jest sprzeczna ze studium. Oparcie wymogu braku jej sprzeczności ze studium na w istocie subiektywnym oświadczeniu inwestora jest dalece niewystarczające.

Sporządzając miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organy gminy zobowiązane są uwzględniać szereg różnych, często wykluczających się wzajemnie wartości. Przyjęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego rozwiązania są wynikiem ważenia interesu prywatnego i publicznego. Zasady kształtowania polityki przestrzennej oraz wartości, jakimi trzeba się kierować w planowaniu przestrzennym, należy stosować łącznie, ważyć interes prywatny oraz publiczny. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy

uwzględniać między innymi wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, walory architektoniczne i krajobrazowe, prawo własności, potrzeby interesu publicznego, wymagania ochrony środowiska oraz krajobrazu. Podstawą jakichkolwiek działań w przestrzeni są: ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Tymczasem zaproponowana ustawa nie dość, że umożliwia zmiany w przestrzeni bez poszanowania podstawowych zasad zagospodarowania przestrzennego, to jeszcze zmiany te będą zachodzić wbrew dokumentom sporządzonym w zgodzie z ww. zasadami.

2. Rola organów gminy w tworzeniu uchwały

Obecnie to władze gminy: wójt, burmistrz, prezydent miasta i rada gminy oraz jej mieszkańcy mają decydujący wpływ na to, jak zostanie zagospodarowana przestrzeń. Zgodnie z nową ustawą głównym podmiotem danego procesu będzie wnioskodawca (inwestor).

Rola wójta, burmistrza czy prezydenta sprowadzona została do pośrednika pomiędzy wnioskodawcą a radą gminy. Jego kompetencja polegać ma na sprawdzeniu, czy wniosek spełnia wymogi, i na ewentualnym wezwaniu do uzupełnienia braków formalnych. W żadnym punkcie ustawy organ wykonawczy gminy nie otrzymał prawa do weryfikacji wniosku pod kątem jego zasadności – chociażby w aspekcie zgodności wniosku ze studium.

Zgodnie z projektem ustawy rada gminy podejmuje uchwałę o ustaleniu lokalizacji lub odmowie ustalenia lokalizacji w terminie 60 dni, biorąc pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy i możliwości rozwoju gminy wynikające ze studium. Podstawowe pytanie, jakie należy jednak w tym miejscu zadać, brzmi: czy jeśli potrzeby te w danej gminie występują, a tak należy założyć w przypadku większości gmin w Polsce, to czy rada będzie mieć prawo do odmowy ustalenia lokalizacji? Rada gminy powinna być wyposażona przez ustawodawcę we władztwo planistyczne. Tymczasem analiza przepisów przedstawionych w projekcie skutkuje poważną obawą, że władztwo to zostanie ograniczone do kryteriów wskazanych w ustawie – obowiązku badania stanu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy i możliwości rozwoju gminy wynikających ze studium. Za taką interpretacją przemawia również uzasadnienie do projektu ustawy, w którym jego autorzy wskazują, iż „jeżeli gmina stwierdzi, że wniosek inwestora koliduje z potrzebami i możliwościami rozwoju gminy, może odmówić ustalenia lokalizacji inwestycji”.

Wskazać przy tym należy, iż rada jest organem stanowiącym i kontrolnym gminy. Tymczasem w projekcie ustawy jej rolę sprowadzono do roli organu rozstrzygającego w zakresie sprawy indywidualnej. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że przyjęta w ustawie konstrukcja jest swoistym pomieszaniem procedur stricte administracyjnych z procesem uchwałodawczym rady gminy. Procedurę inicjuje wniosek, do którego inwestor zobowiązany jest przedłożyć szereg dokumentów i wskazań. Wniosek ten przedkładać jest radzie gminy, która ma 60 dni (w wyjątkowych sytuacjach 90 dni) na podjęcie uchwały w jego przedmiocie. Projekt wyklucza więc inicjatywę uchwałodawczą prezydenta, rady, radnych czy mieszkańców miasta, a jedynym podmiotem, któremu przyznana została ta kompetencja, jest inwestor. W tym zakresie jest to więc proces zbliżony do procedur wydawania decyzji administracyjnych. Co niezmiernie ważne dla tego procesu, ustawodawca wykluczył możliwość stosowania Kodeksu postępowania

administracyjnego. Ustawa nie wprowadza jednak w zamian żadnych przepisów proceduralnych *lex specialis*. Będzie to rodziło wiele problemów natury interpretacyjnej – jak chociażby to, w jaki sposób stosować i liczyć terminy, a także prowadzić postępowania w zakresie opinii czy uzgodnień.

Projekt wymienia, jakie warunki musi spełnić wniosek o daną inwestycję. Wśród nich znajdują się „wskazania”, które najprawdopodobniej należy interpretować jako oświadczenia inwestora w różnych obszarach. Do najważniejszych należy wskazanie, w jakim zakresie planowana inwestycja nie uwzględnia ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz wskazanie, że planowana inwestycja nie jest sprzeczna ze studium. Rada gminy otrzyma więc projekt oparty jedynie na oświadczeniach strony zainteresowanej zabudową danego terenu, gdyż projekt ustawy w żadnym punkcie nie pozwala na ich weryfikację merytoryczną. Mało tego, projekt wprost zakłada, że w przypadku gdy wniosek nie spełnia wymogów, organ wykonawczy (wójt, burmistrz, prezydent) wzywa do usunięcia jedynie jego braków formalnych (art. 7 ust. 9 projektu ustawy).

Ograniczona rola organów gminy w procesie jest jedną z głównych wad omawianego projektu ustawy.

3. Koszty procesu inwestycyjnego

Podstawową barierą dla rozwoju ekonomicznego budownictwa mieszkaniowego w Polsce są koszty inwestycji, na które w znacznej mierze składają się koszty budowy bądź zapewnienia adekwatnej infrastruktury: sieci uzbrojenia terenu, dróg publicznych, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów infrastruktury społecznej, a także służących działalności pożytku publicznego, obiektów sportu i rekreacji, terenów zieleni urządzonej. Proponowana ustawa nie wprowadza skutecznych narzędzi do zlikwidowania tej bariery.

Autorzy projektu w rozdziale 3 ustawy umieścili standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, wskazując wymogi, które winny być spełnione, by dana inwestycja mieszkaniowa mogła zostać zlokalizowana. Jednak w tym samym rozdziale wprowadzili możliwość spełnienia tych wymogów, zarówno z wykorzystaniem infrastruktury już istniejącej w dniu składania wniosku, jak i infrastruktury planowanej do realizacji w trakcie prowadzenia inwestycji (art. 17 ust. 5 projektu ustawy). Wystarczające będzie więc jedynie wykazanie planowania inwestycji towarzyszących, co w żaden sposób nie gwarantuje ich zrealizowania.

W tym miejscu postawić należy zasadnicze pytanie: jakie nowe mechanizmy skutecznego wymogu realizowania niezbędnej infrastruktury towarzyszącej dano gminom? Jakie obowiązki nałożono w tym zakresie na inwestorów? W jaki sposób zadbano o zlikwidowanie niesprawiedliwego obecnie systemu ponoszenia kosztów inwestycji?

Projekt przewiduje co prawda fakultatywne porozumienie, jednak z brzmienia ustawy wynika, że przedmiotem porozumienia nie będzie zobowiązanie inwestora do ponoszenia kosztów budowy infrastruktury, lecz zobowiązanie gminy do samodzielnej realizacji zadań wynikających z wniosku inwestora. Koszty budowy infrastruktury towarzyszącej w ogromnej większości przypadków znów pozostaną jedynie po stronie gminy i jej mieszkańców. Zapisy

ustawy umacniają więc wadę obecnego systemu prawnego, w ramach którego dywersyfikacja kosztów planowania obciąża wszystkich członków wspólnoty samorządowej, a korzyści z niej czerpać będą nieliczni. Zaznaczyć przy tym należy, że skutki uruchomienia inwestycji mieszkaniowych, bez niezbędnej infrastruktury towarzyszącej, w takim zakresie, jak przewiduje to ustawa, z wykorzystaniem finansów gmin, doprowadzą do katastrofy finansów publicznych.

4. Standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych

W uzasadnieniu do ustawy autorzy projektu wskazują, iż obecnie w kraju występują znaczące deficyty jakościowe mieszkań (mieszkania o niskim stanie technicznym, niedostatecznym wyposażeniu w instalacje lub przeludnione) oraz deficyty jakościowe samych zespołów zabudowy (brak adekwatnej obsługi komunikacyjnej, w tym dostępu do transportu publicznego, brak dostępu do niezbędnych usług, w tym usług społecznych, do których zaliczyć należy również tereny rekreacyjne). Z tych względów, zdaniem autorów ustawy, niezbędne, a zarazem w pełni wystarczające, jest ustanowienie standardów lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych. Po wnikliwej analizie zaproponowanych w projekcie rozwiązań, w tym również przewidzianych w projekcie standardów, należy dojść do przekonania, iż wejście w życie zaproponowanych regulacji nie zagwarantuje wysokiej jakości mieszkań i zespołów zabudowy. Wymagania dotyczące standardów zabudowy są w istocie pozorne, a konsekwencje stosowania zaproponowanych przepisów mogą okazać się katastrofalne dla przestrzeni miejskiej i procesów miastotwórczych.

Projekt ustawy w istocie wprowadza nieprzewidywalność sposobu zagospodarowania przestrzeni w skali całego miasta. Zaproponowane w art. 17 projektu ustawy zasady dotyczące miast, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000, w istocie oznaczają brak stosownej kontroli nad wysokością zabudowy. Znacznej dowolności w tym zakresie (od 1 do 14 kondygnacji) nie powstrzymają ani ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ani nawet wymagana obecnie zasada dobrego sąsiedztwa. Zgodnie z projektem ustawy będzie mogła powstać zabudowa, która w żaden sposób nie uwzględnia kontekstu dzielnic, przedmieść, krajobrazu, specyfiki danego terenu i sąsiedztwa. Proponowana regulacja niesie realne zagrożenie powstawania nowej zabudowy mieszkaniowej o parametrach niedostosowanych do jakichkolwiek lokalnych uwarunkowań przestrzennych, technicznych i społecznych, na obszarach rezerwowanych dla innych funkcji niezbędnych dla lokalnej społeczności. Zabudowa taka może nadmiernie zintensyfikować istniejące zagospodarowanie, powodując realne pogorszenie warunków życia mieszkańców już istniejących osiedli. Zaproponowane rozwiązania w istocie doprowadzą do pogłębienia zjawiska niekontrolowanego rozpraszania i rozlewania się zabudowy, co jest sprzeczne z zasadą kształtowania zwartych struktur i bilansowaniem terenów mieszkaniowych. W rezultacie proponowana ustawa może doprowadzić do powstania enklaw zabudowy, które będą oddalone od centrum. To z kolei nie pozwoli na tworzenie tzw. miasta zwartego, które jest warunkiem racjonalnego zarządzania wydatkami na budowę i utrzymanie szeroko rozumianej infrastruktury, tj. dróg publicznych, transportu publicznego, infrastruktury technicznej i placówek oświatowych, administracyjnych itp.

Projekt ustawy uczyni całkowicie nieprzewidywalnym lokalizowanie zabudowy mieszkaniowej, co w zasadzie wyklucza racjonalne planowanie układu komunikacyjnego i jego przepustowości.

Jeżeli inwestycja mieszkaniowa koliduje z zaplanowaną drogą, to najczęściej także narusza cały model obsługi komunikacyjnej danego, często ogromnego, obszaru. Doprowadzić to może do sytuacji, gdy nowo powstająca zabudowa będzie tak rozproszona, że budowa infrastruktury nie będzie możliwa i uzasadniona ekonomicznie z uwagi na ograniczony budżet gminy i konieczność racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi.

W wyniku analizy projektu ustawy należy dojść do przekonania, iż standardy lokalizacji planowanej zabudowy mieszkaniowej są w istocie zbyt niskie i łatwo można uzyskać zwolnienie od obowiązku ich uwzględniania. Autorzy projektu z jednej strony wprowadzają standardy lokalizacji zabudowy, z drugiej – umożliwiają jednocześnie ich niezachowanie. I tak, spełnienie standardów może nastąpić zarówno przy korzystaniu z infrastruktury istniejącej w dniu składania wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jak i infrastruktury planowanej do realizacji w trakcie realizacji inwestycji mieszkaniowej. Może dojść do sytuacji, kiedy infrastruktura planowana do realizacji po prostu nie zostanie zrealizowana. Podobnie w kwestii wymaganej odległości inwestycji mieszkaniowej od szkoły lub przedszkola. Projekt dopuszcza odstępstwo od ustalonego standardu, jeżeli inwestor realizujący inwestycję mieszkaniową wpłaci na rzecz gminy kwotę odpowiadającą 5-letnim kosztom zapewnienia transportu i opieki w czasie przewozu dziecka na trasie pomiędzy inwestycją mieszkaniową a placówką edukacyjną. Wystarczy zatem „zapłacić” gminie i zgodnie z prawem inwestor nie będzie zobowiązany do zachowania standardu. Projekt nie precyzuje ponadto, co w tej kwestii ma się odbyć po upływie 5-letniego okresu, za który „zapłaci” inwestor. Niewątpliwie gmina będzie musiała sama zapewnić odpowiednie standardy i samodzielnie je sfinansować, choć uzasadnione byłoby obciążenie inwestora kosztami realizacji infrastruktury edukacyjnej.

Wątpliwości budzi standard dotyczący dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, określony jako co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 4 m². Zaproponowany przepis nie wyjaśnia, czy podstawą wyliczeń jest zakładana liczba mieszkańców z terenu objętego uchwałą, czy obszaru w zasięgu oddziaływania terenu rekreacyjnego, łącznie z innymi terenami mieszkaniowymi.

W projekcie całkowicie pominięto obowiązek zapewnienia dla inwestycji mieszkaniowej odpowiedniej liczby miejsc parkingowych. Brak normatywu parkingowego rodzi potencjalnie spore „oszczędności” w nakładach na inwestycję mieszkaniową, skutkujące przenoszeniem tego problemu poza obszar inwestycji. Przeniesienie problematyki wyznaczania normatywu parkingowego do tzw. standardów urbanistycznych wymagać będzie długiego okresu przygotowania i przeprowadzenia procesu legislacyjnego, co w konsekwencji doprowadzić może do wieloletniego, niekontrolowanego przez władze samorządowe, zwiększania popytu na miejsca parkingowe w strefach nowej zabudowy mieszkaniowej. Nie ulega wątpliwości, iż niedobór miejsc postojowych jest jedną z podstawowych bolączek zabudowy mieszkaniowej, stanowiąc jednocześnie źródło konfliktów społecznych.

Mając na uwadze powyższe, należy stwierdzić, iż wskazane w projekcie parametry lokalizacyjne jedynie symulują dbałość o przestrzeń oraz poziom i jakość życia mieszkańców. Ponadto stanowią nieudaną próbę kodyfikacji procesu projektowania urbanistycznego w skali miasta i gminy.

5. Kontrola i partycypacja społeczna w procesie planowania inwestycji mieszkaniowych

W obecnie obowiązującym stanie prawnym ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kładzie znaczny nacisk na zapewnienie udziału czynnika społecznego w procesie planowania przestrzeni. Bezpośrednio w art. 1 ust. 2 pkt 11 tej ustawy nałożono obowiązek zapewnienia udziału społeczeństwa w pracach nad studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz planem zagospodarowania przestrzennego województwa. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje udział mieszkańców w drodze możliwości składania wniosków do projektu planu miejscowego, wyłożenia projektu planu do publicznego wglądu, organizacji dyskusji publicznych oraz możliwości składania uwag do projektu planu, rozpatrywanych następnie dwuetapowo (przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz przez radę gminy).

Od wielu lat postępujące angażowanie społeczności lokalnej w proces planowania przestrzennego umożliwia włączenie mieszkańców w proces zarządzania gminą i kształtuje świadomość współodpowiedzialności za przestrzeń publiczną i jej estetykę. Wpływa również na lepsze poznanie lokalnych potrzeb i uwarunkowań, a tym samym na efektywność i trafność procesów decyzyjnych oraz pozyskanie społecznego zrozumienia i akceptacji dla projektowanych rozwiązań. Udział mieszkańców w procesie planowania przestrzennego ma istotny wpływ na budowanie społeczeństwa obywatelskiego. Projekt ustawy drastycznie zmniejszy udział lokalnej społeczności w planowaniu przestrzennym. Będzie to strata żmudnie wypracowanego zaangażowania lokalnych społeczności we współtworzenie przestrzeni.

W Poznaniu od ponad dziesięciu lat skutecznie jest realizowany program pozaustawowych konsultacji planistycznych. Jak pokazuje praktyka realizacji tego programu, optymalnymi momentami, w których winny odbywać się konsultacje, są:

- I etap konsultacji w fazie przedprojektowej (przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego lub w trakcie zbierania wniosków do planu), podczas którego możliwa jest pełna diagnoza oczekiwań społecznych na danym terenie,
- II etap konsultacji (przed rozpoczęciem procedury opiniowania planu w trybie ustawy o planowaniu przestrzennym), kiedy to rozwiązania planu są już wstępnie skryształizowane.

Każdorazowo konsultacje projektów planów miejscowych obejmują spotkanie z mieszkańcami oraz zbieranie ich opinii, a po zakończeniu konsultacji publikowany jest raport. Poznański program konsultacji społecznych dotyczących projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest konsekwentnie realizowany od 2008 roku. Dotychczas odbyło się ponad 400 spotkań z mieszkańcami w ramach pierwszego i drugiego etapu konsultacji społecznych. Cieszy się on dużym zainteresowaniem mieszkańców i na stałe wpisał się w życie naszego miasta. Program konsultacji społecznych dotyczących projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego prowadzony w Poznaniu można traktować jako ważny element rozwoju nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, którego wyrazem jest świadome i możliwie najpełniejsze uczestnictwo w życiu społeczno-politycznym. Wymienione wyżej

warunki z uwagi na przewidziane w projekcie terminy, nie będą możliwe do zaimplementowania w zaproponowanym ustawą procesie.

Projekt ustawy praktycznie uniemożliwia prowadzenie skutecznych i racjonalnych działań z zakresu partycypacji społecznej. Kontrola społeczna nad procesem realizacji inwestycji mieszkaniowej ograniczona została w nim do możliwości zapoznania się z wnioskiem opublikowanym w BIP i złożenia uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od jego publikacji. Żaden punkt ustawy nie wyjaśnia, kto i w jaki sposób rozstrzyga o zasadności lub niezasadności postulatów społeczności lokalnej zgłaszanych w uwagach. Zaproponowana w ustawie konstrukcja, zgodnie z którą wójt, burmistrz lub prezydent miasta jedynie przedkłada ją radzie gminy projekt uchwały wraz z opiniami, uzgodnieniami i uwagami, jest wysoce niewystarczająca dla koniecznej w procesie planistycznym analizy potrzeb mieszkańców i czyni kontrolę społeczną danego procesu zupełnie fasadową.

Brak realnych możliwości wpływu społeczeństwa na kształt danej inwestycji mieszkaniowej doprowadzi do utraty zaufania społeczeństwa do władzy i stanie się źródłem poważnych konfliktów społecznych.

6. Planowanie przestrzenne – trudna sztuka kompromisu

Miasto Poznań od wielu lat dba o zachowanie prawidłowych relacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego. Zrównoważony rozwój wymaga osiągnięcia kompromisu, który powinien godzić niejednokrotnie sprzeczne interesy inwestorów, mieszkańców, właścicieli nieruchomości oraz uwzględniać szeroko rozumiany interes publiczny. Negatywna opinia do projektu ustawy nie jest bynajmniej podyktowana sprzeciwem wobec działalności środowisk inwestorów, w tym deweloperów. Poznań jest miastem przyjaznym inwestorom i otwartym na ich potrzeby. Najlepszym tego przykładem są: nagroda fDI European Cities and Regions of the Future 2018/19, przyznana Miastu Poznań na Międzynarodowych Targach Nieruchomości w Cannes za trzecie miejsce w rankingu miast „Przyjaznych dla biznesu”, przygotowanym przez dziennikarzy „The Financial Times” (Ranking europejskich miast i regionów przyszłości), czy nagroda „Miasto przyjazne inwestorom” przyznana przez Stowarzyszenie Deweloperów w 2017 roku. Obserwując rozwijające się inwestycje na terenie Poznania, mogę z całą odpowiedzialnością stwierdzić, że proces inwestycyjny dla swego prawidłowego i szybkiego przebiegu potrzebuje przede wszystkim stabilnej polityki miejskiej, podnoszącej bezpieczeństwo i pewność procesów inwestorskich. Stabilność tych procesów po wejściu w życie proponowanej ustawy zostanie zachwiana. Jako Prezydent Miasta stoję na stanowisku, że miasto powinno rozwijać się w sposób zrównoważony, a nowoczesna polityka jego rozwoju musi być realizowana we współpracy ze wszystkimi uczestnikami procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym z mieszkańcami. Zaproponowany projekt w mojej ocenie uniemożliwia realizację odpowiedzialnej polityki przestrzennej.

7. Podsumowanie.

Jako władze miasta, konsekwentnie zgłaszaliśmy szereg propozycji mających usprawnić przebieg procesu inwestycyjno-budowlanego. Tymczasem, ignorując nasz głos, stworzono projekt ustawy nazwanej: ustawą o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących. Projekt ten, nie tylko w sposób drastyczny ogranicza samodzielność gminy w zakresie planowania przestrzennego, ale przede wszystkim stwarza niebezpieczeństwo chaotycznego rozwoju naszego Miasta. Praktycznie wszystkie tereny miasta pod rządami proponowanej ustawy będą zagrożone niekontrolowaną zabudową. Skutki takich działań będą katastrofalne dla przestrzeni, a co najgroźniejsze – będą nieodwracalne. Ze swojej strony deklaruje, że jako Prezydent Miasta Poznania jestem gotowy do aktywnego włączenia się w proces niezbędnej reformy planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego w Polsce. Apeluję o powstrzymanie szkodliwych dla wszystkich gmin w Polsce zmian legislacyjnych i odstąpienie od prac nad projektem ustawy, który doprowadzi jedynie do chaosu przestrzennego i konfliktów społecznych, a w żaden sposób nie będzie stanowił gwarancji zrealizowania celu ustawy, jakim jest stworzenie ekonomicznie adekwatnej oferty mieszkaniowej.

