



PREZYDENT MIASTA POZNANIA
JACEK JAŚKOWIAK

Poznań, 29 marca 2018 r.

MPU-DR/0502-9/18

1424/18

Szanowny Pan
Jerzy Kwieciński
Minister Inwestycji i Rozwoju

Szanowny Panie Ministrze,

jako Prezydent Miasta Poznania, pragnę zaprezentować uwagi miasta Poznania do projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 15 marca 2018 r.

Zdaniem autorów opiniowanego projektu: „projektowana ustawa stanowi krok w kierunku ograniczania barier administracyjno-prawnych w zakresie budowy mieszkań dla grup społecznych o umiarkowanych dochodach. (...) Redukcja obciążeń administracyjnoprawnych związanych z realizacją ww. inwestycji pozwoli na ograniczenie istotnych ryzyk inwestycyjnych, a tym samym zwiększy możliwość przygotowania takich inwestycji oraz ich przeprowadzenia w sposób sprawny i efektywny.”

Jeżeli zdaniem autorów projektu główną przyczyną braku adekwatnej ekonomicznie oferty mieszkaniowej w kraju jest zbyt duże ryzyko inwestorskie, występujące w skutek 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 oparliście Państwo regulację godzącą w przestrzeń miejską i proces inwestycyjny 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 przeszacowujące 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 Poznaniu

chłonność terenów mieszkaniowych przewidzianych w obowiązujących i opracowywanych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego oraz w studium szacowana jest na 950 000 - 1 080 000 mieszkańców, co niemal dwukrotnie przewyższa aktualną liczbę ludności miasta.

W tym miejscu, bazując na twardych danych, należy więc 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 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 spektrum 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, jest obciążony wadą niesprawiedliwości, wyrażającą się w braku adekwatnej partycypacji w kosztach planowania przestrzennego wszystkich jego beneficjentów.

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

1. Decyzje w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej wydawane przez Wojewodę i rola zgody samorządu gminy.

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, decyzje w zakresie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, dla zabudowy wielorodzinnej lub zespołów zabudowy jednorodzinnej na wniosek inwestora wydawał będzie Wojewoda.

Autorzy projektu ustawy przekonują, że gwarantem ładu przestrzennego będą zgody na takie inwestycje, wydawane odpowiednio przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta bądź radę gminy. Tymczasem należy pamiętać, że zgody lub ich brak przybierać będą formę konkretnych

dokumentów – decyzji wójta, burmistrza, prezydenta miasta bądź uchwały rady gminy. I tu pojawia się szereg zagrożeń, pytań i wątpliwości.

Zgodnie z projektem ustawy, wyrażając zgodę lub odmawiając jej wydania organ samorządowy musi brać pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy. Czy jeśli potrzeby te w danej gminie występują, a tak należy założyć w większości gmin w Polsce, to czy jej organy będą mieć prawo do odmowy udzielenia takiej zgody, gdy przemawiać w konkretnym przypadku będą za tym względy społeczne czy przyrodnicze? Czy tereny rezerwowane przez gminę na drogi, parki, rekreację, ośrodki kultury czy sportu znajdą swą ochronę?

W uzasadnieniu projektu stwierdza się, „że rada gminy nie jest związana wnioskiem inwestora i jest władna samodzielnie dokonać oceny potrzeby lokalizowania na jej terenie inwestycji mieszkaniowej. Tak więc to rada gminy bierze na siebie odpowiedzialność za wyrażenie albo nie zgody.” Dalej autorzy projektu wywodzą, że „zakres jej uznania (rady) wyznacza stanowisko mieszkańców, niewiążące opinie wyspecjalizowanych organów, jak i ustawowo wskazane kryteria wynikające z potrzeb mieszkaniowych, edukacyjnych, oświatowych lub związanych z prowadzeniem placówek wsparcia dziennego lub dziennych domów pomocy.”

Z przepisu ustawy wynika jednak, że zgodę lub jej brak wydaje się biorąc pod uwagę jedynie stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy. I tu pojawia się kolejne zagadnienie. Zgody – jako decyzje bądź uchwały będą zaskarżalne. Akty te nie zostały bowiem całkowicie wyizolowane z polskiego systemu prawa. Podlegać będą one kontroli, tak jak inne decyzje administracyjne i uchwały rady gminy. Istnieje więc realne zagrożenie, że w sytuacji uzasadnionej przez władze gminy odmowy udzielenia zgody wydawać będą ją Samorządowe Kolegia Odwoławcze lub Sądy, po ustaleniu jedynie, że w danej gminie nie zostały zaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Ochrona terenów cennych przyrodniczo, społecznie lub zwyczajnie nie predestynowanych dla zabudowy mieszkaniowej jest więc fikcją.

W tym miejscu należy postawić pytanie natury systemowej. Czy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, będący uchwałą o randze aktu prawa miejscowego może być wzruszalny 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.

2. Koszty procesu inwestycyjnego.

Podstawową barierą dla rozwoju ekonomicznego budownictwa mieszkaniowego w Polsce są koszty inwestycji, na którą w znacznej mierze składają się koszty budowy bądź zapewnienia adekwatnej infrastruktury: sieci uzbrojenia terenu, drogi publicznej, obiektów infrastruktury publicznego transportu zbiorowego, obiektów infrastruktury społecznej, obiektów 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 2 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 w oparciu o infrastrukturę lub tereny już istniejące w dniu składania wniosku, jak i infrastrukturę lub tereny planowane do realizacji w trakcie realizacji inwestycji (art. 11 ust. 6). Wystarczające dla otrzymania decyzji o lokalizację zabudowy mieszkaniowej będzie więc jedynie wykazanie planowania inwestycji towarzyszących. Co prawda, zgodnie z art. 29 ust. 1 projektu, infrastruktura towarzysząca może być zrealizowana w oparciu o porozumienie pomiędzy jednostką samorządu terytorialnego a inwestorem. Jednak sami autorzy przewidują, że jest to umowa fakultatywna.

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 jedynie fakultatywne porozumienie, niemożliwe do wyegzekwowania przez gminę w sytuacji odmowy jego zawarcia przez inwestora. Porozumienie to, w sytuacji gdy inwestor może wykazać się jedynie planami budowy infrastruktury towarzyszącej do uzyskania decyzji o lokalizacji inwestycji, jest kolejnym fikcyjnym mechanizmem omawianego projektu. 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, w oparciu o finanse gmin, doprowadzą do katastrofy finansów publicznych.

3. 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 mieszkaniom oraz zespołom zabudowy. Wymagania dotyczące standardów zabudowy są w istocie pozorne a skutki stosowania zaproponowanych przepisów mogą okazać się katastrofalne dla przestrzeni miejskiej.

Projekt ustawy w istocie wprowadza nieprzewidywalność sposobu zagospodarowania przestrzeni w skali całego miasta. Zaproponowane w art. 11 projektu ustawy zasady dotyczące miast, w których liczba mieszkańców przekracza 100 000, w istocie oznaczają brak jakiegokolwiek kontroli nad wysokością zabudowy. Całkowitej dowolności w tym zakresie 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. Zatem nowa 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 o przewymiarowanych parametrach może nadmiernie zintensyfikować istniejące zagospodarowanie, powodując realne pogorszenie warunków życia mieszkańców już istniejących osiedli. Zaproponowane rozwiązania w istocie doprowadzą do pogłębienia zjawiska niekontrolowanego rozpraszania zabudowy i rozlewania się zabudowy, co jest sprzeczne z zasadą kształtowania zwartych struktur i bilansowaniem terenów zabudowy. 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, gdzie nowopowstająca 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 od nich zwolnienie. Autorzy projektu z jednej strony wprowadzają standardy lokalizacji zabudowy, umożliwiając jednocześnie ich niezachowanie. I tak kolejno spełnienie standardów, może nastąpić zarówno w oparciu o infrastrukturę lub tereny istniejące w dniu składania wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, jak i infrastrukturę lub tereny planowane do realizacji w trakcie realizacji inwestycji mieszkaniowej. Może dojść do sytuacji, kiedy infrastruktura i tereny planowane do realizacji po prostu nie zostaną zrealizowane. Podobnie w odniesieniu do 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 pomiędzy inwestycją mieszkaniową a placówką edukacyjną. W istocie wystarczy „zapłacić” gminie i zgodnie z prawem standard może nie być zachowany. 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.

Zaproponowane zasady odległości od szkół, przystanków czy terenów rekreacyjnych liczone są w linii prostej, bez uwzględnienia uwarunkowań topograficznych i istniejących barier przestrzennych – w przypadku obiektów, które są rozdzielone poprzez bariery przestrzenne typu: rzeka, linie kolejowe, autostrady, drogi ekspresowe, ogrodzony teren przemysłowy, etc., może to skutkować dojazdem liczącym de facto kilkanaście kilometrów. Odległość od przystanku transportu publicznego (nie większa niż 1000 m) powinna być mierzona długością dojścia. Wymóg nowej ustawy, podany w wartości bezwzględnej (w linii prostej), w przypadku barier

przestrzennych może powodować nawet kilkukrotne realne wydłużenie „odległości dostępu”. Wątpliwości budzi standard dotyczący dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu, określony jako „co najmniej iloczyn planowanej liczby mieszkańców oraz wskaźnika wynoszącego 2 m²”. Nie jest jasne czy chodzi o liczbę mieszkańców z terenu objętego decyzją, czy obszaru w zasięgu oddziaływania terenu rekreacyjnego, łącznie z innymi terenami mieszkaniowymi. W projekcie kompletnie pominięto obowiązek zapewnienia dla inwestycji mieszkaniowej odpowiedniej ilości miejsc do parkowania. Brak normatywu parkingowego rodzi potencjalnie spore „oszczędności” w nakładach na inwestycję mieszkaniową, skutkujące jednak przenoszeniem problemów poza obszar inwestycji. Nie ulega wątpliwości, iż niedobór miejsc postojowych jest jednym z podstawowych bolączek zabudowy mieszkaniowej, stanowiący jednocześnie źródło konfliktów społecznych.

Mając na uwadze powyższe stwierdzić należy, iż wskazane w projekcie parametry lokalizacyjne symulują dbałość o przestrzeń oraz poziom i jakość życia mieszkańców. Oceny tej w żadnym wypadku nie zmienia zaproponowany przez autorów obowiązek przeprowadzenia przez inwestora konkursu na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną. Wobec pozostawienia woli inwestora określenia zasad przeprowadzenia konkursu, w tym warunków udziału oraz kryteriów oceny, w żadnym razie nie gwarantuje on zachowania standardów oraz wysokiej jakości zabudowy.

4. Kontrola społeczna 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), na którym 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 wykrystalizowane.

Każdorazowo konsultacje projektów planów miejscowych obejmują spotkanie z mieszkańcami oraz zbieranie opinii mieszkańców, 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 405 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 w rozwoju nowoczesnego społeczeństwa obywatelskiego, którego wyrazem jest świadome i możliwie najpełniejsze uczestnictwo w życiu społeczno-politycznym. Zasady te z uwagi na przewidziane w projekcie terminy nie będą możliwe do zaimplementowania przy wydawaniu przewidzianych aktów administracyjnych – zgód organów samorządu gminnego i decyzji Wojewody.

Projekt ustawy praktycznie uniemożliwia prowadzenie skutecznych i racjonalnych działań z zakresu partycypacji społecznej. Kontrola społeczna nad procesem realizacji inwestycji mieszkaniowej ograniczona została w projekcie ustawy do możliwości zapoznania się z wnioskiem opublikowanym w BIP i złożenia uwag w terminie nie dłuższym niż 21 dni od jego publikacji.

Artykuł 17 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy określa jako jedną ze stron postępowania przed wojewodą, „inne podmioty, których interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie”. Nie może być to utożsamiane z realnym dopuszczeniem udziału czynnika społecznego w procesie decydowania o zagospodarowaniu przestrzeni. Nie zawsze bowiem zainteresowani członkowie społeczności lokalnej posiadają interes prawny w konkretnym zagospodarowaniu sąsiedniej nieruchomości.

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

5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego - stabilność prawa lokalnego.

Wejście w życie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym spowodowało uchycenie 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 poprzez prymat inwestycji mieszkaniowych pomija inne rzeczywiste interesy społeczności lokalnych, które harmonijnie rozwijane biorą pod uwagę konieczność ochrony środowiska, zapewnienia mieszkańcom terenów rekreacji, sportu czy usług kultury.

Plany miejscowe statuujące 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 samorządu gminy zauważają oczywiście, że funkcjonujący system planowania przestrzennego nie jest wystarczająco dynamiczny dla inwestorów, głównie ze względu na rygoryzm 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. Akty te, w założeniu, 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 jakiej w dużej mierze doprowadziło orzecznictwo Samorządowych Kolegiów Odwoławczych w zakresie nadinterpretacji ustawowej zasady dobrego sąsiedztwa, wypacza ideę tych decyzji. Postulaty środowiska samorządowego nie tylko przyspieszą proces planistyczny ale realnie wpłyną na szybkość powstawania zabudowy mieszkaniowej wraz z towarzyszącą jej infrastruktura techniczną. Podkreślić z całą mocą należy, że władztwo planistyczne samorządu gminnego daje społeczeństwu poczucie, że organy samorządu panują nad zmianami przestrzeni, wprowadza 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. Projekt jest bowiem kolejną – po ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawie o wspieraniu usług i sieci telekomunikacyjnych – regulacją wyjmującą pewien zakres planowania spod działania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. O ile w przypadku inwestycji drogowych, tzw. specustawa drogowa mogła być zasadna, bo są to inwestycje liniowe, które przechodzą przez wiele różnych gmin, co mogło stwarzać problemy z koordynacją inwestycji, to w przypadku zabudowy mieszkaniowej lokalizowanej w danej gminie stworzenie na jej potrzeby specjalnej ustawy nie znajduje realnego uzasadnienia.

Zakładana w projekcie procedura realizacji inwestycji mieszkaniowych i inwestycji towarzyszących, a więc szeroko pojętych usług społecznych, wyłącza tego typu inwestycje spod działania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W kontekście innych ustaw specjalnych, które wyłączyły działanie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czyni tę ustawę regulacją, która nie będzie służyła planowaniu przestrzennemu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym będzie aktem tak znacznie okrojonym w zakresie możliwych do uregulowania aspektów, że wbrew swojej nazwie nie będzie służyła do planowania przestrzeni.

Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, to do zadań własnych gminy spoczywa obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty, m.in. w zakresie ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody, dróg, infrastruktury technicznej i usług społecznych. Tymczasem projekt ustawy w jawny sposób dąży do centralizacji planowania przestrzennego na poziomie administracji rządowej w województwie i w rażący sposób pozbawia samorządy terytorialne konstytucyjnego prawa do prowadzenia polityki przestrzennej na swoim obszarze. Przedstawiony przez Ministerstwo projekt całkowicie wypacza rolę i proces planowania przestrzennego w Polsce.

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 wyróżnienia przyznawane Miastu: 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 nagrodę „Miasto przyjazne inwestorom” przyznaną przez Stowarzyszenie Deweloperów w 2017 roku. Obserwując rozwijające się inwestycje na terenie Miasta 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 rozwoju miasta musi być realizowana we współpracy ze wszystkimi uczestnikami procesu inwestycyjno-budowlanego, w tym z mieszkańcami miasta. Zaproponowany projekt w mojej ocenie uniemożliwia realizację takiej 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 deklaruję, że chociaż termin konsultacji niniejszego projektu ustawy jest bardzo krótki, jako Prezydent Miasta Poznania jestem gotowy do aktywnego włączenia się w proces niezbędnej reformy planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego w Polsce. Apeluję do

Pana Ministra 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.

Z przeżyciem
