



OBSERWATORIUM
POLITYKI MIEJSKIEJ
IRMiR

Raport roboczy grupy eksperckiej kongresu polityki miejskiej ds. **KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI**

Redakcja:

Rajmund Rys

Wersja:

2019-11-07



Zaprezentowany materiał ma charakter roboczy i będzie podlegał dalszym pracom. Finalny materiał zostanie opublikowany po poddaniu dyskusjom w trakcie Kongresu Polityki Miejskiej oraz uzupełnieniu i redakcji wykonanej przez autorów.

Podstawowa metodologia pracy zespołu:

Przedstawiony materiał został wypracowany w ramach dwóch spotkań roboczych uzupełnionych komunikacją mailową. Rozmowę na temat kształtowania przestrzeni w polityce miejskiej podzielono na dwa etapy. Zespół pracował wpierw nad wskazaniem problemów i związanych z obszarem tematycznym. Następnie zajęto się wypracowaniem propozycji rekomendacji.

Zespół wypracował przedstawione wnioski kierując się zasadą konsensusu. Poszczególne części były wkładem autorskim członków zespołu lub powstały w wyniku uwag i propozycji zmian treści w roboczym materiale wstępnym, opracowanym przez koordynatora prac zespołu.

Koordinacja prac zespołu:

- Rajmund **Ryś** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów / PROJEKTY MIEJSKIE +

Eksperti zespołu roboczego:

- Michał **Beim** – Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu
- Bartłomiej **Kolipiński** – Towarzystwo Urbanistów Polskich
- Maciej M. **Mycielski** – Pracownia projektowa MAU z Warszawy
- Tomasz **Ossowicz** – Politechnika Wrocławska, Biuro Rozwoju Wrocławia Urzędu Miejskiego Wrocławia
- Anna **Sokołowska** – Miejska Pracownia Urbanistyczna w Łodzi
- Magdalena **Staniszki** – Politechnika Warszawska
- Łukasz **Sykała** – Instytut Rozwoju Miast i Regionów
- Natalia **Weremczuk** – Miejska Pracownia Urbanistyczna w Poznaniu

W pracach zespołu uczestniczyli przedstawiciele administracji rządowej:

- Aleksandra **Kułaczkowska** – Departament Programów Pomocowych, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
- Emilia **Malak-Pętlicka** – Departament Strategii Rozwoju, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
- Łukasz **Marciniak** – Departament Polityki Przestrzennej, Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
- Bogumiła **Olkowska** – Departament Mecenatu Państwa, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego

WPROWADZENIE – TEZY WYJŚCIOWE

Kształtowanie przestrzeni miejskiej utożsamiane z szeroko pojętym planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym w miejskich obszarach funkcjonalnych (MOF) jest niewątpliwie centralnym zagadnieniem polityki miejskiej. Skoro Karta Lipska jest wezwaniem do zintegrowanego podejścia w działaniach na rzecz zrównoważonego rozwoju miast, to nie ma lepszej (czy wręcz innej) płaszczyzny godzenia różnorodnych potrzeb i uwarunkowań w złożonym miejskim organizmie niż mechanizmy urbanistyki. Tym samym postulat doskonalenia polityki miejskiej musi w pierwszej kolejności oznaczać konieczność poprawiania sprawności, skuteczności i efektywności planowania przestrzennego w MOF oraz jego powiązań z poszczególnymi zagadnieniami sektorowymi.

Tymczasem, jak powszechnie wiadomo, czego dowodzi zarówno obserwacja większości polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych, jak i liczne dokumenty, publikacje i debaty¹ planowanie przestrzenne w Polsce znajduje się w poważnym kryzysie. Kryzys najbardziej dostrzegalny jest w przestrzeni MOF, zwłaszcza na większości terenów podlegających intensywnemu zagospodarowaniu w ostatnich dwóch dekadach. Na ten kryzys spojrzeć należy w dwóch płaszczyznach – rzeczowej i formalnej.

Rzeczowy wymiar kryzysu objawia się negatywnymi zjawiskami zachodzącymi w polskiej przestrzeni. Wśród najbardziej istotnych, z punktu widzenia oddziaływania na społeczeństwo, finanse publiczne i prywatne oraz środowisko naturalne, wymienić należy przede wszystkim:

- żywiolową i niekontrolowaną suburbanizację,
- chaotyczne rozpraszanie zabudowy,
- nieefektywne wykorzystanie przestrzeni skutkujące marnotrawieniem terenów zielonych i rolnych,
- nieefektywne rozwiązania w zakresie infrastruktury i zapewnienia dostępu do usług publicznych,
- inwestycje i inne działania w przestrzeni naruszające estetykę lub szkodzące krajobrazowi i dziedzictwu kulturowemu.

W zagospodarowaniu przestrzennym obserwuje się aktualnie jednoznaczną dominację wymiaru finansowego (przestrzeń jako źródło doraźnego zarobku) nad innymi wymiarami (w szczególności zapewnieniem zrównoważonego rozwoju i jakości życia w długiej perspektywie).

Analizując kryzys w wymiarze formalnym należy stwierdzić, że zaplanowane w przepisach ustawowych mechanizmy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, w powiązaniu z rozwiązaniami z pokrewnych aktów prawnych, nie spełniają funkcji, jakie przewidział im ustawodawca, który zakładał że będą one przyczyniać się do zapewnienia ładu przestrzennego w zgodzie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Podobnie w większości przypadków uczestnicy „gry o przestrzeń” (władze miast, inwestorzy, właściciele nieruchomości, mieszkańcy) nie wpisują się w przypisane im wedle powyższych założeń role. Funkcjonowanie systemu prowadzi do jednoznacznie niekorzystnych skutków. Do istotnego pogłębienia negatywnych trendów przyczyniło się ewidentnie proinwestorskie orzecznictwo sądów, które w części przypadków prowadziło de facto do zmiany literalnego znaczenia niektórych przepisów.

¹ Przykładowo: Chaos za miliony, czyli o wymiarach i kosztach kryzysu polskiej przestrzeni. Debata w NIK, 21.03.2019; Studia nad chaosem przestrzennym, t.I-III, Studia KPZK PAN, Warszawa 2018, O Kryzysie planowania przestrzennego słów kilka, B. Kolipiński, Człowiek i Środowisko, lipiec 2018, Problemy w dziedzinie planowania przestrzennego – materiał informacyjny na posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej w dniu 11 maja 2016 r., Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa

Kolejne próby naprawy ram legislacyjnych w zasadniczej części nie zostały doprowadzone do skutecznego finału. I to mimo tego, że wszystkie zmierzały zasadniczo w tym samym kierunku.

Z perspektywy czasu widać, że fundamentalnym błędem wielu nietrafionych rozwiązań w tej dziedzinie było wciąż powracające założenie o potrzebnym ułatwianiu i przyspieszaniu procesu inwestycyjnego. Tymczasem paradoksalnie, aby ten proces miał szanse przebiegać gładko, etap planistyczny powinien być przeprowadzony sumiennie z należyтым uwzględnieniem aspektów analitycznych, koordynacyjnych i partycypacyjnych, co w stosunku do stanu obecnego co do zasady powinno oznaczać nie tyle uproszczenie, a raczej pogłębienie (choć niekoniecznie wydłużenie).

Istotnym negatywnym aspektem ram prawnych planowania przestrzennego (oraz zagadnień towarzyszących – jak np. kwestii stosowania przepisów o zamówieniach publicznych) jest to, że ukształtowały one procesy prowadzące do degradacji merytorycznego wymiaru planowania przestrzennego. Ma to szczególne znaczenie w obszarach miejskich, gdzie szczegółowość i zakres podejmowanych działań oraz dokonywanych na ich podstawie ustaleń ma kluczowy wpływ na przyszłą jakość życia mieszkańców oraz sposób funkcjonowania miasta.

Działania i zakresy tematyczne, które były kiedyś nieodłącznym elementem urbanistyki, zarówno w aspekcie analitycznym, jak i ustaleń wynikowych, stały się jeśli nie rzadkością, to czymś niezbyt popularnym. W efekcie liczne akty planowania przestrzennego charakteryzują się niezadowalającą jakością, rozumianą w ten sposób, że nie udaje im się zapewnić lub też służyć przywróceniu ładu przestrzennego. Wartość regulacyjna (czy też „naprawcza”, co często byłoby niezbędne) wielu z nich jest znikoma. Takie przypadki stanowią mimowolnie wsparcie tezy głoszonej przez niektórych, która w uproszczeniu sprowadza się do hasła, że „planowanie przestrzenne jest bez znaczenia” i tym samym jest niepotrzebne.

Zróżnicowanie w powyższym zakresie szczególnie widoczne jest w mniejszych miastach. Problemy ujawniają się zwłaszcza tam, gdzie działania planistyczne opierają się głównie o indywidualne zlecenia w ramach systemu zamówień publicznych i równocześnie brakuje silnych mechanizmów koordynacyjnych w ramach polityki przestrzennej miasta.

Są jednak nie tak nieliczne przykłady, które pokazują, że mimo mocno niedoskonałego oprzyrządowania prawnego oraz wyraźnie dostrzegalnej degradacji warsztatu urbanistycznego (w sensie przyjętego kanonu postępowania oraz uzyskiwanych efektów) możliwe jest w polskich miastach prowadzenie działań urbanistycznych przynoszących wymierne pozytywne rezultaty przekładające się później na konkretne realizacje w duchu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. To niezwykle ważna konstatacja pokazująca, że w wielu przypadkach „chcieć to móc”. Głębszych analiz i rozważań wymagałoby ustalenie, dlaczego takie podejście jest raczej wyjątkiem niż regułą. W każdym przypadku wpływa na to zapewne splot szeregu czynników, niektóre spoza zakresu zainteresowania polityki miejskiej, aczkolwiek nasuwa się wrażenie (skoro innym się udało), że często istotne znaczenie ma niewystarczająca aktywność lub inicjatywa władz miasta.

Niewątpliwą potrzebą i zadaniem dla polityki miejskiej jest upowszechnianie powyższych pozytywnych przykładów, ich powielanie lub adaptowanie do lokalnych warunków lub rozwijanie kolejnych „ambitnych” przestrzennie przedsięwzięć. Jest to tym ważniejsze, gdy sobie uświadomimy, że nawet jeśli w nieodległej przyszłości powiedzie się wprowadzenie idealnego systemu prawnego w planowaniu, to nie przełoży się to na automatyczne wyeliminowanie wszystkich słabości, które obserwujemy. A to dlatego, że planowanie i zagospodarowanie przestrzenne to nie tylko ramy formalne, ale i warsztat urbanistów, sposób prowadzenia procesów, podejście władz samorządowych, właścicieli nieruchomości, inwestorów i pozostałych interesariuszy.

WYZWANIA POLITYKI MIEJSKIEJ W SFERZE KSZTAŁTOWANIA PRZESTRZENI

Rozważania o słabościach planowania przestrzennego i potrzebie zmian go dotyczących prowadzą zwykle wprost do kreślenia całościowych propozycji systemowych rozwiązań w tym zakresie. To praktycznie nieuniknione. Niemniej jednak uwzględniając charakter niniejszego dokumentu **należy, na ile to możliwe, zrezygnować z w pełni przekrojowego spojrzenia i skupić się na wymiarze miejskim – na tych aspektach planowania przestrzennego, które dotyczą w pierwszej kolejności przestrzeni miast i ich obszarów funkcjonalnych**. Taka perspektywa ujawnia, że praktycznie wszystkie te kwestie łączą się ze sobą i mieszczą w ramach zagadnienia stanowiącego **zasadnicze wyzwanie polityki przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych oraz wobec tych obszarów** (z poziomu regionalnego i centralnego).

WYZWANIE ZASADNICZE

KSZTAŁTOWANIE MIASTA ZWARTEGO JAKO NIEZBĘDNA ODPOWIEDŹ NA DEFICYTY W ZAKRESIE JAKOŚCI ŻYCIA W MIASTACH ORAZ ROZWOJU W DUCHU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

Powyższe wyzwanie ujawnia się w skali:

- makro (przeciwdziałania negatywnym tendencjom osiedleńczym w ramach aglomeracji i obszarów funkcjonalnych miast),
- mezo (kształtowania struktury miast i ich obszarów funkcjonalnych w sposób przeciwdziałający powstawaniu monofunkcyjnej zabudowy i generowaniu nieracjonalnych podróży w miejskim obszarze funkcjonalnym),
- mikro (kreowania przyjaznej przestrzeni osiedli, kwartałów i sąsiedztw o optymalnym rozłożeniu zabudowy oraz racjonalnej sieci komunikacyjnej zapewniającej wygodny dostęp do transportu publicznego, usług i miejsc rekreacji, z należyтым uwzględnieniem znaczenia roli ruchu pieszego i rowerowego),

i przekłada się na **szereg wyzwań „częstkowych”**, scharakteryzowanych poniżej, z których każde należy analizować szczegółowo, ale nie można zapominać o ich wzajemnych powiązaniach oraz wpływie na powyższe zagadnienie nadrzędnej rangi.

Tak jak wskazano we wprowadzeniu na stan polskiej przestrzeni, a więc również na stopień urzeczywistnienia (a raczej nieurzeczywistnienia) tego, co zapisano w wyzywaniu zasadniczym, wpływ mają czynniki formalne i merytoryczne. W praktyce więc **prawie każde z wyzwań składowych należy rozpatrywać w tych dwóch płaszczyznach**. Jak już wspomniano, liczne podejścia legislacyjne pod reformę systemu spowodowały, że aspekt formalny wydaje się bardziej rozpoznany i nawet jeśli kolejne wersje reformy różnią się między sobą to jednak bazują na praktycznie tej samej diagnozie sytuacji i mieszczą się w relatywnie wąskim przedziale potencjalnych rozwiązań. **Nie pomijając fundamentalnego znaczenia zmian prawnych, które są kluczowe dla powszechności i trwałości wprowadzanych rozwiązań, w niniejszym opracowaniu priorytet nadany zostanie aspektowi merytorycznemu kształtowania przestrzeni miast i ich obszarów funkcjonalnych (nawet, gdyby ramy prawne nie uległy ulepszeniu). Nie tylko dlatego, że kwestia potencjalnych działań, jakie należy podejmować dla skutecznej poprawy miejskiej przestrzeni jest ewidentnie mniej rozpoznane, ale również z tego powodu, że polityka miejska prowadzona ze szczebla centralnego lub regionalnego**

może właśnie oferować wiele skutecznych narzędzi w tym zakresie, co obecnie wykorzystywane jest w znikomym stopniu. Reasumując, rekomendacje przypisane do poszczególnych wyzwań składowych będą dotyczyły jednego z dwóch wymiarów:

A. merytorycznego (choć tu też mogą być poruszone kwestie zmian przepisów)

B. legislacyjnego

Odpowiednie oznaczenie literowe w kolejnych rekomendacjach wskazywać będzie, do którego z tych wymiarów dana rekomendacja się odnosi.

WYZWANIE 1

PRZECIWDZIAŁANIE ŻYWIOŁOWEJ SUBURBANIZACJI

W polskich warunkach suburbanizacja jest zjawiskiem relatywnie nowym – pojawiła się wraz z transformacją systemową, a jej szczególne nasilenie obserwujemy od przełomu XX i XXI wieku. Procesy te zachodzą w sposób żywiołowy, chaotyczny oraz niekontrolowany. Są one nie tylko źródłem rozpraszania zabudowy i chaosu przestrzennego w strefie podmiejskiej, ale także jedną z przyczyn postępującej depopulacji części polskich miast, która w skrajnej formie przybiera postać wielowymiarowego procesu kurczenia się (negatywne zmiany demograficzne, gospodarcze, przestrzenne). Te dwa równoległe zachodzące procesy (tj. (suburbanizacja i kurczenie się miast) zmniejszają efektywność całego systemu osadniczego.

Suburbanizacja w Polsce to nie tylko problem największych miast i ich obszarów funkcjonalnych – zachodzi ona również w otoczeniu miast średnich i małych. O ile o procesach suburbanizacji dużych miast mówi się dużo i często, to suburbanizacji w otoczeniu miast średnich i małych praktycznie nie zauważa się w dyskursie politycznym i naukowo-eksperymentalnym. Skala suburbanizacji w Polsce jest znaczna – według badań Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (w ramach projektu NewUrbPact) intensywne procesy suburbanizacji demograficznej dotyczą 846 polskich gmin (1/3 wszystkich).

Suburbanizacja w Polsce zachodzi w warunkach słabości systemu planowania przestrzennego. W niektórych strefach suburbanizacji mamy do czynienia ze skrajnie niskim pokryciem MPZP – w takich warunkach następuje dynamiczny niekontrolowany rozwój osadnictwa oraz zabudowy mieszkaniowej. Niemniej jednak MPZP bywają także czynnikiem stymulującym suburbanizację. Dzieje się tak, gdy gminy otaczające miasto dopuszczają w nich duże obszary pod nową zabudowę, zwłaszcza jednorodziną, „wysysając” w ten sposób mieszkańców (i ich podatki) z miasta centralnego.

Procesu suburbanizacji, stanowiącego niewątpliwie niekorzystne zjawisko z punktu widzenia środowiska naturalnego, jak i trwałości rozwoju ośrodków centralnych w miejskich obszarach funkcjonalnych, nie da się całkowicie zatrzymać, jednak należy dążyć do ograniczenia jej skali (zarządzanie suburbanizacją). Eliminowane powinny być procesy określane jako „żywiołowa suburbanizacja”, w których nowa zabudowa powstaje bez planów miejscowych lub istniejące plany nie zabezpieczają w praktyce ładu przestrzennego.

REKOMENDACJA 1A

Rekomenduje się:

- Wprowadzenie mechanizmów (z odpowiednim kilkuletnim wyprzedzeniem, aby zainteresowani mogli się do tego przygotować), w których środki publiczne, w tym środki europejskie, nie będą wspierać procesów żywiołowej suburbanizacji - dotyczy to np. dotacji lub preferencji kredytowych dla gmin w strefach intensywnej suburbanizacji, które nie

uchwały planów miejscowych lub uchwały takie, które zakładają istotny przyrost obszarów mieszkaniowych, dotacji lub preferencji kredytowych dla indywidualnych inwestorów realizujących inwestycje o charakterze żywiolowej suburbanizacji. Podobnie szerzej zakrojone inwestycje (w tym o znaczeniu regionalnym i ponadregionalnym) w system transportowy na obszarach podmiejskich powinny być podejmowane/finansowane dopiero, gdy odpowiednie gminy uregulują sytuację planistyczną na swym terenie w taki sposób, aby nie dopuszczać do żywiolowej suburbanizacji.

- Zaprzestanie inwestycji administracji rządowej oraz podmiotów podległych (w tym spółek z udziałem SP) o charakterze suburbanizacyjnym lub wspierających suburbanizację (chyba, że stanowią realizację innych polityk publicznych – wówczas realizacja możliwa, ale po przeprowadzeniu analizy skumulowanych efektów z punktu widzenia interesu publicznego).
- Wylimitowanie z polityki rozwoju wsi (w wymiarze strategicznym oraz szczegółowego postępowania) działań nakierowanych na rzecz migracji ludności miejskiej na tereny wiejskie.
- Prowadzenie działań organizacyjnych (w dalszej kolejności także wymagające zmian legislacyjnych) ułatwiających dostępność pod zabudowę działek w „niesuburbanizacyjnych” lokalizacjach. Wśród rozwiązań prawnych należałoby rozważyć mechanizmy „czyszczące” nieruchomości z barier formalnych uniemożliwiających inwestowanie na nich, m.in. dopuścić możliwość organizowania przez samorządy funduszy powierniczych gospodarujących nieruchomościami pod zabudowę o trwale nieuregulowanym stanie prawnym.
- Realne wdrożenie do praktyki planowania przestrzennego i zarządzania rozwojem miast i ich obszarów funkcjonalnych, zasady pierwszeństwa (prymatu) wykorzystania terenów uprzednio zainwestowanych (tj. brownfield) nad zabudowę obszarów dotychczas niezurbanizowanych (tj. greenfield). W praktyce zasada ta powinna być wdrażana zarówno poprzez system zachęt (np. bonifikaty i ulgi dla inwestorów realizujących projekty mieszkaniowe na terenach brownfield w miastach), jak również zakazów (zwłaszcza całkowity zakaz realizacji zabudowy mieszkaniowej na terenach pozbawionych dostępu do infrastruktury drogowej oraz komunalnej). Rzeczywiste wdrożenie tej zasady wymaga też wzmocnienia rewitalizacji jako narzędzia recyklingu miejskiej przestrzeni (głównie w odniesieniu do terenów poprzemysłowych i innych zdegradowanych stanowiących naturalną rezerwę pod inwestycje mieszkaniowe).
- Jak najbardziej racjonalne wykorzystanie i zagospodarowanie przestrzeni w miastach, np. przejawiające się – tam gdzie to uzasadnione – ograniczeniem skali rozwoju zabudowy jednorodzinnej w miastach na rzecz zabudowy wielorodzinnej.
- Podjęcie systemowej kampanii informacyjnej o kosztach suburbanizacji. W ramach dobrze przemyślanej strategii informacyjnej należy dostosować przekaz do różnych grup odbiorców, np. osób prywatnych rozważających inwestycję w strefie suburbanizacji, ale także do miast i otaczających ją gmin (poradnik zawierający informacje o konsekwencjach pogłębiania się suburbanizacji - np. konkretne obliczenia wskazujące na wzrastające koszty usług publicznych –oraz pokazujący sposoby zniechęcania mieszkańców do tego typu praktyk).

REKOMENDACJA 1B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Obowiązku wyznaczenia w studium nieprzekraczalnego obszaru do zabudowy oraz strefy przyrodniczej miasta.

- Mechanizmów finansowych lub fiskalnych zniechęcających do podejmowania inwestycji suburbanizacyjnych (np. „w polu” - bez dostępnej infrastruktury) oraz utrzymywania w stanie niezabudowanym korzystnie położonych (z dostępem do infrastruktury i usług publicznych) działek przeznaczonych pod zabudowę.
- Mechanizmów umożliwiających organizatorowi transportu publicznego planowanie na długi czas w przyszłość trwałego standardu obsługi transportem publicznym (aby ten czynnik mógł być wiarygodną bazą podejmowania decyzji osiedleńczych).
- Racjonalnych ograniczeń w obrocie ziemią rolną uniemożliwiających przeznaczanie pod zabudowę terenów, nie przewidzianych w MPZP do zmiany funkcji oraz nie posiadających dostępu do infrastruktury i usług publicznych.
- Szersza integracja planowania strategicznego (rozwojowego) oraz planowania przestrzennego, w zakresie której braki przekładają się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego, w szczególności kluczowe jest powiązanie polityki przestrzennej z polityką mieszkaniową (na wszystkich szczeblach – od krajowego do lokalnego) – jako dwóch głównych instrumentów dających możliwość sterowania procesami ludnościowo-osadniczymi.

WYZWANIE 2

POTRZEBA SKOORDYNOWANEGO PLANOWANIA W RAMACH MOF

Szczególnie silnie problem żywiołowej suburbanizacji wiąże się z brakiem skutecznych mechanizmów koordynacji planowania przestrzennego w ramach MOF. Co do zasady ciągle dominuje planowanie w odniesieniu do granic administracyjnych. Takie podejście utrudnia, a wręcz uniemożliwia skuteczne kształtowanie przestrzeni oraz efektywne gospodarowanie nią – w szczególności w tych MOFach, gdzie procesy ludnościowo-osadnicze zachodzą z dużą intensywnością.

Potrzeba koordynacji planowania przestrzennego między gminami jednej aglomeracji jest tym bardziej aktualna. Zagadnienie to często jest ukrywane za nieco mylącymi hasłami o „potrzebie współpracy”, co niepotrzebnie rozmywa istniejący konflikt interesów „przestrzennych” między miastem centralnym, a gminami je otaczającymi. Taka kolizja interesów istnieje przynajmniej tak długo, jak burmistrzowie i wójtowie postrzegają rozwój w wymiarze nowo pozyskanych mieszkańców, a działania miast centralnych przeciwdziałające temu jako „ograniczanie wolności”.

Aktualnie istniejące rozwiązanie formalne - ramowe studium obszaru metropolitalnego wprowadzone ustawą metropolitalną i niezbędne do opracowania dla jedynego utworzonego obszaru metropolitalnego - Górnośląsko-Zagłębiowskiej Metropolii) wydaje się niewystarczającym narzędziem, gdyż problem braku koordynacji polityki przestrzennej w miejskich obszarach funkcjonalnych występuje powszechnie. Tylko nieliczne samorządy zdają sobie sprawę z konsekwencji tego problemu i podejmują oddolne działania.

REKOMENDACJA 2A

Rekomenduje się:

- Stymulowanie dostępnymi narzędziami dobrowolnego współdziałania gmin w ramach MOF w celu efektywnej, rzeczywistej, a nie tylko deklarowanej, koordynacji polityk przestrzennych gmin. Takie współdziałanie mogłoby przyjąć formę skoordynowanego merytorycznie i terminowo procedowania zmian w studiach

- Powielanie dobrych praktyk skutecznej współpracy gmin w ramach MOF na rzecz skoordynowania polityk przestrzennych (vide Aglomeracja Poznańska, dla której terytorium opracowano Koncepcję Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań).
- Promowanie otwartego i dogłębnego dialogu wewnątrz MOF o kosztach i korzyściach poszczególnych gmin i ich mieszkańców wynikających z procesów suburbanizacji, co powinno ułatwiać wypracowanie racjonalnych i sprawiedliwych rozwiązań służących ograniczeniu niekorzystnych zjawisk przestrzenno-demograficznych.

REKOMENDACJA 2B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Stworzenie powszechnego narzędzia planowania funkcjonalnego dla miejskich obszarów funkcjonalnych (obowiązkowego co najmniej dla obszarów, których ośrodek centralny ma nie mniej niż 100 tyś. mieszkańców, opcjonalnego, a w przyszłości także obowiązkowego, dla mniejszych MOF), które powinno zostać ukierunkowane na:
 - zapewnienie racjonalnego zagospodarowania przestrzeni (myślenie o rozwoju budownictwa mieszkaniowego czy tworzeniu terenów inwestycyjnych w skali całego obszaru funkcjonalnego, a nie pojedynczych gmin),
 - zapewnienie racjonalnego oraz efektywnego ekonomicznie systemu transportu publicznego oraz systemu usług publicznych (komplementarność w miejsce konkurencji),
 - przeciwdziałanie konfliktom przestrzennym w miejskim obszarze funkcjonalnym (godzenie różnych interesów gmin – często sprzecznych – na etapie planowania).
- Stworzenie mechanizmów finansowych, które umożliwiłyby równoważenie nierównomiernego ponoszenia kosztów usług społecznych wśród gmin miejskiego obszaru funkcjonalnego i pozwalały łączyć to zagadnienie z koordynacją polityki przestrzennej (tak, aby ośrodek centralny biorący na siebie nieproporcjonalną część finansowania usług publicznych, miał możliwość formułować oczekiwania wobec polityki przestrzennej gmin ościennych).

WYZWANIE 3

ROZWIĄZANIE PROBLEMU BRAKUJĄCYCH PLANÓW MIEJSCOWYCH LUB ICH NIEZADOWALAJĄCEJ JAKOŚCI

W debacie publicznej kwestia zapewnienia ładu przestrzennego często sprowadza się do rozstrzygnięcia czy w danym miejscu obowiązuje plan miejscowy czy też nie. To faktycznie prawda, że w wielu obszarach, gdzie ich potrzeba – a więc tam, gdzie następuje intensywna urbanizacja lub tam, gdzie „ochrony” wymaga tradycyjna miejska tkanka lub tereny zielone – plany miejscowe nie zostały uchwalone. Przyczyną tej sytuacji może być zwykła niedbałość władz miejskich, ale raczej to świadomy wybór wynikający z przepisów, których brzmienie w zakresie mechanizmów odszkodowawczych w praktyce zniechęca do uchwalania planów. W obu przypadkach dochodzi do zasługującego na krytykę zaniechania realizacji jednego z podstawowych zadań samorządu gminnego.

To zaniechanie może przyjąć też formę niewystarczającego stopnia wykorzystania władztwa planistycznego przez władze gminy, co oznacza brak odpowiedniej kontroli nad kierunkami rozwoju

miasta lub brak zabezpieczenia interesów wspólnoty samorządowej. Objawia się to poprzez brak staranności, aktywności, stanowczości czy też rzetelności przy uchwalaniu planów miejscowych. W efekcie nie zawsze okazuje się ono skutecznym antidotum na zidentyfikowane problemy przestrzenne. Niekorzystne otoczenie regulacyjno-organizacyjne w planowaniu przestrzennym przekłada się więc na spadającą jakość merytoryczną aktów planistycznych. Odpowiada za to splot szeregu przyczyn, wśród których należy wymienić:

- systemową niechęć wielu samorządów do ujmowania w aktach planistyczny zbyt wielu treści regulacyjnych,
- tendencję do „równania w dół” w jakości opracowań wykonywanych w indywidualnych zamówieniach publicznych,
- niewystarczający potencjał instytucjonalny mniejszych gmin (miast).

W efekcie wydaje się, że w wielu miejscach następuje zanik znajomości warsztatu urbanistycznego (a przynajmniej stosowania go) i nierzadko tworzone są plany o znikomej wartości regulacyjnej. Takie plany albo zasadniczo konserwują istniejący stan, którego nie można określić jako „ład przestrzenny”, albo dopuszczają praktycznie wszystko, co przy braku wyznaczenia sieci ulic, linii zabudowy, itp. prowadzi do zabudowy terenu w sposób nawet bardziej chaotyczny niż w przypadku decyzji wz. Przyczyn uchwalania takich planów szukać należy zapewne w obawie przed kosztami odszkodowawczymi czy potencjalnymi konfliktami przy uchwalaniu planu.

Zapewne wśród wielu włodarzy zanika też świadomość, że da się to zrobić inaczej, tzn. plan miejscowy może być narzędziem faktycznego przekształcenia substandardowej przestrzeni miejskiej. Często też zapomina się o zasadniczym celu sporządzaniu planu - poprawie jakości życia w obszarze. W konsekwencji nie wprowadza się do MPZP ustaleń dotyczących niezbędnej infrastruktury społecznej, np. w zakresie minimalnej powierzchni zieleni przypadającej na mieszkańca, czy też dostępu do szkół, przestrzeni publicznej itd. Niski stopień wykorzystania władztwa planistycznego przekłada się później na słabą pozycję negocjacyjną wobec prywatnych inwestorów i brak zdolności do zachowania odpowiednich standardów współpracy z nimi.

Dodatkowo relatywnie często zdarza się, że nawet plany miejscowe starannie przygotowane i uchwalone w dobrej wierze nie zawsze zabezpieczają przed powstaniem zabudowy jednoznacznie sprzecznej z intencjami autorów i uchwałodawcy oraz nie spełniającej warunków ładu przestrzennego. Przyczyną tego jest sposób sformułowania uregulowań planu – okazuje się, że zbyt „miękkie” sformułowania (np. „dopuszcza się”, „przeważający” i wiele innych) interpretowane w suchym języku prawniczym (bez uwzględnienia zakładanego przez autorów „fachowego podejścia”) prowadzą w praktyce do unieważnienia wielu regulacji planów i zostawiają pole dla inwestycji zaburzających ład przestrzenny.

W końcu wreszcie w licznych przypadkach problemem okazuje się mała elastyczność planu (np. przewidziane w nim przeznaczenie i warunki zabudowy nie pokrywają się z preferencjami inwestorów i uwarunkowaniami rynkowymi), w związku z czym plan de facto blokuje jakiegokolwiek zagospodarowanie terenu, nawet gdyby miało ono służyć sanacji relacji przestrzennych na danym obszarze.

Obie powyżej opisane sytuacje – brak planów miejscowych lub obowiązywanie planów „nieefektywnych” – prowadzą na obszarach miejskich i podmiejskich do wielu negatywnych skutków, które w uproszczeniu można streścić w ten sposób, że powstaje zabudowa chaotyczna, nieracjonalna i nieestetyczna.

Aby spowodować, że plany miejscowe są uchwalane, tam, gdzie to niezbędne, potrzebne są działania o dość klarownym charakterze (co nie znaczy, że proste). Jeśli zaś chodzi o jakość merytoryczną planów to tu raczej nie ma prostych rozwiązań (na co dowodem może być choćby potencjalna kolizja ewentualnych rozwiązań niektórych opisanych powyżej problemów). Niemniej jednak wyraźnie dostrzegalna staje się potrzeba położenia silnego nacisku – w zakresie co najmniej: kształcenia zawodowego, partycypacji społecznej oraz legislacji – na sposób formułowania ustaleń planów miejscowych – tak, aby skutecznie chronić i kreować ład przestrzenny oraz osiągać zakładane efekty. Skokowa zmiana w powyższym zakresie (zarówno w dużych, jak i mniejszych miastach) jest niezbędnym warunkiem, na równi z niezbędnymi zmianami systemowymi, faktycznego uzdrowienia sytuacji w polskim planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

REKOMENDACJA 3A

Rekomenduje się:

- Opracowanie i zalecenie do stosowania w gminach wytycznych/standardów zagospodarowania przestrzeni (z konkretnymi parametrami liczbowymi) – jako pierwszy krok przed uczynieniem z przynajmniej części tych standardów elementem regulacji prawnych (etap ten posłużyłby z jednej strony rozpropagowaniu w projektowaniu urbanistycznym podejścia, które straciło na powszechności, a z drugiej pozwoliłoby na przetestowanie w praktyce i analizę konkretnych standardów, zanim staną się obowiązującym prawem).
- Upowszechnianie dobrych wzorców w planowaniu przestrzennym poprzez skuteczne działania edukacyjne skierowane nie tylko do osób wykonujących plany (m.in. doskonalenie sposobu formułowania planów - jednoznaczność, precyzja regulacyjna - „aby plan regulował to co pomyśli głowa”), ale także urzędników, w tym burmistrzów, i radnych – tak, aby odpowiednią wiedzę o faktycznej roli planowania przestrzennego nabyły osoby podejmujące decyzje. Ważnym ogniwem systemu edukacyjno-informacyjnego powinno być aktywnie prowadzone rządowe centrum wiedzy urbanistycznej. Interpretacje przepisów, wzorce postępowania i standardy metodyczne rozpowszechniane przez właściwego ministra niewątpliwie znajdą żywy oddźwięk w praktyce działania miast i gmin. Mechanizm promowania dobrych praktyk będzie jeszcze skuteczniejszy, gdy zostanie tak skonstruowany, aby gwarantować faktycznie ich upowszechnianie, a więc np. uzależniać dostęp miast do określonych profitów od stosowania zaawansowanych wzorców w planowaniu przestrzennym. Kluczowym elementem tego systemu powinno być efektywne wsparcie miast najmniejszych i najsłabszych, gdzie najczęściej brak jest zasobów, aby własnymi siłami podjąć ambitne działania.
- Przygotowanie ogólnopolskich zaleceń i udostępnienie ich poprzez centrum wiedzy w zakresie zlecenia usług planistycznych (wraz z analizą porównawczą takiej opcji z opcją opracowania aktów planistycznych siłami własnymi urzędu miasta) oraz formułowania SIWZ na usługi planistyczne (wzorcowe dokumenty przetargowe na różnego typu opracowania przy różnego rodzaju uwarunkowaniach).
- Budowanie kompetencji i ciągłości instytucjonalnej w gminach (poprzez zachęty do tworzenia pracowni planistycznych, lub promowanie mechanizmów tworzenia partnerstw/zlecenia zadań – np. takich, gdy miasto centralne robi plany dla całego MOF).
- Wykorzystanie dorobku teorii i praktyki planistycznej w zakresie metodologii sporządzania planów jako inspiracji do szukania nowych rozwiązań odpowiadających na dzisiejsze wyzwania.

- Tworzenie warunków sprzyjających wychodzeniu w planowaniu przestrzennym poza ustawowe minimum, np. w zakresie uchwał kierunkowych rady miasta w zakresie pakietu planów miejscowych dla większych jednostek funkcjonalnych, planowania urbanistycznego, formułowania masterplanów, itp. (przy równoczesnym rozważeniu wprowadzenia do przepisów tych narzędzi jako obligatoryjnych do stosowania w miastach w określonych sytuacjach).
- Ujednoczenie podejścia wojewodów w procesach nadzoru (zgodnie z duchem rekomendacji KPM).
- Jak najpełniejsze wykorzystanie przez władze gmin możliwości wynikających ze stosowania przepisów o konieczności regularnej oceny aktualności studium i planów miejscowych w celu prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej, sprawnego reagowania na pojawiające się wyzwania oraz ciągłego podnoszenia jakości i skuteczności aktów planowania przestrzennego.

REKOMENDACJA 3B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Wprowadzenie do obowiązujących przepisów elementów warsztatu urbanistycznego – zarówno jeśli chodzi o elementy procesu planistycznego, jak i parametry planistyczne. W tym drugim przypadku chodzi o normatyw planistyczny, który opierałby się na wyciągu (część zagadnień) z wyprzedzająco wprowadzonych nieobligatoryjnych wytycznych/standardów planistycznych i zostałby przygotowany po ewaluacji funkcjonowania wytycznych przez okres 2-4 lat.
- Doskonalenie warsztatu planistycznego poprzez tworzenie przepisów wymuszających poprawność metodologiczną w zakresie m.in. etapowania i wariantowania rozwiązań, stosowania prognoz i analiz techniczno-ekonomicznych, delimitacji obszarów, na które oddziałują ustalenia planu i w ich ramach musi następować bilansowanie wymaganych wskaźników, itd.
- Uznanie scaleń i podziałów jako warunku koniecznego inwestowania na obszarach o strukturze własności niedostosowanej do możliwości inwestowania.
- Modyfikację przepisów w zakresie sposobu formułowania treści MPZP (reguły i zasady, a nie zakazy i nakazy) oraz uzupełnienia konieczności wskazywania w studium na obszarach MOF wymagań w zakresie terenów biologicznie czynnych, lokalizacji centrów lokalnych, przestrzeni publicznych i dostępu do nich.
- Wprowadzenie maksymalnego czasu na uchwalenie planu, po upływie którego proces uchwalania należałoby rozpocząć od początku. Przepis powinien zawierać specjalną furtkę umożliwiającą wydłużenie procesu w szczególnych okolicznościach (co oceniać lub rozstrzygać mógłby sąd), niemniej jednak powinien zmierzać do ukrócenia patologicznej sytuacji faktycznego wstrzymywania prac nad planami, co prowadzi do dezaktualizacji wypracowanych już treści, a mieszkańców i inwestorów utrzymuje bez rzeczywistej przyczyny w nieznośnym stanie niepewności inwestycyjnej.
- Wprowadzenie rozwiązań obejmujących zewnętrzną (w stosunku do organów gminy) weryfikację aktów planowania przestrzennego i ich wewnętrznej spójności – zapewne będzie to konieczne kilkakrotnie, w tym bezpośrednio przed ich uchwaleniem.

WYZWANIE 4

WKŁAD JEDNOSTEK PODLEGŁYCH ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ NA RZEC ŚWIADOMEGO KSZTAŁTOWANIA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Administracja rządowa i podległe jej jednostki (w tym podległe pośrednio, np. spółki z udziałem Skarbu Państwa) stoją za znaczącą częścią działań inwestycyjnych w naszym kraju. Bardzo wiele z nich ma miejsce w obszarach zurbanizowanych/miastach lub w związku z nimi. Skutki tych inwestycji z punktu widzenia ładu przestrzennego są różne – czasem pozytywne, ale także często negatywne. Inwestycje takie potrafią przyczyniać się do chaotycznego rozpraszania zabudowy, chaosu przestrzennego, osłabiania centrów miast, podważania celów zrównoważonego rozwoju. Dzieje się tak, bo nikt nie weryfikuje inwestycji z tego punktu widzenia, a decydenci w tych jednostkach nie znają (lub nie przejęli się nimi) deklarowanych kierunków polityki rządu w tym zakresie.

Z drugiej strony, gdyby realnie funkcjonowały mechanizmy przenoszenia wiążących treści planistycznych od koncepcji przestrzennego zagospodarowania krajowy poprzez plany zagospodarowania przestrzennego województw do lokalnych aktów planowania przestrzennego, istniałaby systemowa możliwość wpływu z poziomu administracji rządowej na ład przestrzenny w miastach i ich obszarach funkcjonalnych.

REKOMENDACJA 4A

Rekomenduje się uruchomienie skutecznych mechanizmów w wyniku których wszyscy decydenci instytucji rządowych i podmiotów podległych posiadliby świadomość na temat właściwego sposobu kształtowania inwestycji i podejmowali działania spójne z tymi zasadami (np. rozważenie ustanowienia funkcji Architekta/Urbanisty Kraju jako odpowiedzialnego za kształt i dopasowanie do lokalnych uwarunkowań wszystkich inwestycji administracji rządowej).

REKOMENDACJA 4B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Powrót do pierwotnych zapisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r, zgodnie z którymi warunkiem realizacji inwestycji publicznych był plan miejscowy.
- Wprowadzenie do praktyki zintegrowanego programowania strategicznego systemu (przewidziane w "Systemie zarządzania rozwojem Polski" - Uchwała Nr 162/2018 Rady Ministrów z dnia 29 października 2018 r.) wiążących ustaleń w dokumentach strategicznych i planistycznych, służących zobowiązaniu organów władzy publicznej (rządowej i samorządowej) do określonego działania niezbędnego dla zrealizowania zakładanego celu strategicznego określonego w zintegrowanej strategii rozwoju, w tym zawarcie w treści aktu planowania przestrzennego określonych treści.

WYZWANIE 5

AKTYWNE PRZECIWDZIAŁANIE DYSFUNKCYJNYM MECHANIZMOM FINANSOWYM I EKONOMICZNYM W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Racjonalne systemy planowania przestrzennego bazują na zasadzie, że prowadzenie działań planistycznych daje możliwość co najmniej do równoważenia po stronie publicznej kosztów (z tytułu odszkodowań czy pozyskiwania nieruchomości pod cele publiczne) z potencjalnymi przychodami (różne formy uzyskania renty planistycznej). Polskie przepisy, dodatkowo wzmocnione przez

niezrozumiałe często orzecznictwo sądów, praktycznie nie dają możliwości nadania planowaniu przestrzennemu w gminie racjonalnego wymiaru ekonomicznego. Po stronie publicznej koszty mogą być nieracjonalnie wysokie, a przychody są z różnych względów mocno ograniczone, a do tego mgliste (zwykle łatwe do uniknięcia przez zastosowanie przez zainteresowanego odpowiednich „tricków”). W efekcie mamy do czynienia ze skrajnie niesprawiedliwym systemem, w którym niewielu korzysta (często zdecydowanej nadmiernie) kosztem całej wspólnoty samorządowej.

Dopóki systemowe mechanizmy w tym zakresie nie zostaną uzdrowione polskie miasta tym bardziej zobowiązane są do prowadzenia skrupulatnej i rygorystycznej, a równocześnie aktywnej, polityki przestrzennej tak, aby zachować pod kontrolą koszty planowania przestrzennego i starać się równocześnie wygenerować z tego tytułu przychody, które mogłyby choć częściowo pokrywać koszty urbanizacji.

REKOMENDACJA 5A

Rekomenduje się:

- Wspieranie (także poprzez korzystne interpretacje przepisów, ewentualnie ich modyfikację) aktywnej polityki władz miast w zakresie budowania zasobu nieruchomości gminnych na potrzeby inwestycyjne (także pod kątem inwestycji prywatnych) oraz obrotu gruntami w powiązaniu z planowaniem przestrzennym.

REKOMENDACJA 5B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Rozwiązania po pierwsze uniemożliwiające uzyskiwanie przez właścicieli nieruchomości nadmiernych odszkodowań bez poniesienia faktycznej szkody z tytułu rozstrzygnięć planistycznych, po drugie wprowadzające efektywne mechanizmy korzystania z renty planistycznej przez stronę publiczną, po trzecie uruchamiające skuteczne metody finansowania niezbędnej nowej infrastruktury powstającej w powiązaniu z zagospodarowaniem przestrzennym (zwiększenie partycypacji inwestorów w kosztach urbanizacji, zwłaszcza na obszarach nowej urbanizacji o rozproszonej zabudowie mieszkaniowej).
- Rozliczenie opłaty planistycznej z uwzględnieniem możliwości przejęcia za darmo gruntów pod cele publiczne przy okazji reparcelacji będącej skutkiem uchwalenia planu miejscowego.
- Przegląd praktyki i zrjonalizowanie mechanizmów wyceny nieruchomości z uwzględnieniem potrzeb i uwarunkowań związanych z procesami planistycznymi.
- Wprowadzenie możliwości wyznaczenia w studium obszarów, na których obowiązuje prawo pierwokupu nieruchomości (lub określonych ich typów) na rzecz gminy.
- Wprowadzenie rozwiązań w zakresie podatku od nieruchomości, które pozwoliłyby uczynić z niego narzędzie skutecznego wpływu władz gminy na procesy przestrzenne (np. różnicowanie wartości stawek w zależności od ster miasta).
- Rozwiązania prawne umożliwiające bezkosztowe wycofanie się władz gminy z niedoskonałych (niezgodnych z aktualnymi kluczowymi potrzebami rozwojowymi wspólnoty samorządowej) nieureczywistnionych w przestrzeni rozstrzygnięć planistycznych.

WYZWANIE 6

EFEKTYWNE WDRAŻANIE PLANÓW MIEJSCOWYCH NA OBSZARACH MIEJSKICH I PODMIEJSKICH W TYM ELIMINOWANIE DZIAŁAŃ WYPACZAJĄCYCH IDEĘ, ZAŁOŻENIA ORAZ ISTOTĘ PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Występują istotne problemy z wdrażaniem (urzeczywistnieniem) planów miejscowych w obszarach zurbanizowanych, co stanowi kolejny czynnik obniżający znaczenie planowania przestrzennego w oczach zarówno decydentów, jak i społeczeństwa.

Pierwszą grupę przyczyn, która leży w sposobie sformułowania samych planów, omówiono przy okazji poprzedniego wyzwania.

Druą grupą związaną jest z brakiem mechanizmów zachęcających właścicieli nieruchomości do ich zagospodarowania zgodnie z przeznaczeniem w planie. Co przekłada się na nieefektywność systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego ze szkodą dla gospodarki i społeczeństwa. Nieruchomości traktowane są jako lokata kapitału albo sytuacja własnościowa stanowi barierę do przebiccia uniemożliwiającą zagospodarowanie.

Trzecia grupa przyczyn odnosi się zasadniczo do planów na terenach już co najmniej częściowo zagospodarowanych, gdzie planiści przewidzieli określone przekształcenia lub uzupełnienie niedoskonałej struktury przestrzennej i dotychczasowej zabudowy. Obowiązujące ramy prawne bazują na niedopowiedzianym założeniu, że na takich obszarach ład przestrzenny samoistnie „wykreuje się” poprzez kolejne działania inwestorów w pewnym momencie osiągając stan docelowy – praktyka wskazuje, że raczej tak się nie stanie. Inwestorzy zabudowują w takich przypadkach „łatwiejsze” działki, a obszary, które wymagają złożonej interwencji, współpracy właścicieli nieruchomości między sobą oraz z władzą publiczną (np. scaleń i podziałów, równoczesnych inwestycji), kosztownej infrastruktury publicznej, itp. trwają w stanie niezmienionym. W takich przypadkach nadzieja na zmiany wiąże się z przejściem przez jeden podmiot wiodącej roli w urzeczywistnianiu uregulowań planu miejscowego. Narzuca się, że tym podmiotem powinna być władza samorządowa, choć w określonych przypadkach uzasadnione może być powierzenie tej roli inwestorowi prywatnego, przy należytych zabezpieczeniu transparentności procesu i wykreowaniu mechanizmów zabezpieczania interesu publicznego. Na dziś brak szczególnych rozwiązań formalnych dla takiego podejścia.

Czwarta grupa przyczyn wydaje się najpoważniejsza, gdyż wiąże się z występowaniem „zachowań patologicznych” i „twórczego obchodzenia przepisów” (zarówno po stronie miast, jak i prywatnych inwestorów), które jednoznacznie wypaczają ideę, założenia oraz istotę planowania przestrzennego. Problem tej ilustruje chociażby kwestia opracowywania oraz wdrażania planów miejscowych o niewielkiej powierzchni, którym znacznie bliżej do decyzji WZ niż do właściwych planów. Choć odpowiednie przykłady wskazać można właściwie do każdego z obowiązujących przepisów, które interpretowane są jako utrudnienie lub bariera dla inwestora lub gminy.

REKOMENDACJA 6A

Rekomenduje się:

- wspieranie i premiowanie aktywnych działań po stronie urzędów miast (być może wspartych nowymi narzędziami prawnymi oraz projektami pilotażowymi) polegających na podjęciu działań zarządczych zmierzających do tego, aby plan miejscowy nie pozostawał na zawsze „w sferze planów”. Te działania mogłyby obejmować: sformułowaniu odpowiedniego dokumentu operacyjnego, pracę organizacyjną (w dialogu z właścicielami nieruchomości, inwestorami

prywatnymi i publicznymi oraz mieszkańcami) w celu wypracowania realistycznych rozwiązań wdrożeniowych, odpowiednie mechanizmy zarządcze obejmujące np. integrowanie w strukturach organizacyjnych urzędów miejskich problematyki zagospodarowania przestrzennego i gospodarki terenami miejskimi.

- Nagłaśnianie ze szczebla rządowego (także za pośrednictwem centrum wiedzy urbanistycznej) nie tylko „dobrych praktyk” zagospodarowania przestrzennego, ale i „złych przykładów”. Piętnowanie przypadków naciągania lub naginania przepisów dla celów niezgodnych z interesem publicznych i duchem regulacji planistycznych.

REKOMENDACJA 6B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Rozwiązania fiskalne oraz z zakresu gospodarki nieruchomościami, które stymulowałyby realizację planów oraz skupienie inwestycji na obszarze objętym planem.
- Dopuszczenie możliwości sporządzania i uchwalania planistycznych dokumentów operacyjnych, określających m.in. obowiązki uczestników procesy, sekwencję działań, środki i terminy realizacji ustaleń planu. Dokumenty te powinny mieć charakter wiążący w przypadkach, gdy będzie to uzasadnione, np. gdy będą obejmować wzajemne zobowiązania różnych partnerów przedsięwzięcia lub potrzebne będzie powiązanie ze sobą instrumentów prawnych z różnych dziedzin, np. gospodarki nieruchomościami, kształtowania i ochrony środowiska, finansów gminnych, itp.). Przepisy powinny zostawiać dużą swobodę co do sposobu sformułowania tych dokumentów, bo niewątpliwie ustawodawca nie przewidzi wszystkich okoliczności, w których taki dokument może być potrzebny, oraz zagadnień, które powinien regulować.
- Obowiązek wpisania skutków finansowych m.p.z.p. do wieloletniego planu finansowego gminy, co automatycznie zepnie finanse gminy z „abstrakcyjnym” zagadnieniem planowania przestrzennego i skłoni do uchwalania realistycznych (tj. dających się zrealizować w nieodległej perspektywie) planów miejscowych.
- Wprowadzenie szczególnych rozwiązań formalnych umożliwiających sprawne przygotowanie i realizację przedsięwzięć urbanistycznych na dużych obszarach, będących w rękach jednego lub większej liczby inwestorów. Rozwiązania te powinny zakładać szczególną procedurę uchwalania aktów planistycznych oraz dodatkowe narzędzia, respektując jednak ogólne zasady planowania przestrzennego, w tym transparentność i możliwość aktywnego udziału strony społecznej. Aby ich skuteczność była jak najszersza, powinny dopuszczać różne warianty postępowania, tj. dotyczyć zarówno terenów przewidzianych w studium pod takie działania, jak i umożliwiać uszczegółowienie lub zmianę istniejącego planu. Takie procedury powinny być możliwe do wszczęcia zarówno na wniosek konkretnego inwestora, jak też z inicjatywy gminy, gdy inwestor miałby zostać wyłoniony na późniejszym etapie (tu możliwe powinno być ich powiązanie z rozwiązaniami PPP lub mechanizmem umowy na koncesję).
- Wprowadzenie ograniczeń co do minimalnej powierzchni uchwalanego planu miejscowego lub zabezpieczenie w inny sposób, aby ustalenia planu nie stanowiły punktowych rozwiązań, niespójnych z wizją zagospodarowania całego miasta lub dzielnicy.
- Nieracjonalność sekwencji niektórych zdarzeń w procesie inwestycyjnym (za nonsensowne należy uznać wyrażanie zgód rolnych na etapie opracowań szczegółowych lub uzyskiwanie odstępstw o charakterze „planistycznym” na etapie uzyskania PnB)

- Wypracowanie optymalnych w zakresie relacji między reparcelacją a planowaniem przestrzennym, tak, aby nie utrzymywać dzisiejszego stanu pozornych powiązań, a z drugiej strony nie zablokować procesów inwestycyjnych. Nieunikniony wydaje się jednak uregulowanie, które w dalszej perspektywie uzależni inwestowanie od wcześniej przeprowadzonego procesu scaleń i podziałów.

WYZWANIA ORGANIZACYJNO-TAKTYCZNE

Nie mniej ważne niż to, jakie działania należy podejmować w celu doprowadzenia do oczekiwanych zmian w przestrzeni polskich miast i ich obszarów funkcjonalnych, jest określenie na szczeblu rządowym taktyki podejmowania tych działań, w szczególności ich priorytetyzacja, podział na etapy oraz sformułowanie mechanizmów, które będą najskuteczniej prowadzić do celu. W tym zakresie wskazać należy co najmniej 3 wyzwania wiążące się z wyborem właściwego sposobu postępowania.

WYZWANIE 7

AKTYWNE WYKORZYSTANIE POZALEGISLACYJNYCH METOD WPŁYWU NA KSZTAŁTOWANIE PRZESTRZENI POLSKICH MIAST

Administracja rządowa nie wykorzystuje dostępnych sobie narzędzi pozalegisłacyjnych do uzyskiwania w zakresie kształtowania przestrzeni pożądaných efektów zgodnych z celami wynikającymi z dokumentów strategicznych. Mimo jednoznacznych deklaracji zawartych w rządowych dokumentach strategicznych (np. KPZK 2030, KPM 2023, SOR, ale także Umowa Partnerstwa przekładająca się wprost na to, jak i na co wydatkowane są fundusze europejskie) co do pożądaných kierunków zmian przestrzennych w Polsce (przywrócenie i umocnienie ładu przestrzennego, w szczególności m.in. powstrzymanie chaotycznej suburbanizacji, trzymanie się zasad zrównoważonego rozwoju, dbałość o estetykę i ochrona dziedzictwa kulturowego, efektywność energetyczna w planowaniu przestrzennym) nie udaje się do nich doprowadzić. Z jednej strony wynika to z braku kluczowych zmian w ramach legislacyjnych systemu. Ale z drugiej strony administracja rządowa praktycznie w ogóle nie wykorzystuje innych dostępnych sobie narzędzi do osiągnięcia, przynajmniej w ograniczonym zakresie, oczekiwanych efektów. Te narzędzia to przede wszystkim mechanizmy dotacyjne – formułowanie zasad dostępu beneficjentów (zwłaszcza jst) do środków finansowych (zwrotnych i bezzwrotnych) – z budżetu państwa, państwowych funduszy i banków, a także funduszy europejskich.

REKOMENDACJA 7A

Rekomenduje się, aby administracja rządowa wdrożyła na szeroką skalę mechanizm skutecznego uzależnienia dostępu beneficjentów (zwłaszcza jst, ale także indywidualnych – osoby fizyczne i przedsiębiorców) do środków dotacyjnych (czy preferencyjnych pożyczkowych) od określonych warunków zapewniających, że projekt będący przedmiotem wniosku, ale także działanie beneficjenta w wymiarze ogólnym, zgodne są z wyznaczonymi kierunkami polityki przestrzennej państwa. Formułowane warunki powinny mieć charakter możliwie konkretny (wręcz rygorystyczny) i być łatwe do zidentyfikowania. Treść warunków powinna odnosić się do istoty problemu, a nie tylko jego powierzchownego wyrazu (a więc np. warunek nie powinien dotyczyć pokrycie planistycznego w gminie, ale innych wskaźników, które wskazywać będą czy gmina prowadzi politykę przestrzenną opartą o zasady zrównoważonego rozwoju). Ponieważ niektóre z potencjalnych warunków dotyczyć mogą działań beneficjenta/gminy w dłuższym okresie czasu ich zastosowanie powinno być ogłoszone

z odpowiednim wyprzedzeniem (np. za trzy lata dotacje i pożyczki na inwestycje mieszkaniowe gmin i ich spółek udzielane będą wyłącznie dla inwestycji opartych o plany miejscowe).

Zestaw warunków udzielania dotacji i pożyczek dla projektów, które wskazywać będą, że dany beneficjent/gmina działają zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz kierunkami polityki przestrzennej państwa powinien zostać wypracowany z udziałem środowisk naukowych, eksperckich, samorządowych i organizacji społecznych. Zdecydowany priorytet przy definiowaniu tych warunków powinny mieć zagadnienia rzetelności gminy w realizacji zadań z zakresu planowania przestrzennego oraz przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom przestrzennym, a zwłaszcza suburbanizacji. Pewne propozycje co do charakteru i treści potencjalnych warunków zawarto w poszczególnych punktach niniejszego dokumentu.

Po uzgodnieniu powyższego zestawu powinien on zostać wprowadzony do realnego stosowania (twarde warunki, a nie iluzoryczne preferencje czy też „rozmiękczające” sformułowania „w miarę możliwości”, „dąży się”, itp.) przez jak najszersze grono instytucji rządowych, agencji i spółek (w tym na pewno: NFOŚiGW, BGK, PFR, PKP, PHN i ich podmioty/spółki zależne). Niewątpliwie powinien on również znaleźć właściwe odzwierciedlenie w Umowie Partnerstwa, programach operacyjnych i towarzyszących im dokumentach wskazujących na sposób wyboru projektów do współfinansowania.

WYZWANIE 8

POTRZEBA PRZEJRZYSTOŚCI, INFORMOWANIA, EDUKACJI ORAZ REALNEJ PARTYCYPACJI SPOŁECZNEJ W CELU ZWIĘKSZENIA POZIOMU ŚWIADOMOŚCI I POSTRZEGANIA ROLI PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

Wielokrotnie identyfikowaną barierą zarówno do skutecznego przeprowadzenia zmian w systemie planowania przestrzennego, jak i wielu procesów planistycznych na szczeblu lokalnym jest brak wystarczającego poziomu świadomości co do istoty planowania przestrzennego, jego mechanizmów, wyzwań przed którymi stają autorzy planów oraz dalekosiężnych skutków (dla jednostek i całych społeczności) błędów i zaniechań w tym zakresie. Świadomości tej brakuje mieszkańcom, właścicielom nieruchomości, ale i decydentom wpływającym na kształt poszczególnych planów i całego systemu. Niewątpliwie więc elementem zmian systemowych musi być wypracowanie właściwych mechanizmów podnoszenia w możliwie szerokich kręgach poziomu wiedzy o tym, o co chodzi w planowaniu przestrzennym i do czego prowadzi jego zaniedbywanie.

Jednym z naturalnych sposobów podnoszenia wiedzy ludzi o danym procesie, jest angażowanie ich w ten proces (to stwarza u nich motywację, aby głębiej zrozumieć jego mechanizmy i istotę). W takim zakresie, jak to na dziś zostało przewidziane w przepisach prawa, cykl planistyczny nie zaspokajają społecznego zapotrzebowania na wiedzę o toczącym się postępowaniu i możliwość udziału w nim strony społecznej. O ile w zakresie przygotowania aktów planowania przestrzennego te deficyty są nieco mniej dolegliwe (choć sam proces konsultacyjny jest skomplikowany, kosztuje zaangażowane strony dużo pracy, a niekiedy nie zaspokajają stawiane przed nim oczekiwania), najbardziej wyraźny problem dotyczy procesu wnioskowania oraz uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy.

Choć oczywiście nie można uznać, że procedury konsultacyjne dotyczące aktów planowania przestrzennego są wolne od słabości. Są one mocno sformalizowane, co utrudnia władzom miast elastyczne i sprawne działania (nawet gdy przemawia za tym wyraźny interes społeczny). Równocześnie nie zapewnia to pełnego zakresu partycypacji wymaganego dla osiągnięcia optymalnych

rezultatów. Najlepiej świadczy o tym, że coraz liczniejsze grono miast rozszerza swe procedury konsultacyjne daleko ponad to, co jest wymagane przez ustawę.

Stan chaosu przestrzennego w wielu obszarach, zwłaszcza podmiejskich, pogłębia się. Nieunikniona potrzeba naprawy tych przestrzeni nie będzie łatwa, bo naruszać będzie wiele indywidualnych interesów. Wymagać to będzie więc jeszcze lepiej dopracowanych sposobów prowadzenia partycypacji społecznej, a być może także sprzęgnięcia mechanizmów partycypacyjnych z planistycznym procesem decyzyjnym.

REKOMENDACJA 8A:

Rekomenduje się:

- Promowanie i upowszechnianie (także np. dzięki stawianiu odpowiednich warunków dostępu do dotacji czy preferencyjnych kredytów) dobrych praktyk w zakresie informowania o procesach planistycznych oraz partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym.
- W zakresie dostępu do informacji o procesach planistycznych, zwłaszcza w zakresie decyzji o warunkach zabudowy niwelowanie istniejących deficytów poprzez odpowiednie formułowanie wewnętrznych procedur i regulaminów przez urzędy miasta, ale także kreowanie „klimatu jawności” i zachęcanie inwestorów do trzymania się wysokich standardów w tym zakresie.
- Szerokie budowanie i wzmacnianie świadomości (zarówno wśród decydentów, inwestorów, jak i mieszkańców) na temat istoty planowania przestrzennego, jego podstawowych zasad i celów oraz skutków lekceważenia zadań i obowiązków w tym zakresie. Te zagadnienia powinny stać się nieodłącznym elementem kształcenia dzieci i młodzieży - zarówno w aspekcie wiedzy o społeczeństwie, jak i edukacji architektonicznej (która, szczęśliwie, zyskuje na popularności, ale i tak dynamikę tego procesu należy wzmacniać).

REKOMENDACJA 8B

Rekomenduje się wprowadzenie następujących rozwiązań legislacyjnych:

- Rozwiązania zapewniające pełną jawność procesów planistycznych (dotyczy także procedur wydawania decyzji wz – decyzji administracyjnej o specyficznym charakterze, wymagającej i specyficznych uregulowań odmiennych od zasad ogólnych).
- Przenalizowanie aktualnych ustawowych mechanizmów konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym pod kątem ich dostosowania do faktycznych potrzeb (np. wstępne spotkania konsultacyjne, dopuszczenie możliwości projektowania partycypacyjnego, wyłożenia uwzględniające wariantowe rozwiązania aktów planistycznych) oraz sposobów ograniczenia uciążliwych i pracochłonnych czynności.
- Rozważenie dopuszczalności (jako opcja tam, gdzie byłoby to uzasadnione) powiązania procesu podejmowania decyzji planistycznych z mechanizmami partycypacyjnymi (np. panel obywatelski, referendum lokalne – i to takie, które umożliwiłoby wybór spośród wariantów rozwoju).

WYZWANIE 9

PRZEPROWADZENIE SYSTEMOWYCH ZMIAN LEGISLACYJNYCH W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Dysfunkcyjność systemu planowania przestrzennego jest tak oczywista, że potrzeba pilnych i głębokich zmian nie podlega dyskusji. Co więcej także kierunek zmian jest w zasadzie ustalony, gdyż wszystkie podjęte dotąd próby reform opierały się na podobnych rozwiązaniach (nawet jeśli występowały różnice w nazewnictwie i podejściu do części zagadnień). Mimo to żadnej z nich nie udało się skutecznie doprowadzić do finału. Jak więc widać, to nie w samym zaproponowaniu zmian systemowych leży problem. Nie wchodząc w głębszą analizę należy odnotować, że jedną z niewątpliwych przyczyn jest złożoność i rozległość zagadnienia, jakim byłaby pełna zmiana systemowa. Żadna z propozycji zmian systemowych nie przeszła jeszcze przez „filtr” Komisji Prawniczej na zakończenie rządowego procesu legislacyjnego czy testy rozwiązań legislacyjnych w realistycznych warunkach. Co więcej, w żadnej z tych prób nie opracowano przepisów przejściowych, a więc regulacji, które musiałyby rozstrzygnąć czy i na ile skutecznie dokona się faktyczne odejście od skutków obecnych przepisów na rzecz pożądanego stanu docelowego. To nie przypadek – jest tak, bo to właśnie ten element jest najtrudniejszy – merytorycznie, formalnie (szereg wyzwań konstytucyjnych), organizacyjnie (niewątpliwy opór przeciwników zmian). Na tym etapie legislacyjnym każda wątpliwość lub krytyka ważnego elementu nowego systemu może skutecznie opóźnić wprowadzenie zmian lub postawić całą reformę pod znakiem zapytania. Należy też zastanowić się nad skutkami ustanowienia całkiem nowych ram prawnych w planowaniu przestrzennym. Czy wszystkie dziś występujące problemy znikną z dnia na dzień, a wszyscy uczestnicy systemu będą działać zgodnie z intencjami ustawodawcy? Czy wszystkie przypisy będą właściwie interpretowane, a linia orzecznicza właściwie wyznaczona? To wątpliwe, natomiast pewne jest, że co najmniej przez kilka lat wszyscy uczestnicy działać będą w warunkach sporej niepewności (brak orzecznictwa i wypracowanych ścieżek postępowania). To tym groźniejsze, że każda propozycja kompleksowej reformy obejmuje wizję szybkiej aktualizacji lub opracowania nowych aktów prawnych we wszystkich gminach w Polsce. Tak więc ewentualne uchybienia legislacyjne czy wątpliwości interpretacyjne będą miały dalekosiężne skutki.

Nie podważając potrzeby wprowadzenia zmian systemowych w planowaniu przestrzennym należy głębiej i pod wieloma aspektami przeprowadzić analizę takiej reformy od strony organizacyjnej oraz potencjalnych jej skutków. Analiza powinna uwzględniać takie zagadnienia jak dostępny potencjał do opracowania nowych aktów prawnych w założonych terminach, spodziewane efekty zmian (realna możliwość „naprawienia” zgodnie z intencją projektodawcy przestrzeni dotkniętych dysfunkcyjnym zagospodarowaniem) oraz potencjalne ryzyka niepożądanego rozwoju sytuacji (ukształtowanie się niekorzystnej linii orzeczniczej, problemy proceduralne przy stosowaniu nowych przepisów). Rozważane rozwiązania powinny obejmować testowanie gotowych do uchwalenia przepisów w różnych wariantach gier zarządczych (symulacje z modelowaniem udziału wszystkich stron procesów), ewentualne pilotażowe wprowadzenie przepisów na określonym terytorium wraz z obowiązkową ewaluacją przed rozszerzeniem ich na cały kraj.

REKOMENDACJA 9A

Dobrze zaplanowaną i przygotowaną całościową reformę systemu planowania przestrzennego powinny poprzedzić sprawnie przeprowadzone zmiany w aktualnie obowiązującym systemie tak, aby jak najszybciej wyeliminować obszary patologii i dysfunkcji, zwłaszcza te, które prowadzą do najbardziej dolegliwych i trudnych do odwrócenia zjawisk w miejskiej przestrzeni. Oznacza to więc etapowy model wdrażania reformy wymagający ustalenia wstępnie sekwencji działań. Niewątpliwie na początek należałoby dokonać „szybkich” punktowych zmian, które nie powinny budzić znaczących kontrowersji legislacyjno-konstytucyjnych, a które powinny mieć możliwie duży „zasięg oddziaływania”.

Poniżej zaproponowano przykładowo zestaw takich 10 najpilniejszych zmian prawnych spełniających powyższe kryteria. Każda z propozycji może oczywiście być rozpatrywana oddzielnie, a lista takich zmian nie musi ograniczać się do liczby 10.

10 NAJPILNIEJSZYCH ZMIAN PRAWNYCH

1. Ograniczenie możliwości stosowania decyzji o warunkach zabudowy poprzez doprecyzowanie warunków jej stosowania (przede wszystkim chodzi o dostęp do istniejącej infrastruktury oraz eliminowanie przypadków, gdy z góry wiadomo, że inwestycja nie przyczyni się do kreowania ładu przestrzennego, np. powstawanie zabudowy jednorodzinnej „pod płaszczykiem” siedlisk rolniczych).
2. Wprowadzenie okresu ważności dla decyzji o warunkach zabudowy, co wyphywałoby pozytywnie na jej faktyczną aktualność (bo dziś mimo jej bezterminowości może się ona w praktyce zdezaktualizować w związku z zachodzącymi w otoczeniu zmianami formalnymi i faktycznymi).
3. Modyfikacja (doprecyzowanie) zasady dobrego sąsiedztwa w celu wyeliminowania patologii w zakresie analizy urbanistycznej na potrzeby decyzji o warunkach zabudowy.
4. Wprowadzenie opodatkowania nieruchomości według przeznaczenia zapisanego w MPZP (które bez zwłoki powinno być ujawnianie w ewidencji gruntów i budynków i stanowić podstawę ustalenia wysokości podatku) jako prostej konsekwencji traktowania danego terenu jako budowlany, a nie rolny.
5. Zakaz sprzedaży nieruchomości gminnych, dla których nie uchwalono MPZP. Przepis ten niewątpliwie skutkowałby przyśpieszeniem prac nad niektórymi planami, ale przede wszystkich odzwierciedla przekonanie, że zbycie gminnej nieruchomości bez jednoznacznego ustalenia jej przeznaczenie i charakteru zabudowy jest naruszeniem obowiązku dbałości o ład przestrzenny spoczywającym na władzach gminy.
6. Rozszerzenie katalogu terenów, dla których obligatoryjne jest sporządzenie MPZP, zanim możliwa będzie tam zabudowa. Katalog ten powinien obejmować te przypadki, które budzą najwięcej kontrowersji społecznych (inwestycje znacząco oddziałujące na środowisko) lub z racji swej skali lub charakteru będą miały największe oddziaływanie na ład przestrzenny.
7. Dopuszczenie możliwości równoczesnego procedowania zmiany studium i MPZP. W sytuacji, gdy od początku znana jest przyczyna dokonywania konkretnej zmiany w aktach planowania przestrzennego, rozkładanie jej na dwie ułożone sekwencyjnie procedury jest niepotrzebną komplikacją przedłużającą proces oraz kolejnym argumentem dla tych, którzy chcieliby omijać procedury planistyczne rozwiązaniami „spec”.
8. Podniesienie poziomu „widetek”, w jakich ma być ustalana opłaty planistyczna oraz wydłużenie okresu, po którym wygasa prawo do tej opłaty do 10 lat. Jakkolwiek nie naprawi to ogólnie wadliwego systemu finansowania urbanizacji, to przynajmniej nieco ograniczy stopień, w którym przepis ten pozostaje praktycznie niewykorzystany.
9. Wprowadzenie możliwości uchylecia planu na wniosek właściciela nieruchomości niezabudowanej przeznaczonej pod zabudowę. W połączeniu z przepisem o opodatkowaniu nieruchomości według przeznaczenia w MPZP byłby to pierwszy drobny krok w kierunku ograniczenia powierzchni nieracjonalnie (i de facto niepotrzebnie) przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę.
10. Wprowadzenie rozwiązania, w którym każdy wniosek o warunki zabudowy niezgodne z treścią studium wymagałby uzyskania zgody rady gminy. Z jednej strony takie rozwiązanie nie kłóciłoby się z podnoszonym poglądem o tym, że nie można uzależniać wprost treści decyzji administracyjnej od aktu nie mającego charakteru prawa powszechnie obowiązującego, a z drugiej prowadziłoby do

wyeliminowania patologicznej sytuacji, gdy organ władzy wykonawczej podejmuje (lub jest zmuszony podejmować) działania sprzeczne z polityką przestrzenną wyznaczoną przez władzę uchwałodawczą.

W kolejnych etapach reformy należałoby wprowadzać rozwiązania trudniejsze, bardziej złożone lub mogące budzić kontrowersje. Wychodząc jednak z przeświadczenia o większym ryzyku zablokowania całej nowej regulacji z powodu jednego kontrowersyjnego rozwiązania rekomenduje się podjęcie inicjatyw legislacyjnych etapami. Zacząć należałoby od tych zagadnień, które już zdecydowanie zbyt długo czekają na uregulowania - jak np. cyfryzacja planowania przestrzennego (która akurat ma szansę na wprowadzenie do ustawy jeszcze wcześniej) czy też kwestia doprecyzowania (w ramach czynienia prawa zrozumiałym) statusu decyzji o warunkach zabudowy (lub innego mechanizmu o podobnym charakterze, które miałby ją zastąpić) – dziś dwoisty jej charakter (czy jest to przysługująca każdemu informacja (promesa) o możliwości uzyskania pozwolenia budowlanego, czy jednak jest to decyzja lokalizacyjna pociągająca za sobą poważne konsekwencje).

Wśród sięgających głębiej postulatów zmian legislacyjnych trzeba rozważyć między innymi zmiany w mechanizmach i zasadach sporządzania i uchwalania planów. O ile dziś mechanizmy i procedury są często przedmiotem krytyki (ich długotrwałość, nieracjonalność lub niedostosowanie do praktycznych potrzeb) to przedstawiane w ostatnich latach propozycje zmian podchodziły do tych kwestii dość konserwatywnie i nie proponowały daleko idących zmian. Tymczasem występujące dziś problemy wskazywałyby na zasadność nowego spojrzenia i poszukiwania całkiem nowej formuły dla formalnych uregulowań sposobu procedowania aktów planowania przestrzennego. Należałoby zastanowić się co najmniej nad następującymi kwestiami:

1. Dostosowanie przepisów proceduralnych do zróżnicowanych treści i funkcji opracowań planistycznych (studiów i MPZP, ale również MPZP dla różnego rodzaju terenów).

2. Wprowadzenie mechanizmów pracy nad MPZP zmierzających do usprawnienia procesu bez osłabienia wymiaru merytorycznego, np.:

- Rozważenie czy potrzebne są analizy na potrzeby przystąpienia do sporządzania planu miejscowego, skoro i tak musiałyby być wykonane na etapie pracy nad planem, a rozstrzygnięcie o celu planu na tym etapie może ograniczać swobodę tych prac.
- Uelastycznienie procesu konsultacji powiązane z równoczesnym zastosowaniem bardziej partycypacyjnych metod właściwej pracy nad aktami planowania przestrzennego.
- Uregulowanie formalne możliwości, a w określonych warunkach wręcz obowiązku, przygotowywania projektu aktów planowania przestrzennego w formie wariantów – dla całego opracowania lub jego elementów.
- Przegląd i zmiana mechanizmów uzgodnień i opiniowania planu w kierunku zastępowania rozwiązań bazujących na długotrwałej wymianie pism poprzez aktywny udział przedstawicieli instytucji uzgadniających i opiniujących w pracach planistycznych (np. w formie swoistej „komisji planu” spotykającej się na formalnych posiedzeniach).
- Bazując nad mechanizmami cyfryzacji planowania przestrzennego przeanalizowanie zasadności i możliwość uchwalania planu miejscowego etapami - jako kolejnych „warstw”, które uzupełniają/modyfikują obowiązujący plan, mogłoby to być przydatne co najmniej w następujących przypadkach:

- uszczegółowienie struktury urbanistycznej po opracowaniu koncepcji urbanistyczno-architektonicznej dla danego terenu (np. w sytuacji, gdy w planie założono przeprowadzenie dla niego konkursu w celu skonkretyzowania rozwiązań),
- wprowadzenie do istniejącego planu miejscowego ustaleń wypracowanych w wyniku zastosowania szczególnych procedur współpracy z inwestorem (postulowanych w innym miejscu tego dokumentu, typu „obszar zorganizowanego inwestowania”),
- uzupełnienie planu miejscowego o kwestie operacyjnego wdrażania tego planu (opcja taka również znajduje się wśród propozycji zawartych w niniejszym dokumencie),
- możliwość wprowadzenia przy pomocy jednorazowej procedury przekrojowych zmian w wielu planach miejscowych w mieście (nowe wyzwania klimatyczne, mobilnościowe, demograficzne mogą rodzić takie potrzeby, co dziś oznaczałoby potrzebę zmiany każdego planu indywidualnie).

3. Dopuszczenie możliwości etapowania rozwiązań w aktach planistycznych (np. określania warunkowej sekwencji uchwalania planów, tj. uwalniania terenów pod zabudowę po spełnieniu określonych warunków, np. wypełnienia się zabudową innego obszaru) czy też dopuszczania w określonych sytuacjach wariantowych rozwiązań w planie miejscowym.

4. Bardziej szczegółowe uregulowanie kwestii zmian w aktach planowania przestrzennego (potrzeba sporządzania czytelnej, także dla nie fachowca, „ujednoliconej” aktu po zmianach) oraz zasad prowadzenia nadzoru przez wojewodę (np. niemożność uchylania planu fragmentami tak, aby niejasne było, jaki zakres aktu został uchylony, a jaki obowiązuje).