

System planowania przestrzennego wobec zmian klimatu w Polsce -wady systemowe i niezbędne kierunki zmian

prof. dr hab. Tadeusz Markowski

Warszawa, 2017-10-10

CLIMate change adaptation
In small and medium size CITIES





Diagnoza stanu w Polsce i skutki obecnego stanu prawa gospodarki przestrzennej dla klimatu

- Zgodnie z założeniami poprzez planowanie i zagospodarowanie przestrzenne - miasta powinny tworzyć struktury odporne na zmiany klimatu.**

- Czy jednak w Polsce system planowania przestrzennego w kontekście adaptacji do zmian klimatu działa ?**

Negatywne skutki systemu planowania

- ❑ Zawłaszczanie i rozpraszanie renty budowlanej przez właścicieli prywatnych kosztem interesu innych użytkowników
- ❑ Rozpraszanie zabudowy, dewastacja obszarów zielonych, zabudowa dolin rzecznych i obszarów zalewowych
- ❑ Nadmierna liczba samochodów i nieuzasadniona mobilność
- ❑ Nieefektywny system transportu publicznego, nadmierne koszty budowy i eksploatacji infrastruktury,
- ❑ Przesuszanie terenów, pogorszenie klimatu w miastach
- ❑ Roszczenie odszkodowań na terenach z wydanymi – wz – wstrzymanie procesu planowania miejscowego

Przyczyny obecnego stanu (1)

- ❑ Uchylenie planów ogólnych jako przepisów prawa miejscowego 2003 roku
- ❑ Wprowadzenie wz jako trybu administracyjnego „poza-planistycznego” lokalizacji inwestycji.
- ❑ Ignorowanie specyfiki (ułomności) rynków nieruchomości
- ❑ Rozbudowane poza planistyczne instrumenty kształtowania przestrzeni; ustawy wyspecjalizowane jako próba poza planistycznego sposobu ochrony interesu publicznego i realizacji inwestycji celu publicznego
przykład ustawy krajobrazowej i przepisów lokalnych dotyczących reklam i malej architektury i ochrony dziedzictwa i krajobrazu: nic nie można zmienić planem miejscowym, jeśli mamy przepisy reklamowe i regulujące system ogrodzeń ochrony czyli projektowanie urbanistyczne, jako działalność i sztuka adaptacji do zmian klimatu ma ograniczoną rolę

Przyczyny obecnego stanu (2)

- ❑ Fakultatywność planów miejscowych
- ❑ Zasada wolności zabudowy (komercyjna interpretacja zasad państwa prawa i prawa własności)
- ❑ Brak adekwatnych instrumentów ekonomicznych +
Niespójność instrumentów restryktywnych i ekonomicznych
(sprzyjanie spekulacji i korupcji)
- ❑ Nieadekwatny system podatkowy jst - podstawą dywersji i
pułapki społecznej władz lokalnych
- ❑ Wadliwe podejście do interesu publicznego, sposobów jego
definiowania i ochrony
- ❑ Populizm polityczny i włączenie sfery gospodarki
nieruchomościami do gry politycznej

Przyczyny obecnego stanu (3)

- ❑Przeregulowany charakter planów miejscowych
- ❑Słaba pozycja zawodu urbanisty, zawodu niechronionego (próba administracyjnego przywrócenia rangi zawodu)
- ❑Brak zintegrowania planowania
- ❑Brak obligatoryjnych narzędzi zintegrowanej analizy interaktywnych skutków w relacji gospodarka, środowisko, społeczeństwo
- ❑Brak adekwatnego planowania krajowego i wojewódzkiego i mechanizmów wdrażania jego ustaleń (Dylemat hierarchiczności planów – mentalność socjalistycznego planowania)

Co należy zrobić? (1)

A) W systemie planowania regulacyjnego:

- Wygaśnięcie wz bez odszkodowań w ciągu 2 lat
- Uznanie ochrony i adaptacji przestrzeni do zmian klimatu jako działań na rzecz interesu publicznego
- Podstawą wyjściową dla tworzenia lokalnych zasad użytkowania gruntów jest **zasada kontynuacji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu (LZUT)**
- Lokalne zasady użytkowania terenów powinny być **zmieniane** wyłącznie w trybie **uchwały rady gminy** (tj. prawa lokalnego/miejscowego).

Co należy zrobić? (2)

B) W systemie projektowania urbanistycznego

- Wyzwania wobec projektowania urbanistycznego, jako instrumentu odpowiedzialnego planowania klimatycznego; prewencyjne podejście – nowy sposób kształcenia planistów.
- Wzmocnienie rangi zawodu i ochrona zespołów planowania, jako instytucji ochrony interesu publicznego.
- Propagowanie dobrych praktyk i działań na rzecz adaptacji - katalogi działań dobrych praktyki (edukacja społeczna, jako nowy system wartości współczesnego elektoratu)

Co należy zrobić? (3)

C) W systemie regulacyjnym związanymi ze sferą gospodarki przestrzennej

- Stworzenie funduszu kompensującego straty z tytułu ograniczeń prawa własności na rzecz wartości publicznych
- Fundusze na wykup nieruchomości z ograniczonymi prawami wynikającymi z programów adaptacyjnych
- Racjonalny system podatków majątkowych adekwatny do wyzwań współczesnej gospodarki
- Nowy system głosowania powiązany z lokalizacją majątku nieruchomego oraz sezonową mobilnością przestrzenną

Warunki skutecznego planowania miejscowego (1)

- ❑ Powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym lub systemem wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym
- ❑ Przyjęcie zasady o publicznym celu walorów przestrzeni i środowiska
- ❑ Przyjęcie jednoznacznej zasady, iż każdy użytkownik właściciel fragmentu przestrzeni ma regulowane warunki korzystania z przestrzeni przez plan miejscowy i inne przepisy systemowe
- ❑ Zmiana formy użytkowania z funkcji nie urbanistycznej na urbanistyczną odbywa się tylko na podstawie przepisu miejscowego ogólnego i szczegółowego planu miejscowego
- ❑ **Wprowadzenie zintegrowanego planowania**

Warunki skutecznego planowania miejscowego (2)

- ❑ Wprowadzenie regulacyjnej funkcji roli planów wojewódzkich – w sprawie ochrony wartości przyrodniczych i adopcyjności do zmian klimatu (jedyne sposoby ograniczenia dywersyjnych działań i wpadania w pułapki społeczne jst)
- ❑ Ograniczanie roli władz publicznych, jako bezpośrednich inwestorów na rzecz funkcji regulacyjnej i kontrolnej
- ❑ Wsparcie bazy dochodowej jst
Celem jest zmniejszenie udziałów środków zewnętrznych skierowanych na istotne cele interesu publicznego a nie zastępowanie uznaniowymi środkami zewnętrznymi do realizacji zadań podstawowych (reforma systemu finansów jst z uwzględnieniem interesu obszarów funkcjonalnych i metropolitalnych)

Rekomendacje

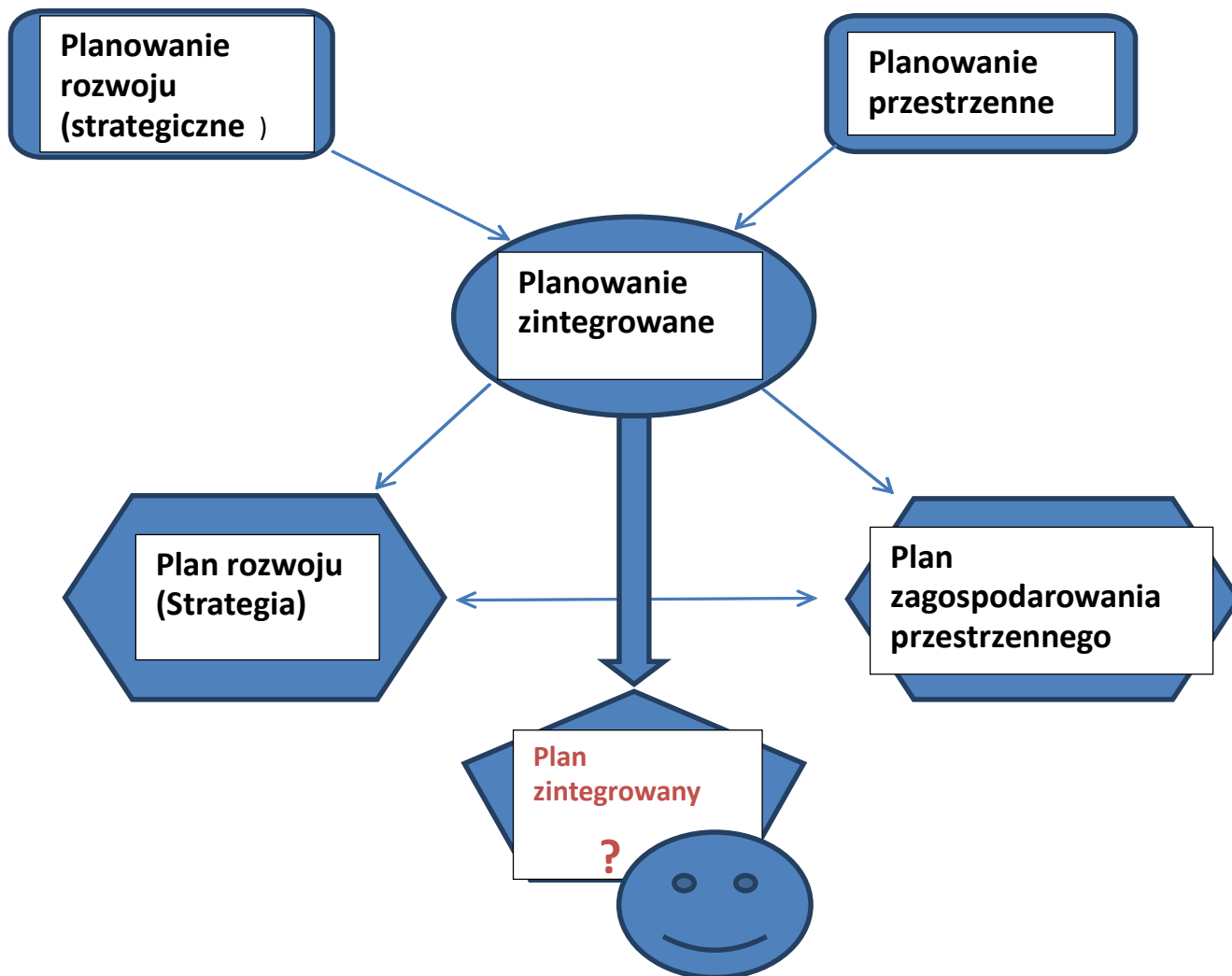
- ❑ Limitowanie prawa do nadmiernej ekspansji w systemem planowania krajowego i wojewódzkiego – np. handel prawami do ekspansji. Zinternalizowanie cenowe korzyści z decyzji planistycznych
- ❑ Wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i re-parcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu)
- ❑ Wprowadzenie planów zintegrowanych powiązanych z aktami planistycznymi regulującymi podstawowe strefy użytkowanie całych obszarów miejskich
- ❑ Wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości a przynajmniej od terenów budowlanych
- ❑ Przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami na tle procesów planowania

Zintegrowane planowanie rozwoju

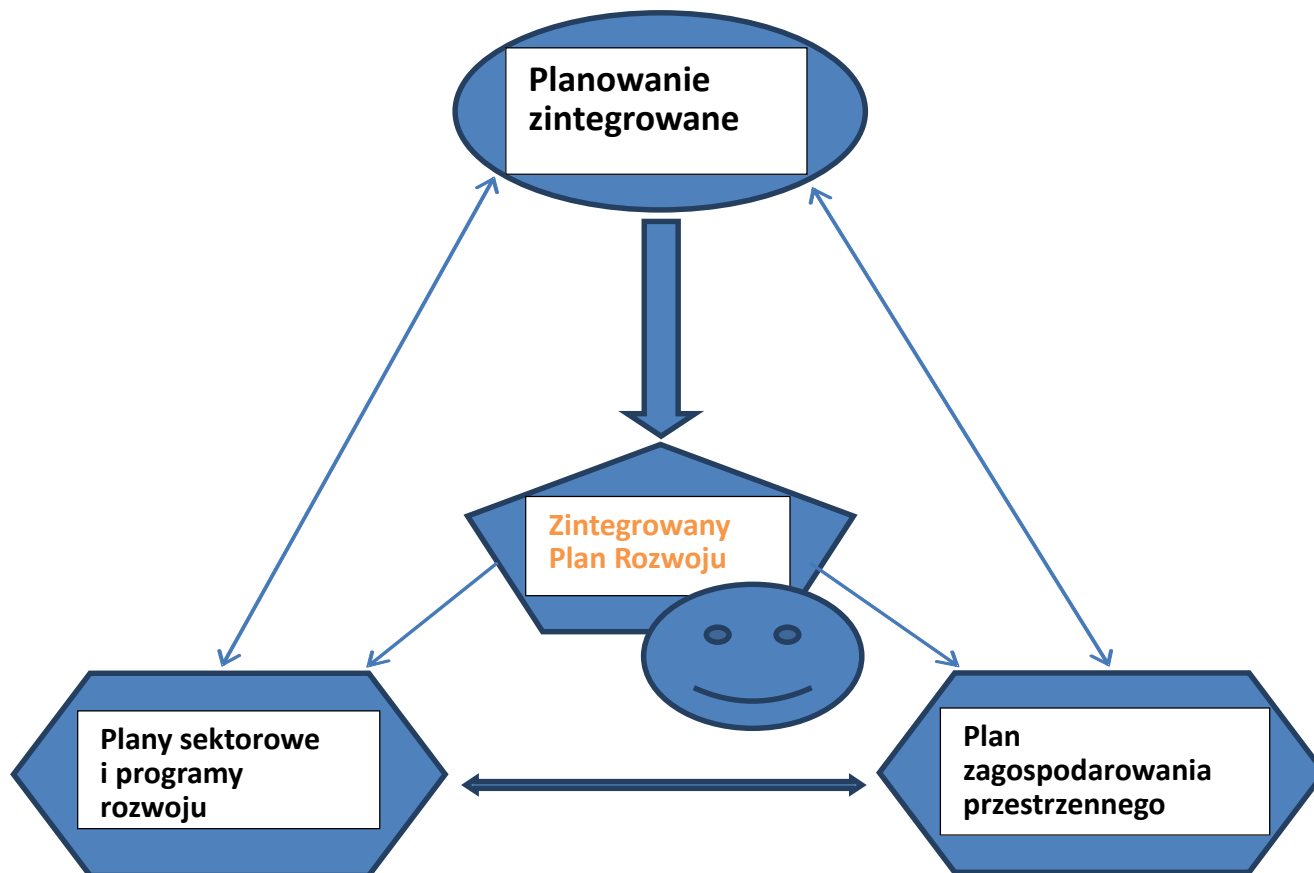
□ Jest nam potrzebny nowy typ planowania rozwoju tj. planowania w sposób zintegrowany rozwoju trzech sfer współdecydujących o jakościowych pozytywnych zmianach na rzecz społecznego dobrobytu, łączących wyważone relacje sfery gospodarczej społecznej i przestrzennej oraz wprowadzenie skuteczniejszego regulacyjnego planowania przestrzennego, jako instrumentu koordynacji i kontroli procesów przestrzennych.

□ Bez zintegrowania procedur planistycznych i decyzyjnych z procesami gospodarczymi i społecznymi poprawy ładu przestrzennego nie osiągniemy.

Zintegrowane podejście do procesu planowania jako tendencja i standard



Zintegrowany plan rozwoju



Założenia *implicite* (1)

- Celem systemu planowania publicznego jest realizacja celów związanych z **ochroną interesu publicznego** w długiej perspektywie trwania z uwzględnieniem jego historycznego i dynamicznego charakteru.
- **Podstawowym celem powinno być prawo do równego dostępu do zasobów przestrzeni.** Przestrzeni rozumianej współcześnie jako dobra wspólnego i ograniczonego, którego użytkowanie i redystrybucja musi być uregulowana z uwagi na immanentne cechy ułomności rynków ziemi i nieruchomości, które rzutują na użytkowanie przestrzeni przez regulacyjny (planistyczny) system alokacji (wiążące regulacje w zintegrowanych i operacyjnych planach, przepisach krajowych, regionalnych i lokalnych w planach miejscowych, przepisach urbanistycznych)

Założenia *implicite* (2)

- ❑ Planowanie zintegrowane jest nakierowane na realokację i alokację zasobów w sposób bezpośredni (tam gdzie rynek nie działa sprawnie) natomiast w podsystemie planowania przestrzennego spełnia pośrednią funkcję regulacji (pośredniej alokacji) decyzji lokalizacyjnych i form zagospodarowania w subsydiarnym systemie ochrony interesu publicznego
- ❑ Podstawą wyjściową dla tworzenia lokalnych zasad użytkowania gruntów jest **zasada kontynuacji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu (LZUT)**
- ❑ Lokalne zasady użytkowania terenów mogą być **zmieniane** wyłącznie w trybie **uchwały rady gminy** (tj. prawa lokalnego/miejscowego).

Założenia *implicite* (3)

- **Kataster gruntów** – wraz z **mapą użytkowania terenów**, dla którego podstawą wykonania powinna być **inwentaryzacja aktualnego stanu zagospodarowania gruntów** – staje się **powszechnie obowiązującym przepisem regulującym sposoby użytkowania terenów**

- System decyzji planistycznych jest wspierany instrumentami prawa materialnego i instrumentami finansowymi korygującymi ułomne sygnały rynkowe

- **Planowanie zintegrowane i planowanie przestrzenne jest subsydiarne a nie hierarchiczne!!**

Podstawowe kierunki rozwiązań (1)

□ **Integracja planowania** społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym i stworzenia **spójnego systemu planowania rozwoju w układach terytorialnych w tym planowania lokalnego i ponadlokalnego**

□ Połączenie w spójny system planowania prakseologicznego (zarządzanie) z planowaniem regulacyjnym (interwencja systemowa): wprowadzenie **możliwości uchwalania wiążących ustaleń ze strony** podmiotów planowania publicznego

Ustaleń powstających w subsydiarnym, partnerskim i negocjacyjnym procesie planistycznym na poziomie ponadlokalnym (wojewódzkim i krajowym) i warunków ich egzekwowania

Dziękuję za uwagę

Prof. dr hab. Tadeusz Markowski

Uniwersytet Łódzki

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN

kontakt: tamarko@uni.lodz.pl

CLIMate change adaptation
In small and medium size CITIES

