

Zielona Góra, dnia 30 lipca 2019 r.

**MINISTERSTWO INWESTYCJI
I ROZWOJU**
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa
e-mail: kancelaria@mifr.gov.pl

P E T Y C J A

Działając na podstawie art. 2 ust. 1, ust. 2 pkt 1 oraz ust. 3 *in principio* ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 870), w związku z art. 4 ust. 1 tejże ustawy oraz art. 63 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 2096 z późn. zm.), zwanej dalej jako : „kpa” wnoszę o nowelizację ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1945 z późn. zm.), polegającą na:

- 1) Wprowadzeniu ustawowej delegacji do art. 4 ww. ustawy, upoważniającej – na zasadach, o których mowa w § 68 ust. 3 pkt 2 z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283) – ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wydania rozporządzenia określającego szczegółowe zasady opracowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, takie jak:
 - a) określenie minimalnej powierzchni dla której dopuszczalne jest uchwalenie/nowelizacja miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
 - b) uwzględnienia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego takich czynników jak możliwość wietrzenia miast, obowiązku tworzenia parków, zachowania terenów zielonych oraz możliwości dodatkowego obciążenia istniejącej infrastruktury,
 - c) wprowadzeniu maksymalnego czasu obowiązywania studium zagospodarowania przestrzennego,
 - d) umożliwienia – w razie dalszej beczynności organu uchwałodawczego gminy – zarządzenia przez właściwe organy administracji rządowej prowizorium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, będącego zastępczym akrem prawa miejscowego itp.

- 2) Wprowadzenia analogicznie do przepisów art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2019 r., poz. 506) obostrzeń w stosunku do najludniejszych miast w Polsce w zakresie swobody uchwalenia i zmian miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, poprzez określenie – w drodze rozporządzenia – wykazu miast dla których uchwały w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego podlegają zatwierdzeniu przez ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Innymi słowy wprowadzenie regulacji prawnych analogicznych do tych jakie funkcjonowały w pierwszych powojennych przepisach normujących zagadnienie planowania i zagospodarowania przestrzennego tj. w momencie obowiązywania dekretu z dnia 2 kwietnia 1946 r., o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju (Dz.U. Nr 16, poz. 109 z późn. zm.), a które to zostały wydane w formie zarządzenia Ministra Budownictwa Miast i Osiedli z dnia 5 lutego 1952 r. w sprawie spisu miast, dla których projekty urbanistyczne podlegają zatwierdzeniu przez Ministra Budownictwa Miast i Osiedli (M.P. Nr 21, poz. 265), a od czerwca 1955 r. w formie zarządzenia Prezesa Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 24 maja 1955 r. w sprawie spisu miast, dla których projekty urbanistyczne podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Komitetu Spraw Urbanistyki i Architektury (M.P. z 1955 r. Nr 51, poz. 532).

Zarazem, stosownie do art. 39¹ §1 pkt 3 kpa, w związku z art. 16 ustawy o petycjach wyrażam zgodę na doręczenie odpowiedzi na niniejszą petycję za pomocą środków komunikacji elektronicznej, tym samym wnosząc o jej doręczenie na poniższy adres poczty elektronicznej (e-mail):

U Z A S A D N I E N I E

Ad. 1.

Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce kuleje. Powodów takiego stanu rzeczy jest kilka. Przede wszystkim w momencie uchwalenia ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 89, poz. 415) w całkowicie nieprzemyślany sposób – wobec braku przepisów intertemporalnych – uchylono wszystkie dotychczasowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W efekcie czego, z dnia na dzień, terytorium całego kraju pozostało bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Po drugie, za obecny rozwój urbanistyczny miast odpowiadają podmioty prywatne – przede wszystkim deweloperzy, którzy będąc przedsiębiorcami są zainteresowani jak najefektywniejszym wykorzystaniem przestrzeni publicznej na cele swojej działalności

gospodarczej. Efektem tego jest nie tylko tzw. betonoza – a więc sytuacja, w której na nowych projektowanych osiedlach praktycznie nie ma terenów zielonych, ale również zasadnicze problemy komunikacyjne. Wielokrotnie deweloperzy – wykorzystując ostatnie niezabudowane obszary – rozbudowują istniejące osiedla mieszkaniowe, co w ostatecznym rozrachunku doprowadza do wzrostu obciążenia ruchem samochodowym w dotychczasowej infrastrukturze, która nie została zaprojektowana pod tak duże obciążenie. W skrajnych przypadkach może to doprowadzić do przekroczenia dopuszczalnych norm hałasu. Sytuacje umożliwienia zabudowania dotychczasowych placów, parków, czy osiedlowych polan skutkuje również zatamowaniem efektu „wentylacji” miast, a więc zjawiska polegającego na wykorzystaniu występującej w Polsce różnicy wiatrów do wywiania z miast różnego rodzaju pyłów, smogu i spalin. Należy również pamiętać, że bezpośrednim efektem takiej gospodarki jest powstanie zalegającego w miastach smogu oraz wyraźny wzrost temperatury w miastach.

Mając powyższe na uwadze, oraz dotychczasową praktykę należy wprowadzić regulacje prawne pozwalające na eliminację ww. zjawisk. Postulowana niniejszą petycją nowelizacja art. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zakresie wymienionym w petitum, wydaje się spełniać ten cel. Nowelizacja ta nie zaburza dotychczasowego porządku prawnego, a jedynie eliminuje dotychczasowe luki prawne skutkujące wcześniej wymienionymi nieprawidłowościami w zakresie kształtowania przestrzeni publicznej.

Po pierwsze postulowana zmiana nie wiąże się bezpośrednio z obligatoryjnym wydaniem przez ministra rozporządzenia wykonawczego. Przytaczany w petitum przepis tj. § 68 ust. 3 pkt 2 z załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2016 r., poz. 283), wskazuje, że:

§ 68 rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”

1. *Upoważnieniu do wydania rozporządzenia można nadać charakter obligatoryjny albo fakultatywny.*
2. *Jeżeli do funkcjonowania ustawy jest niezbędne wydanie rozporządzenia, upoważnieniu nadaje się charakter obligatoryjny. Jeżeli rozstrzygnięcie co do tego, czy i kiedy wydać rozporządzenie, pozostawia się organowi upoważnianemu, upoważnieniu nadaje się charakter fakultatywny.*
3. *Przepisowi upoważniającemu do wydania rozporządzenia nadaje się brzmienie:*
 - 1) *jeżeli przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem wyznaczać upoważnianemu organowi obowiązek jego wydania: „... (nazwa organu) określi, w drodze rozporządzenia, ...” (upoważnienie obligatoryjne);*
 - 2) *jeżeli przepis ma upoważniać do wydania rozporządzenia, a zarazem zapewniać swobodę korzystania z tego upoważnienia: „... (nazwa organu) może określić, w drodze rozporządzenia, ...” (upoważnienie fakultatywne).*

Innymi słowy nowelizacja wprowadzi upoważnienie fakultatywne dla ministerstwa do wydania postulowanego rozporządzenia. Wypada zaznaczyć, że ewentualnemu procesowi legislacyjnemu w tym zakresie z pewnością będzie towarzyszyła burzliwa dyskusja pozornie tylko dotycząca dopuszczalnej ingerencji organów administracji rządowej w sposób realizacji zadań własnych, przy czym faktycznie będzie ona dotyczyła „ucywiliżowania” zagadnienia

planowania przestrzennego, z czym naturalnie wiązać się będzie ograniczenie niczym nieskrępowanej działalności deweloperskiej w miastach.

Bez wątpienia wprowadzenie pewnych szczegółowych wytycznych (zasad) w zakresie uchwalania i zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jest uzasadnione. W obecnym stanie prawnym miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego może dotyczyć zaledwie kilku działek, często nawet niegraniczących ze sobą. Przykładem tego typu planów miejscowych są m.in.:

- a) uchwała nr XXX.330.2016 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 29 marca 2016 r. (Dz.Urz.Woj.Lubusk. poz. 757);
- b) uchwała nr LVI.711.2017 Rady Miasta Zielona Góra z dnia 26 września 2017 r. (Dz.Urz.Woj.Lubusk. poz. 2033).

Obydwa ww. akty prawa miejscowego dotyczą zaledwie kilku działek *de facto* burza miejscowy (sąsiedni) układ przestrzenny. Jednocześnie trudno się oprzeć wrażeniu, że ich uchwalenie zostało odbyło się w imię realizacji doraźnego interesu gospodarczego właściciel działek, których one dotyczą.

Niezależnie od powyższego praktyka uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na rzecz określonego podmiotu władającego określona nieruchomością bądź nowelizacje tychże planów polegające na wycinaniu z dotychczasowych miejscowych planów powierzchni, które to objęte będą „nowym” miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest powszechną praktyką. W rezultacie czego plany te zamiast porządkować i kształtować zagospodarowanie przestrzenne stają się narzędziem dzięki któremu przestrzeń ta jest niszczone.

Doświadczenia z mojego rodzinnego miasta tj. Zielonej Góry wskazują również, że praktyką jest uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w stosunku wyłącznie do obszarów już w pełni zabudowanych, jednocześnie pozostawiając obszary niezagospodarowane na łasce decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Efektem tego jest paradoks polegający na tym, że miejscowe plany zagosp. przestrz. *de facto* stają się aktami prawa miejscowego sankcjonującymi „nowy” układ urbanistyczny. W takim stanie rzeczy miasta rozwijają się praktycznie bez żadnych zamysłów czy planów, a przez to rozwój ten cechuje przypadkowość i chaotyczność. Jest to szczególnie widoczne w odniesieniu do infrastruktury towarzyszącej rozwojowi nowych osiedli.

Biorąc powyższe pod uwagę wprowadzenie zmian postulowanych niniejszą petycją, oraz wydania rozporządzenia wprowadzającego przede wszystkim minimalnej powierzchni, która zostać objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie należy – chcąc unikając złej praktyki polegającej na uchwaleniu miejscowych planów zagosp. przestrz. dla dwóch lub więcej oddalonych od siebie miejsc (często znaczącą odległością) – wprowadzić precyzyjne określenia, że ww. minimalna powierzchnia upoważniająca do uchwalenia miejscowego planu zagosp. przestrz. jest obliczana wyłącznie jako powierzchnia nieprzerwanego terenu, o minimalnej szerokości „X” lub wysokości „Y” lub

przekątnej „Z”, chyba że z uwagi na dotychczasowy (istniejący) układ urbanistyczny ich zachowanie jest niemożliwe do spełnienia.

Ponadto zabezpieczenia obowiązków wynikających m.in. z art. 78, w zw. z art. 5 pkt 21 ustawy o ochronie przyrody tj. obowiązku zakładania terenów zielonych w tym parków miejskich (t.j. Dz.U. z 2018 r., poz. 1641 z późn. zm.) i innych ustaw (przede wszystkim związanych z ochroną środowiska, ale nie tylko). Należy zwrócić uwagę, że obecnie brak jest – poza ogólnym ww. nakazem z ustawy o ochronie przyrody – środków prawnych zobowiązujących rady miast i gmin do wyznaczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów zielonych, a szczególnie parków miejskich. Stąd również zasadnym było by wprowadzenie – wraz z określeniem minimalnej powierzchni, na rzecz której uchwała się miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, wprowadzenia minimalnych, określonych (procentowo lub kwotowo) powierzchni, które mają zostać przeznaczone na tereny zielone. Warto również zastanowić się nad wprowadzeniem obostrzeń w zakresie maksymalnego czasu obowiązywania studium zagospodarowania przestrzennego, po upływie, którego z mocy prawa traciłyby one swoją ważność, a także – co może budzić najwięcej kontrowersji – w sytuacji przekroczenia wspomnianych terminów umożliwienia zarządzenia przez właściwe organy administracji rządowej „prowizorium miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego” będącego szczególnym aktem prawa miejscowego – wykonującym funkcję zastępcze względem uchwały w sprawie (nieuchwalonego) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Postulowane regulacje w założeniu powinny stanowić dla gmin i miast dodatkowy bodziec do zintensyfikowania swojej aktywności w przedmiocie uchwalenia miejsc. planów zagosp. przestrz. Tak, by wskutek ich beczynności, w ich zastępstwie plany te zostały im odgórnie „narzucone” przez właściwe organy administracji rządowej.

Ad. 2.

Bez wątpienia największe problemy z racjonalnym wykorzystaniem i planowaniem rozwoju przestrzeni publicznej mają największe miasta w Polsce. Miasta te – od ok 2000 roku – notują nieprzerwany i niezwykle dynamiczny (a przez to i chaotyczny) rozwój urbanistyczny. Nie rzadko odbywa się on kosztem dotychczasowych układów przestrzennych w szczególności z likwidacją nielicznych terenów zielonych. Truizmem będzie stwierdzenie, że za ten stan rzeczy w pierwszej kolejności odpowiadają rady miast nieradzące sobie z uchwalaniem miejscowych planów zagosp. przestrz. Ponadto deweloperzy, których niezwykle skuteczny lobbing prowadzi do radykalnego zagęszczenia (celem oddania jak największej ilości mieszkań) układów urbanistycznych. Mając to na uwadze, a także chcąc zachować racjonalność i proporcjonalność w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego należy ograniczyć wyłączność kompetencyjną rad miasta w tym zakresie. Jest to dodatkowo uzasadnione tym, że miasta takie jak Warszawa czy Kraków są turystycznymi wizytówkami Rzeczypospolitej, ich wygląd – kształtowany przez układ przestrzenny – jest więc nie tylko

wyglądem tylko danego miasta, ale i swego rodzaju pryzmatem, przez który – szczególnie obcokrajowcy – identyfikują nasz kraj. Paradoksalnie dostrzegano to już od najwcześniejszych lat PRL, kiedy to uznano, że obraz Warszawy jest odzwierciedleniem ogólnej oceny wizerunku kraju i kiedy to „cały naród odbudowywał stolicę”.

Bardzo ważnym jest podkreślenie, że ograniczenie w zakresie wyłączności kompetencyjnej do uchwalania aktów prawa miejscowego występuje w obecnym porządku prawnym. Nie była ono również nigdy kwestionowana jako niezgodne z przepisami Konstytucji RP. Przykładem tego rodzaju regulacji jest zadekretowany w art. 3 ustawy o samorządzie gminnym stanowiąc, że:

Art. 3 ustawy o samorządzie gminnym

1. O ustroju gminy stanowi jej statut.

2. Projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej.

3. W sprawach spornych rozstrzyga Rada Ministrów.

W ust. 2 ww. przepisu uregulowano, że projekt statutu gminy powyżej 300 000 mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, który to też posiada władzę do rozstrzygania sporów w tej materii. Oznacza to, że ww. gminy zostały pozbawione – w zakresie uchwalania statutów (decydujących o ich ustroju, a zatem najważniejszymi dla gmin aktami prawa miejscowego) – wyłączności kompetencyjnej, gdyż projekty tego typu aktów prawa miejscowego podlegają uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów, który to posiada również prawo do władczego rozstrzygnięcia (w tym zakresie) ewentualnych sporów.

Mając to na uwadze w pełni zasadnym jest uchwalenie przepisów umożliwiających właściwym organom administracji rządowej wypowiedzenia się, a w razie sporu wydania władczego rozstrzygnięcia w zakresie projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Istotnym jest nadmienić, że rozwiązania takie obowiązywały w pierwszych powojennych latach w Polsce. Przykładem czego są tutaj zarządzenia wydane na podstawie uchwały nr 817 Prezydium Rządu z dnia 1 grudnia 1951 r. w sprawie zatwierdzania projektów urbanistycznych i architektonicznych (M.P. Nr 102, poz. 1481), zarządzenia Ministra Budownictwa Miast i Osiedli z dnia 5 lutego 1952 r. w sprawie spisu miast, dla których projekty urbanistyczne podlegają zatwierdzeniu przez Ministra Budownictwa Miast i Osiedli (M.P. Nr 21, poz. 265), uchylone w czerwcu 1955 r. przez zarządzenia Prezesa Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 24 maja 1955 r. w sprawie spisu miast, dla których projekty urbanistyczne podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Komitetu Spraw Urbanistyki i Architektury (M.P. z 1955 r. Nr 51, poz. 532). Na ich podstawie określono miasta (nie wymienione w § 3 uchwały nr 817 Prezydium Rządu), w których projekty planów zagosp. przestrz. podlegały obowiązkowemu zatwierdzeniu przez właściwe, ówczesne organa administracji państwowej. Warto zwrócić uwagę, że opisywane wcześniej problemy w zakresie planowania przestrzennego paradoksalnie dotyczą właśnie miast wymienionych w powyższych zarządzeniach i uchwale nr 817 Prezydium Rządu. Z tych również względów istotnym powrócić do ww. rozwiązań (ze zmianami wynikającymi z obecnego porządku

prawnego), w szczególności w prawie do możliwości zaskarżenia ewentualnych rozstrzygnięć organów decydujących o braku akceptacji w odniesieniu do projektu miejscowego planu zagosp. przestrz. do właściwego (ze względu na gminę) wojewódzkiego sądu administracyjnego itp. Dzięki temu możliwe byłoby szybkie reagowanie na akty prawa miejscowego pozwalające na niszczenie przestrzeni publicznej. Jednocześnie świadomość obligatoryjnych uzgodnień w ww. zakresie z pewnością zobligowała by rady miast do bardziej przemyślanego uchwalania tego typu aktów prawa miejscowego.

Wydaje się – biorąc pod uwagę zarządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 10 maja 2018 r., w sprawie nadania statutu Krajowemu Instytutowi Polityki Przestrzennej i Mieszkalnictwa (Dz.Urz.Min.Inw. i Rozw. poz. 18) – że instytucja ta, jako podmiot fachowy, mogłaby pełnić bądź to funkcje konsultacyjne dla ministra jako organu zatwierdzającego ostatecznie miejscowe plany zagosp. przestrz. (przy czym opinia Instytutu byłaby dla ministra wiążąca) bądź to jako (fachowego) organu właściwego w sprawach zatwierdzania omawianych projektów (przy czym wiązałoby się to z nadaniem jej funkcji *stricte* administracyjnej).

Mając powyższe na uwadze wnoszę jak na wstępie.

z poważaniem

w załączniku:

- 1) uchwała nr 817 Prezydium Rządu z dnia 1 grudnia 1951 r. w sprawie zatwierdzania projektów urbanistycznych i architektonicznych (M.P. Nr 102, poz. 1481, z 1955 r., Nr 83, poz. 988, z 1956 r. Nr 69, poz. 849);
- 2) zarządzenie Ministra Budownictwa Miast i Osiedli z dnia 5 lutego 1952 r. w sprawie spisu miast, dla których projekty urbanistyczne podlegają zatwierdzeniu przez Ministra Budownictwa Miast i Osiedli (M.P. Nr 21, poz. 265);
- 3) zarządzenie Prezesa Komitetu do spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 24 maja 1955 r. w sprawie spisu miast, dla których projekty urbanistyczne podlegają zatwierdzeniu przez Prezesa Komitetu Spraw Urbanistyki i Architektury (M.P. z 1955 r. Nr 51, poz. 532).

