



Warszawa, 5.11.2024

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

IV.7006.83.2024.JL

Pan

Krzysztof Paszyk

Minister Rozwoju i Technologii

Szanowny Panie Ministrze,

od wielu lat obszarem szczególnego zainteresowania Rzecznika Praw Obywatelskich są zagadnienia związane z gospodarowaniem przestrzenią i ochroną środowiska. Z tego powodu w styczniu 2022 r. zdecydowałem się na powołanie działającej przy Rzeczniku Komisji Ekspertów „Klimat i Przestrzeń”. Zaproszenie w skład Komisji przyjęli wybitni naukowcy (przyrodnicy, hydrologowie, socjologowie), samorządowcy, eksperci ds. ochrony środowiska, transportu publicznego (szynowego i drogowego), a także prawnicy i ekonomiści. Podstawowym zadaniem Komisji było przeprowadzenie dyskusji nad rewizją dotychczasowych zasad planowania przestrzennego, celem zaproponowania rozwiązań integrujących zadania dotyczące ochrony klimatu z planowaniem przestrzennym¹.

W wielu skargach obywateli kierowanych do Rzecznika ujawniają się różnego rodzaju problemy społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, które są konsekwencją błędnej regulacji systemu planowania przestrzennego, a w efekcie braku racjonalnej gospodarki przestrzennej. Ponadto w Informacji o wynikach kontroli „System

¹ <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-powolal-komisje-ekspertow-klimat-i-przestrzen>

gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym² Najwyższa Izba Kontroli oceniła, że przestrzeń jest źle zarządzana, a chaos i brak ładu przestrzennego negatywnie wpływają na jakość życia mieszkańców oraz na środowisko naturalne.

Chaos przestrzenny, który dominuje w Polsce, obniża kulturową i funkcjonalną wartość terenów nowej urbanizacji oraz pogarsza warunki życia obywateli, ograniczając dostęp do usług i transportu publicznego. Na niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie terenach nowej zabudowy zauważalny jest brak prawidłowych relacji społecznych – więzi międzyludzkich i tożsamości lokalnej. Chaos przyczynia się także do zanieczyszczenia środowiska naturalnego; negatywne skutki antropopresji często powodują nieodwracalne zmiany w układach ekologicznych. Generuje to olbrzymie koszty kompensacji, które wymagają kosztownej renaturalizacji i coraz silniejszej ochrony obszarowej. Skutkiem istniejących uregulowań są ponadto konflikty i protesty społeczne³.

W opublikowanej w kwietniu 2023 r. informacji o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”⁴ Najwyższa Izba Kontroli zawarła podobną ocenę, zgodnie z którą obecny system planowania przestrzennego nie zapewnia racjonalnego kształtowania ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Dokonana w ubiegłym roku nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mimo zasadnych intencji, nie rozwiązała najważniejszych problemów, a w przekonaniu wielu samorządów wręcz skomplikowała proces planistyczny. Nie uległy też zmianie konsekwencje ekonomiczne planowania przestrzennego, które syntetycznie określa się jako „prywatyzację zysków i upublicznienie kosztów”.

Mając na uwadze to, że ochrona środowiska jest podstawą prowadzenia polityki przestrzennej i zagospodarowania, z punktu widzenia ochrony praw obywateli w kontekście respektowania zasady zrównoważonego rozwoju (art. 5 Konstytucji RP), jak też realizowania obowiązku ochrony środowiska przez władze publiczne (art. 74 ust. 2 Konstytucji RP), podjąłem decyzję o powierzeniu Komisji Ekspertów „Klimat i

² Nr 193/2016/KIN.

³ Zob. szerzej A. Kowalewski A., M.J. Nowak M. J., Trzecia Rzeczpospolita – urbanistyka w kryzysie, [w:] Studia nad chaosem przestrzennym. Cz. 1. Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje, 2018, s. 35–82.

⁴ Nr 170/2022/P/22/023/KIN.

Przestrzeń” zadania polegającego na przygotowaniu założeń regulacji prawnych mających zapewnić bezpieczeństwo ekologiczne współczesnemu i przyszłym pokoleniom. Pracom Komisji Ekspertów przyświecało założenie, zgodnie z którym decyzje przestrzenne powinny być podporządkowane wymogom związanym z potrzebą ochrony klimatu i środowiska .

W związku z powyższym pozwalam sobie uprzejmie przedłożyć Panu Ministrowi projekt regulacji wypracowanej przez Komisję Ekspertów, tj. założenia „Ustawy o przestrzeni”.

Jest oczywiste, że możemy, a często musimy, zmieniać sposób wykorzystania ziemi, ale powinniśmy to czynić tylko wtedy, kiedy zmiana nie powoduje negatywnych skutków klimatycznych. Kluczowym narzędziem ograniczającym negatywne skutki zmian przestrzeni musi być instrument integrujący ochronę klimatu z planowaniem przestrzennym. Załączone opracowanie zawiera propozycję założeń ustawy realizującej powyższy cel.

Proponowane przez Komisję Ekspertów rozwiązania wymagają zaprojektowania odpowiednich zmian ustawodawczych – nie tylko w zakresie planowania przestrzennego, ochrony środowiska, ale również zasad stanowienia prawa miejscowego i określania podatków lokalnych. Niezbędne wydaje się dokonanie zasadniczych zmian w ustawach dotyczących Lasów Państwowych, Wód Polskich, transportu publicznego, ale także jawności działań organów władzy publicznej i instytucji realizujących zadania publiczne. Dlatego, niezależnie od zmian w powyższych obszarach prawa, wynikających z przedstawianych założeń do projektu „Ustawy o przestrzeni”, potrzebne jest dokonanie szeroko pojętych zmian, koniecznych dla skutecznej ochrony środowiska naturalnego i klimatu (postulaty zmian zawarto w aneksie do założeń „Ustawy o przestrzeni”).

Podstawową intencją projektu Komisji Ekspertów „Klimat i Przestrzeń” jest przyjęcie zasady, że ingerencja w dotychczasowy sposób użytkowania danego obszaru jest możliwa tylko wtedy, gdy nie stoi w sprzeczności z wymogami ochrony środowiska. Zasadniczą rolę w założeniach do projektu ustawy odgrywa „Środowiskowy Dokument Zarządczy”, który jest faktografią stanu przyrodniczego, a w efekcie określa tereny, na których niemożliwe jest dokonywanie zmian, oraz tereny, na których zmiany sposobu użytkowania są dopuszczalne, ale po spełnieniu określonych warunków („Standardów Środowiskowych”). Projekt założeń „Ustawy o przestrzeni” przewiduje, że ustalenia zawarte w „Środowiskowym Dokumencie Zarządczym” są

obligatoryjne dla rozstrzygnięć przestrzennych czyli muszą być uwzględniane w aktach planowania przestrzennego.

W założeniach przyjęto zasadę, że wymagania dotyczące treści aktów prawa miejscowego będą składały się z dwóch grup: wymagań obligatoryjnych – obowiązujących we wszystkich gminach, oraz wymagań fakultatywnych – do ewentualnego stosowania przez gminy. Rozwiązanie to umożliwi dostosowanie treści przepisów miejscowych do społecznej, przyrodniczej i ekonomicznej specyfiki gminy.

W celu zapewnienia szerokiej partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzeni, przy uwzględnieniu aspektów środowiskowych w założeniach zaproponowano rozwiązanie oparte na dwóch elementach: (1) powszechnej jawności działań organów publicznych i (2) permanentnym udziale społeczeństwa. W ocenie Komisji Ekspertów „Klimat i Przestrzeń” informacje o wszelkich działaniach gminy i innych organów, a także podmiotów gospodarczych, związanych z realizacją „Ustawy o przestrzeni” powinny być powszechnie dostępne z mocy ustawy, tj. bez konieczności składania wniosków o udostępnienie takich informacji i dokumentów.

Założenia projektu określają też zasady lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego wraz z określeniem podstawowych reguł ich finansowania.

Zaproponowana integracja przepisów dotycząca wielu obszarów oddziaływania państwa może tworzyć wrażenie poszerzenia wymagań czy wręcz tworzenia dodatkowych barier. Byłoby to jednak nie tylko przekonanie fałszywe, gdyż obecnie te obowiązki istnieją (tylko są realizowane odrębnie i często prowadzą do wzajemnych sprzeczności), ale wprowadzenie proponowanych rozwiązań ułatwi proces inwestycyjny poprzez doprowadzenie do tzw. przewidywalnej przestrzeni⁵.

W związku z powyższym, działając na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 1) ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁶, zwracam się do Pana Ministra z uprzejmą prośbą o analizę rozwiązań zawartych w przedłożonym projekcie „Ustawa o przestrzeni – założenia”. Wyrażam nadzieję, że zaproponowane rozwiązania staną się podstawą wypracowania ustawowych regulacji.

⁵ Przewidywalna przestrzeń oznacza, że znane są wszelkie ograniczenia dot. możliwości wykorzystania danego terenu.

⁶ Dz. U. z 2023 r. poz. 1058.

Pragnę podkreślić, że członkowie Komisji Ekspertów dostrzegają to, iż regulacje prawne dotyczące zagospodarowania przestrzennego wymagają uwzględnienia wielu interesów pozostających ze sobą w konflikcie, a także zapewnienia odpowiedniej równowagi między ochroną wolności i praw jednostek a potrzebą ochrony dobra wspólnego, jakim jest klimat i środowisko naturalne. Założenia do projektu „Ustawy o przestrzeni” nie tylko wyważają wchodzące w grę wartości, ale przede wszystkim zmierzają do kompleksowej ochrony wartości konstytucyjnych, jakimi pozostają zasada zrównoważonego rozwoju i ochrona środowiska, w tym ludzkiego życia i zdrowia – ale także ład przestrzenny, porządkujący życie społeczne i gospodarcze obywateli. Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że realizacja niektórych postulatów jest decyzją mieszczącą się w sferze uznania politycznego rządu i ustawodawcy.

Uprzejmie proszę o powiadomienie mnie o stanowisku przyjętym przez Pana Ministra w przedstawionej sprawie. Jednocześnie deklaruję, że zarówno urząd Rzecznika Praw Obywatelskich, jak też członkowie Komisji Ekspertów „Klimat i Przestrzeń” są gotowi do współpracy, w przekonaniu, że Pan Minister uzna, że postulaty przedstawione w założeniach do projektu „Ustawy o przestrzeni” są potrzebne, a stąd warte wdrożenia w drodze zmian ustawodawczych.

Z wyrazami szacunku,
Marcin Wiącek
(-) podpis na oryginale

Załącznik:

projekt „Ustawa o przestrzeni – założenia”

Do wiadomości:

- Pani Paulina Hennig-Kłoska – Minister Klimatu i Środowiska

