

**Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa
w Warszawie**

Opinia Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa na temat projektu z dnia 27 lipca br. ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

1. Obecna nowelizacja ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest podejmowana w rok po wejściu w życie ustawy o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym, **bez rzetelnej próby oceny skutków jej funkcjonowania**, a także **bez spodziewanego rozstrzygnięcia Trybunału Konstytucyjnego** co do legalności jej zapisów. Warto by było, aby o dalszych losach ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zdecydowano **po przeanalizowaniu opinii zainteresowanych** - a więc samorządów, inwestorów, ekspertów w zakresie planowania przestrzennego.
2. Proponowana częściowa nowelizacja ustawy wprowadza nowe rozwiązania co przy szybkim tempie jej wdrażania może **grozić pogłębieniem się chaosu w planowaniu przestrzennym**, gdzie w ciągu ostatnich dziesięciu lat **aż trzykrotnie zmieniano zasady funkcjonowania systemu, unieważniano plany, zmieniano zasady ich sporządzania itp.** Wszystkie te działania powodują utratę wiarygodności instytucji planowania przestrzennego w opiniach obywateli. Jednym z celów ustawy winno być **przekonanie obywateli, że ustalenia planów przestrzennego zagospodarowania mają charakter stały, nie mogą być zmieniane w zależności od nacisków różnych lobbies, a za ich łamanie grożą określone konsekwencje**
6. Podstawowym zarzutem, który można skierować **pod adresem sposobu nowelizacji jest to, że prezentacja projektu zmian ustawy nie została poprzedzona fazą dyskusji nad założeniami do ustawy - w celu uzgodnienia modelu planowania przestrzennego, który ma być osiągnięty.**
9. Sytuacja obecna **wymaga odbudowy systemu planowania przestrzennego** z założeniem, że będzie to system długotrwały, gwarantujący, że powstałe w jego ramach strategiczne ustalenia planistyczne będą aktualne co najmniej

przez kilkanaście lat od ich uchwalenia. **Powinien być**10. **to proces wieloletni** i nie „wstrząsany” częstymi, podejmowanym i *ad hoc* decyzjami o kolejnych zmianach. Dlatego też niezbędne jest by projekt nowej ustawy **ustosunkowywał się do takich zagadnień jak:**

- rola organu centralnego w systemie planowania przestrzennego,
- wzmocnienie roli samorządów wojewódzkich w procesie planowania,
- zależności pomiędzy poszczególnymi poziomami planowania;
- związki pomiędzy planami gmin sąsiadujących, w tym w zakresie ochrony przyrody i krajobrazu oraz funkcji obszarów przygranicznych gmin (np. w zakresie rekreacji i turystyki);
- związki pomiędzy rozwojem gospodarczym gmin a planowaniem przestrzennym (plan przestrzennego rozwoju gminy jako narzędzie realizacji programów rozwoju gospodarczego).

11. W pełni znowelizowana ustawa winna zawierać**12. takie pomijane dotychczas problemy jak: jednoznacznie określoną odpowiedzialność**13. **organów państwa za nadzór nad planowaniem przestrzennym, za tworzenie baz danych, monitoring planowania przestrzennego, wprowadzanie numerycznych metod planowania z wykorzystaniem GIS.**

14. Ponieważ w ramach procesu planowania przestrzennego **tworzone są dokumenty podstawowe dla rozwoju samorządów**, o randze prawa miejscowego, należy zastanowić**15. się nad włączeniem pewnych dokumentów wymaganych przez prawo ochrony środowiska, takich jak programy ochrony środowiska, plany gospodarki odpadami w jeden integralny system planowania przestrzennego.** Dokumenty te należałoby uznać**16. jako materiały wejściowe do planów zagospodarowania przestrzennego.**

17. System planowania przestrzennego powinien zostać**18. uzupełniony o obligatoryjne strategie rozwoju gmin - co pozwoliłoby na ściślejsze powiązanie problemów rozwoju gospodarczego i przestrzennego oraz na definiowanie długofalowych, strategicznych celów, na których opierać**19. **się powinny plany przestrzennego zagospodarowania, jako jedno z narzędzi planowania i egzekucji rozwoju.**

20. Do niebezpiecznych kierunków zmiany prawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przedstawionym dokumencie należy zaliczyć²¹. propozycję przywrócenia ważności planów z 1994 co może wywołać²². duże problemy prawne. Bardzo niejasno rysuje się perspektywa stosowania tzw. **gminnych warunków urbanistycznych. Jak się wydaje, niezbędne jest wzmocnienie tego pomysłu poprzez wprowadzenie systemu standardów urbanistycznych: krajowego, regionalnego, gminnych.** Ich przyjęcie winno poprzedzać²³.
sporządzanie planów.
24. Nie można zgodzić²⁵. się z wieloma szczegółowymi rozwiązaniami, a przede wszystkim dotyczącymi:
- **dowolnej skali dokumentów planistycznych** (określanej w zasadzie przez wójta a nie przez przepisy ustawy),
 - **wykonywania prawa własności nieruchomości na podstawie planu przeznaczenia**, a tym samym obowiązywalności tego planu wobec wszystkich właścicieli nieruchomości, a nie tylko podmiotów publicznych,
 - sporządzania planów miejscowych **jedynie dla obszarów wskazanych w planie przeznaczenia**,
 - **ograniczenia udziału społeczności lokalnej** w procesie sporządzania planu miejscowego (nie składa się wniosków do tego planu),
 - **pominięcia fazy uzgadniania i opiniowania** planu miejscowego,
 - **rezygnacji z fachowych opinii komisji urbanistyczno-architektonicznych** zarówno w stosunku do planu przeznaczenia, jak i planu miejscowego,
 - **braku obowiązku dokonywania oceny stanu zagospodarowania przestrzennego** gminy.
26. Plan przeznaczenia terenu i plan miejscowy powinny różnić²⁷. się stopniem szczegółowości ustaleń, obowiązywalnością wobec osób prawnych i fizycznych, a tym samym innymi skutkami finansowymi i prawnym. **Plany przeznaczenia terenów winny być²⁸. wykonywane dla całej gminy, a także zespołów gmin.**
29. Założenia projektu ustawy mają z pewnością wiele elementów pozytywnych, do takich należy **podniesienie rangi tzw. planów przeznaczenia terenów.**

W przodujących pod względem planowania przestrzennego krajach Unii Europejskiej na poziomie lokalnym **funkcjonują dwa podstawowe rodzaje planów:**

- **plan struktury lub użytkowania terenu o charakterze ramowym**, sporządzany dla całego obszaru gminy i zespołu gmin, a czasami dla części gminy (plan struktury - we Francji, Holandii i W. Brytanii; plan użytkowania terenu - w Niemczech),
- **regulacyjny plan użytkowania lub zabudowy terenu**, sporządzany dla całej gminy lub jej części (plan użytkowania terenu - we Francji i Holandii, plan zabudowy - w Niemczech, plan lokalny - w W. Brytanii).

Zadaniem ramowych **planów struktury lub użytkowania terenu jest ustalenie polityki przestrzennej władz lokalnych**. Tworzą one ramy rozwoju miast i gmin, stanowiąc tym samym podstawę sporządzania planów regulacyjnych. Opracowywane są **obligatoryjnie (w Niemczech i W. Brytanii)** albo **fakultatywnie (w Holandii)**. Ich treść, stopień szczegółowości oraz forma regulowane są ustawowo. Muszą być one zgodne z celami i ustaleniami planu krajowego i regionalnego. Opracowywane są według uproszczonej - w stosunku do planów regulacyjnych - procedury, która obejmuje: sporządzenie projektu, jego wyłożenie do publicznego wglądu i uchwalenie. Ustanawiane są jako prawo miejscowe po zatwierdzeniu przez władze nadrzędne (centralne - np. w W. Brytanii lub regionalne - np. w Holandii). Obowiązują wszystkie instytucje i organizacje publiczne. Aktualizowane są przynajmniej raz na 10 lat, a w międzyczasie mogą być zmieniane według tej samej procedury co przy sporządzaniu planu.

Regulacyjne plany użytkowania terenu określają przeznaczenie oraz zasady zagospodarowania i zabudowy poszczególnych terenów. Są one konkretyzacją określonych fragmentów planu ramowego (struktury lub użytkowania terenu) w szczególowej skali na podkładzie mapowym z podziałem na działki. Ustawowo określone są jako plany obligatoryjne w Wlk. Brytanii, natomiast w pozostałych krajach - jako fakultatywne, ale i wówczas w istocie są obowiązujące (we Francji - dla terenów poza obszarem już zainwestowanym, w Holandii - dla terenów, które nie zostały wyznaczone pod zabudowę, w Niemczech - w przypadku potrzeb rozwojowych i zachowania porządku publicznego). Nie mogą naruszać ustaleń planu

regionalnego. Treść planów regulacyjnych jest bardzo szczegółowa, zwłaszcza w niemieckich planach zabudowy. Plan regulacyjny jest bowiem aktem prawnym powszechnie obowiązującym, tzn. obowiązującym nie tylko podmioty publiczne, ale także obywateli. Są zaskarżalne i z tego względu przygotowywane są bardzo starannie zgodnie z ustaloną procedurą. Zatwierdzane są - po sprawdzeniu z punktu widzenia zachowania prawa - przez organy administracji rządowej. Plany regulacyjne są podstawowym instrumentem realizacji zagospodarowania; na ich podstawie wydawane są pozwolenia na budowę. W przypadku braku planu obowiązują w poszczególnych krajach przepisy ogólne (we Francji np. są to państwowe reguły planowania).

Projekt nowelizacji ustawy zbliża nasz system planowania przestrzennego do systemu obowiązującego w krajach Europy Zachodniej, zwłaszcza w Niemczech. Aby nie zmieniać przyjętych w Polsce podstawowych zasad działania samorządów gminnych w dziedzinie gospodarki przestrzennej - **uwzględnienie modelu niemieckiego** (zdecentralizowany, o znacznej autonomii gmin, ale przy rozbudowanym planowaniu regionalnym) **należy uznać za słuszne.**

11. Proponuje się **używanie terminologii stosowanej w innych krajach UE.** Plan ramowy dla całej gminy (ew. zespołu gmin) należy nazwać „**planem użytkowania terenu**” (a nie „przeznaczenia”). W planie tym należy określić „**obszary rewitalizacji**” a nie „obszar przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji”. Dla obszaru rewitalizacji niezbędne jest bowiem sporządzanie planu miejscowego (wg wymagań unijnych przy występowaniu o fundusze strukturalne na rewitalizację miejskich obszarów zdegradowanych, terenów przemysłowych i powojkowych). Powinno się stosować termin „**transport**” a nie „**komunikacja**” (który ma szersze znaczenia np. komunikacja społeczna, telefoniczna itp.)