



**Stanowisko
Zgromadzenia Ogólnego
Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 8 grudnia 2023 r.**

w sprawie reformy planowania przestrzennego

Śląski Związek Gmin i Powiatów kilkakrotnie w ostatnim okresie podejmował stanowiska dotyczące konieczności przeprowadzenia kompleksowej reformy planowania przestrzennego. Przejrzyste regulacje w tym zakresie są bowiem niezbędne do sprawnego i skutecznego planowania rozwoju w gminach.

Od 24 września 2023 r. obowiązuje nowelizacja ustawy o planowaniu przestrzennym, która wprowadza liczne zmiany do ustawy z dnia 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym m.in. zobowiązuje wszystkie gminy w Polsce do stworzenia planów ogólnych do 31 grudnia 2025 r., które zastąpią dotychczasowe studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Mimo dobrych rozwiązań, które oczywiście w ramach reformy planowania przestrzennego zostały zdefiniowane, trudno oprzeć się wrażeniu niedopracowania, braku spójności oraz braku analizy i poprawnego zdefiniowania m.in. powiązań pomiędzy poszczególnymi, bardzo istotnymi dokumentami planistycznymi.

Niejasne - miejscami sprzeczne - zapisy ustawy uniemożliwiają podjęcie kluczowych decyzji co do strategicznych działań związanych z procedurami planistycznymi. Wystarczy chociażby wspomnieć o dylematach związanych z samym podjęciem uchwały o sporządzeniu planu ogólnego. Czytając literalnie zapisy ustawy, trudno dyskutować z tezą, iż podjęcie uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego odbiera gminom możliwość uchwalenia przed planem ogólnym planów miejscowych, dla których uchwały intencyjne podjęte były lub zostaną podjęte po 24 września 2023 r. z zamysłem ukończenia przed planem ogólnym, co więcej – z ustawowym prawem badania zgodności z dotychczas obowiązującym studium. Czy to oznacza, że na mocy nowych przepisów gminy mają do wyboru dwie wykluczające się wzajemnie planistyczne drogi – praca nad miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego lub praca nad planem ogólnym? Decydując się na prace nad planami miejscowymi kluczową jest również data 31 grudnia 2025 r., gdyż w przypadku ogłoszenia o wyłożeniu projektu planu miejscowego do publicznego wglądu, takie plany mogą być „kończone” po 2025 r. w oparciu o nieobowiązujące już wówczas studia. Oznacza to, że w kolejnych, następujących po 2025 r., latach będzie można uchwalać plany miejscowe bazując na nieobowiązującym dokumencie, jakim będzie wówczas studium. Przywołując same te dwa problemy powstaje pytanie jak w oparciu o nowe przepisy, dysponować pracami planistycznymi w gminie?

Wspomniana data 31 grudnia 2025 r., do której zachowują moc studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, będąca jednocześnie terminem, do którego należy sporządzić plan ogólny, jest dla większości gmin nieosiągalna. W związku

z powyższym apelujemy o wydłużenie terminu obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do 31 grudnia 2028 r., tj. o czas, który jest potrzebny na poprawne, wieloaspektowe doprecyzowanie rozporządzeń wykonawczych, jak również dopracowanie kwestii związanych z planami miejscowymi i strategiami rozwoju gminy, a także pełne uruchomienie rejestru urbanistycznego. Nie można na cały proces legislacyjny patrzeć wybiórczo, skupiając się najpierw na opracowaniu przepisów dotyczących planu ogólnego, a dopiero po zakończeniu tych prac – nad planami miejscowymi. To procesy integralne, więc gminy powinny dysponować jasnymi i przejrzystymi przepisami, które umożliwią im racjonalne definiowanie przestrzeni. Deklarujemy jednocześnie, jak dotychczas, pełne zaangażowanie w opiniowanie aktów prawnych.

Poniżej przedstawiamy analizę wybranych problemów związanych z reformą planowania przestrzennego.


1. Przedstawione dylematy są dodatkowo pogłębiane przez zapisy ustawy związane z odebraniem władztwa planistycznego gminom w zakresie wyznaczania terenów pod zabudowę mieszkaniową w planach ogólnych. Jak inaczej czytać zapis ustawy, który mówi o tym, iż mieszkaniowe strefy planistyczne w planach ogólnych wyznacza się w pierwszej kolejności w oparciu o obszary, dla których w obowiązujących planach miejscowych określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej? Jeśli zapobiegawczo, aby nie wyznaczać w planach ogólnych zbędnych terenów pod zabudowę mieszkaniową, gmina chciałaby wycofać się z terenów mieszkaniowych w planach miejscowych, to po pierwsze – jeśli dotyczy to gruntów innych niż gminne, będzie to kosztowne, ze względu na roszczenia odszkodowawcze, a po drugie, biorąc pod uwagę problemy wskazane w punkcie pierwszym – prace planistyczne w tym zakresie należy zakończyć przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego, co oznacza odłożenie prac nad planem ogólnym do czasu uchwalenia planów miejscowych. Przeniesienie do planów ogólnych obszarów, dla których w obowiązujących planach miejscowych określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej ma kluczowe znaczenie dla wyznaczenia w planach ogólnych nowych stref mieszkaniowych (ponad te, które zostały wyznaczone w oparciu o tereny mieszkaniowe w planach miejscowych). Dla stref mieszkaniowych w planach ogólnych wyznacza się bowiem chłonność terenów niezabudowanych. W przypadku, gdy chłonność ta będzie większa niż 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie nie będzie możliwości wyznaczenia w planach ogólnych nowych stref mieszkaniowych. Jak jednak, dla podjęcia kluczowych decyzji co do procedur planistycznych w gminie, wyznaczyć chłonność terenów niezabudowanych, aby sprawdzić, czy problem przekroczenia zapotrzebowania na nową zabudowę w gminie występuje? Projekt rozporządzenia ministra rozwoju i technologii w sprawie sposobu przygotowania projektu planu ogólnego, który we wrześniu 2023 r. został poddany publicznym konsultacjom zawiera co prawda formułę umożliwiającą wyznaczenie tego parametru, jednak zawiera w sobie wiele niewiadomych, niejednoznaczności, które w sposób istotny ograniczają możliwość jednoznacznego określenia chłonności terenów niezabudowanych czy zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Nie określono chociażby sposobu wyznaczenia wartości powierzchni terenów zabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie w strefie planistycznej, nie mówiąc już nawet o zdefiniowaniu samych luk w istniejącej zabudowie, co oznacza, że na tym etapie jesteśmy w stanie tylko czysto hipotetycznie oszacować te kluczowe dla gmin parametry. W ww. projekcie rozporządzenia wskazano jednocześnie, że wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej, we wszystkich gminach,

dla wszystkich stref planistycznych jest równa i wynosi 30% (dla stref mieszkaniowych można przyjąć 20%). Świadczy to o kompletnym oderwaniu od rzeczywistości proponowanych rozwiązań prawnych (jak uzyskać wartość minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej na poziomie 30%, a nawet 20% w najbardziej zainwestowanych, centralnych częściach miast?), jak również o braku spójnego spojrzenia na procesy planistyczne w gminach. Jest to również odebranie władztwa planistycznego gminom w zakresie definiowania lokalnej przestrzeni. Trudno oprzeć się wrażeniu, że obecne perspektywy prawne dotyczą wyłącznie zagadnień związanych z planami ogólnymi, z pominięciem tak istotnych zagadnień związanych z planami miejscowymi (kolejny etap reformy planowania przestrzennego). Jednak bez weryfikacji możliwości zaprojektowania planów miejscowych w oparciu o plan ogólny kolejne rozwiązania planistyczne proponowane w projektach rozporządzeń wykonawczych, w oparciu o obowiązującą już ustawę, prowadzą do paraliżu planistycznego, gdyż po uchwaleniu planów ogólnych, z dużym prawdopodobieństwem okaże się, że na ich bazie nie uda się uchwalić racjonalnych planów miejscowych.

2. Brakuje całościowego spojrzenia na procesy planistyczne, również w kontekście powiązań ze Strategią rozwoju gminy. Plan ogólny, co jest bardzo pozytywne – będzie zawierał tylko jednoznaczne ustalenia przestrzenne (strefy planistyczne, ewentualnie obszary uzupełnienia zabudowy, czy obszary zabudowy śródmiejskiej), dzięki czemu będzie mógł stanowić prawo miejscowe. Założenie jednak, że plan ogólny będzie ściśle powiązany ze strategią i razem będą stanowić zmaterializowaną wizję rozwoju gminy jest fikcyjne. Zawartość modelu struktury funkcjonalno–przestrzennej została co prawda doprecyzowana i zdecydowanie rozszerzona, obejmując swym zakresem wiele procesów rozwojowych gminy, jednak jako taka nie będzie wykorzystywana do sporządzenia planu ogólnego. Do 31 grudnia 2025 r. będzie można bazować na dotychczasowych studiach uwarunkowań, zaś po tej dacie, co prawda gminy muszą dysponować Strategiami, jednak nie muszą one absolutnie spełniać nowych standardów. Co oznacza, że co prawda treść studiów rozdzielona zostanie na plan ogólny i Strategię, jednak na etapie sporządzania Planu ogólnego te powiązania będą bardzo ogólne i na pewno nie w takim kształcie jak przewiduje ustawa. Brak zdecydowanych rozwiązań w tym zakresie świadczy tylko i wyłącznie o pozornej próbie uzdrowienia planowania przestrzennego – ze względu na krótki, ustawowy, czas na uchwalenie przez gminy planów ogólnych, z procesu wyłączono Strategie rozwoju gminy. To niewłaściwe podejście, gminy powinny mieć czas na opracowanie Strategii, zgodnymi z nowymi wymogami, a dopiero w oparciu o nowe Strategie, z rozbudowanym modelem funkcjonalno–przestrzennym powinny powstawać plany ogólne.
3. Wrażenie niedopracowania poszczególnych elementów reformy planowania przestrzennego jest również bardzo widoczne w publikowanych do konsultacji projektach rozporządzeń wykonawczych. Studia tracą moc praktycznie za 2 lata, gminy powinny więc aktualnie zlecać realizację planów ogólnych. Tymczasem rozporządzeń wykonawczych nie ma, a te, które zostały upublicznione pogłębiają wrażenie chaosu, zawierają błędy, tworzą kolejne problemy interpretacyjne. Jak w związku z tym wycenić realizację planu ogólnego, jeśli nie wiadomo jak go zrobić, co będzie zawierać? I to problemy dotyczą tak fundamentalnej kwestii jak choćby zdefiniowanie stref planistycznych. Jak zdefiniować właściwie strefy planistyczne, jak dobrać odpowiednio profile funkcjonalne, aby później, na etapie sporządzania planów miejscowych można było właściwie zdefiniować przestrzeń,

jeśli z żadnego zapisu prawnego nie wynikają relacje pomiędzy profilami podstawowymi i dodatkowymi, co więcej analizując jakie tereny zdefiniowano w ramach poszczególnych profili w strefach planistycznych wrażenie niedopracowania pogłębia się. Strefy planistyczne w planie ogólnym co prawda będą zdefiniowane, ale czy zwrócono uwagę, że w dalszej kolejności, na etapie sporządzania planów miejscowych, te same tereny (np. zieleń urządzona), będą zdefiniowane przez różne parametry planistyczne, w zależności, w oparciu o którą strefę planistyczną w planie ogólnym powstaną? Dotyczy to również terenów inwestycyjnych w planach miejscowych, które w oparciu o plan ogólny będą mogły być definiowane wyłącznie o jeden parametr planistyczny – udział powierzchni biologicznie czynnej.

4. Trudności z oszacowaniem wartości wykonania planu ogólnego ze względu na niejednoznaczne przepisy, jak również ich brak w zakresie rozporządzeń wykonawczych to nie jedyne problemy z jakimi borykają się gminy. Masowe zlecenie na realizację planów ogólnych (wszystkie gminy wszak będą zlecać realizację planów ogólnych niemalże równocześnie) sprawi, że nie będzie wykonawców tych dokumentów, a ich cena znacząco wzrośnie. Skąd wziąć fundusze na realizację tych dokumentów?
5. Kolejny aspekt, z którym będą musiały sobie radzić gminy to proces cyfryzacji. Jest to proces nieunikniony, jednak z tym zadaniem gminy, rozumiane również w kontekście społeczności lokalnej, zostały pozostawione bez żadnego wsparcia. Ustawa przewiduje pełną cyfryzację planu ogólnego, od 1 stycznia 2025 r. również pełną cyfryzację planów miejscowych (zasady dotychczas nie znane), jednak nie daje gminom żadnych narzędzi na przedstawienie tych cyfrowych produktów społeczeństwu. Państwowy rejestr urbanistyczny, w którym mają być publikowane dokumenty i dane pochodzące z procedur planistycznych ma funkcjonować od 1 stycznia 2026 r. (do 31 marca 2026 r. trzeba będzie uzupełnić dane w rejestrze urbanistycznym), do tego czasu funkcję rejestru ma pełnić BIP. Jak pokazywać w BIP dane przestrzenne? Jak właściciele nieruchomości będą mogli się zapoznać z ustaleniami planu ogólnego, który powinien być uchwalony przed datą rozpoczęcia funkcjonowania rejestru urbanistycznego? Problem ten, po 1 stycznia 2025 r. dotyczyć będzie również planów miejscowych. Pozostaje wierzyć, że Polacy nauczą się obsługiwać programy GIS, tak aby do czasu uruchomienia rejestru urbanistycznego mogli mieć dostęp do pełnej informacji na temat ustaleń planów ogólnych gmin.



Waldemar Socha
Przewodniczący
Zgromadzenia Ogólnego