

■ Konferencja szkoleniowa dotycząca reformy planowania przestrzennego

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Departament Planowania Przestrzennego

■ Przepisy dotyczące tworzenia polityki przestrzennej w gminach

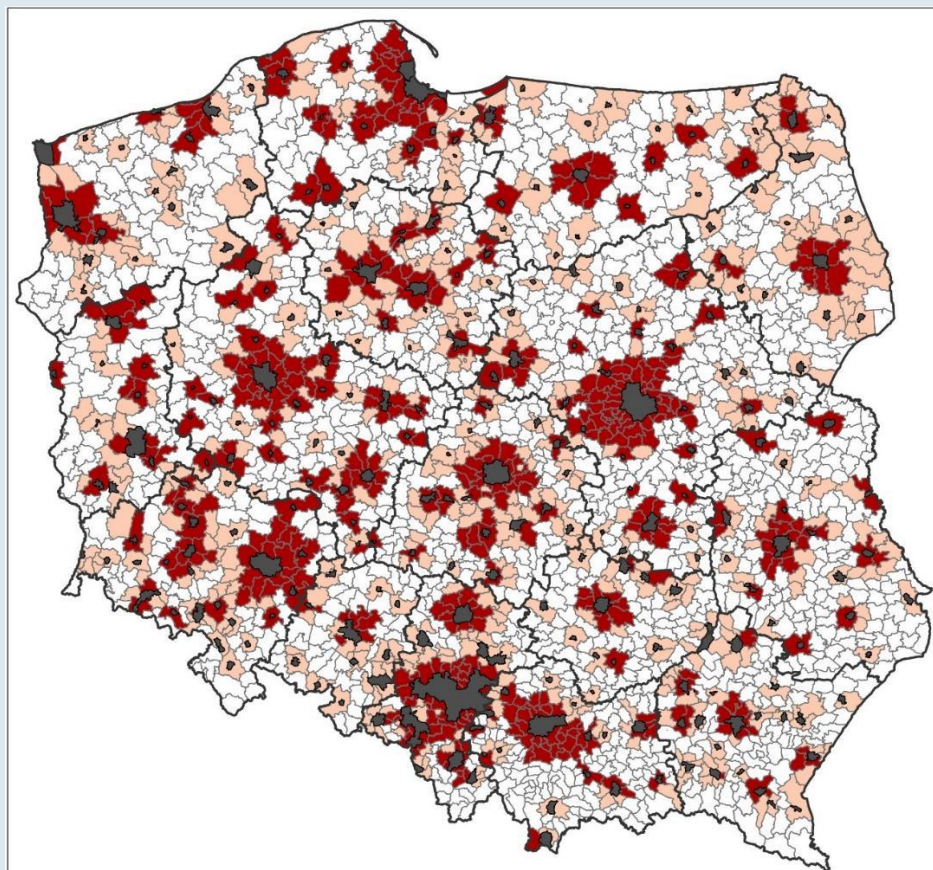
Łukasz Marciniak

zastępca dyrektora departamentu

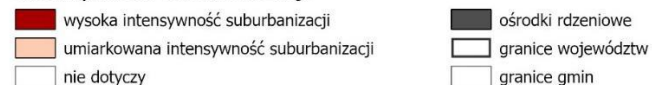
Departament Planowania Przestrzennego

■ 1. Potrzeba zmiany systemu





Intensywność suburbanizacji



Źródło: NewUrbPact, IRMiR

Potrzeba zmiany systemu

Brak spójności i elastyczności

- długoletnie zmiany dokumentów
- studium aktem kierownictwa wewnętrznego nie obowiązującym decyzji o warunkach zabudowy

Chaos przestrzenny

- niekontrolowane rozlewanie się zabudowy

Koszty

- ekonomiczne
- społeczne
- środowiskowe
- przestrzenne

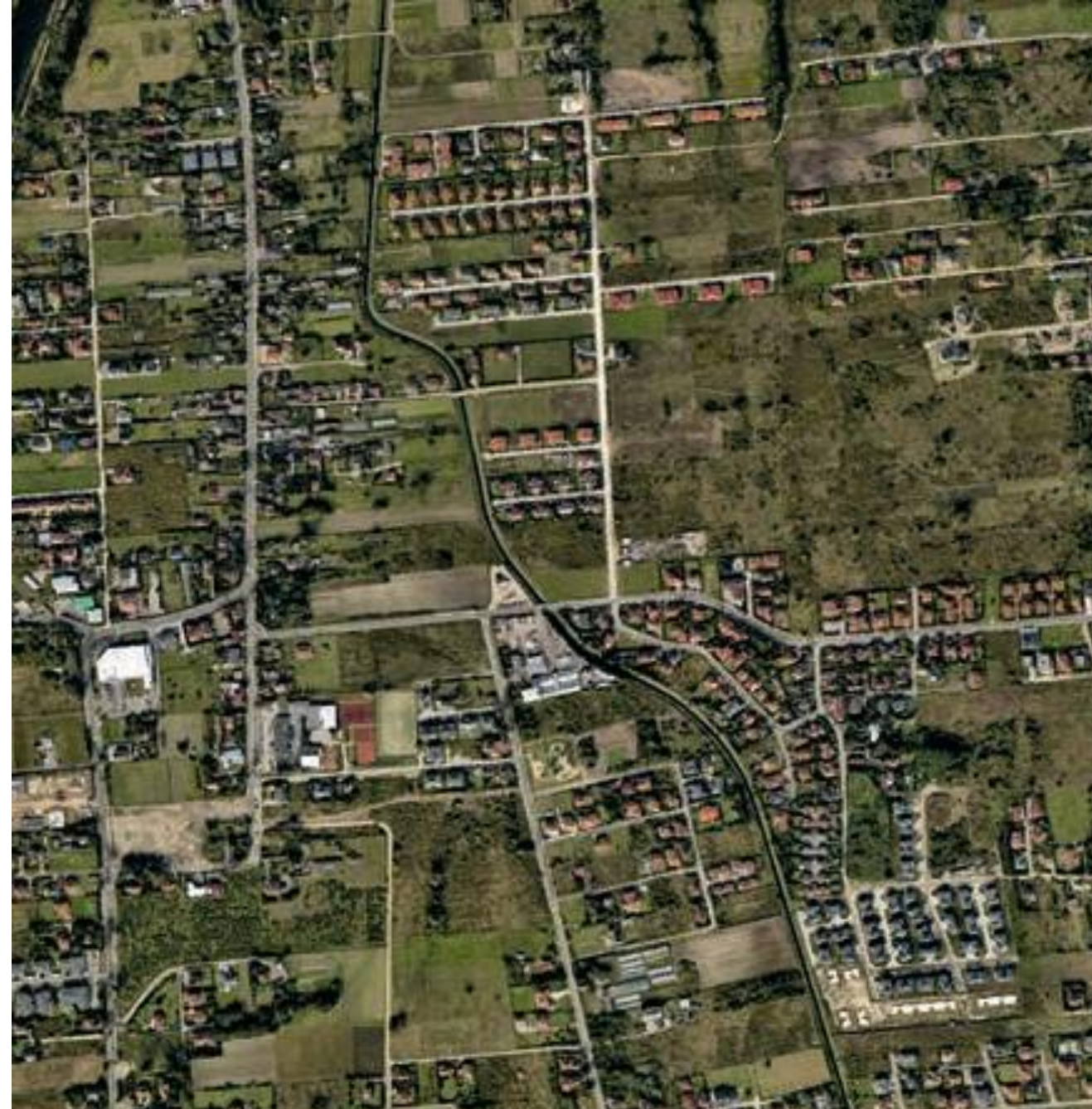
Potrzeba zmiany systemu

Słaba pozycja samorządów w relacji z inwestorami

- Dominacja interesu prywatnego nad publicznym
- Brak uzasadnienia rozwiązań planistycznych nadrzędnym celem rozwojowym i celem publicznym

Brak spójności systemu

- Studium wiąże wyłącznie plany miejscowe, a nie decyzje o warunkach zabudowy



Źródło:

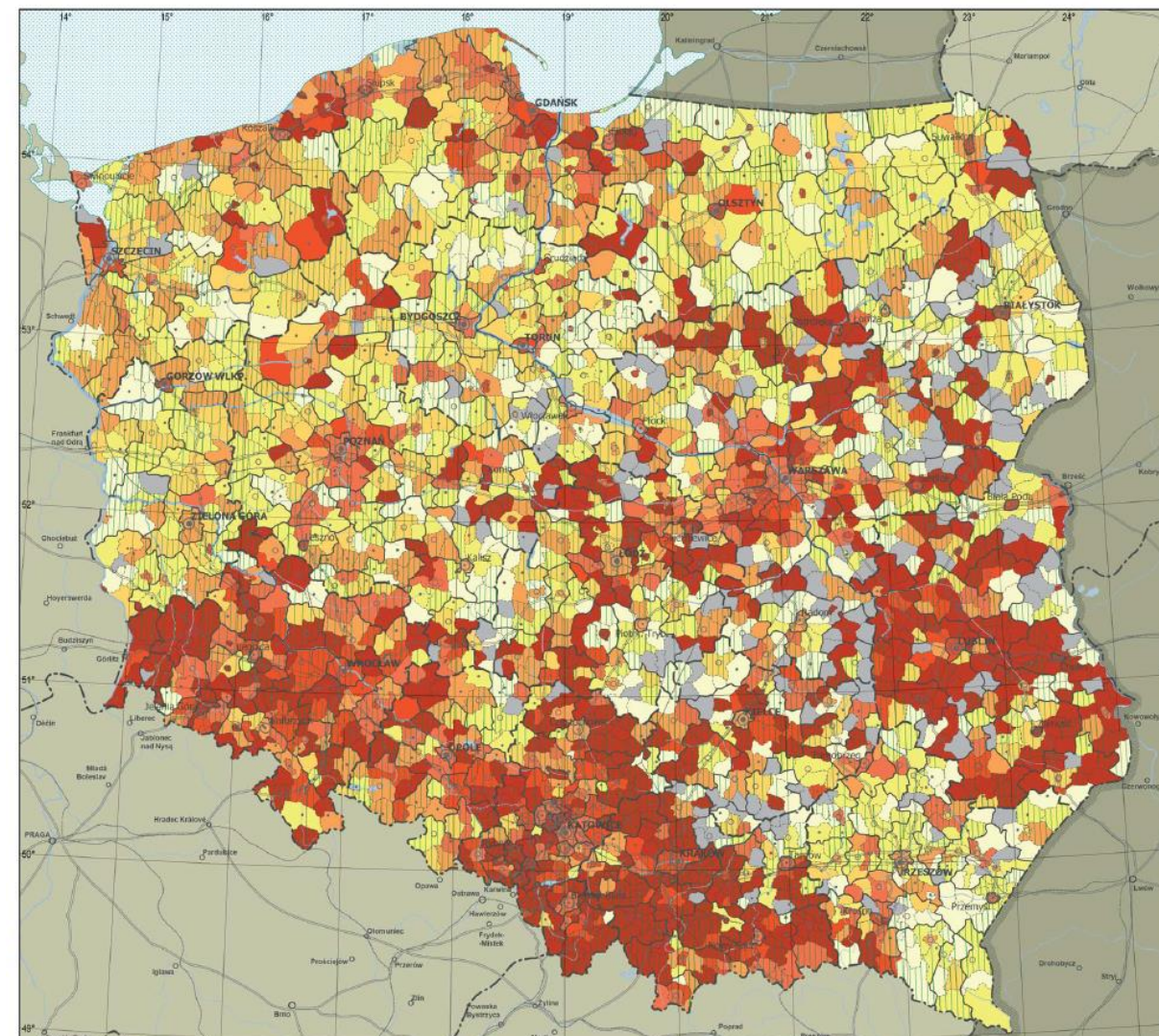
http://www.zawod-architekt.pl/pokaz/kryzys_gospodarki_przestrzennej,317

Potrzeba zmiany systemu

Niewystarczający poziom pokrycia planami miejscowymi

Duży udział planów miejscowych uchwalonych przed rokiem 1995.

Niewielki wzrost powierzchni terenów objętych ustaleniami planów miejscowych



Źródło: Analiza Stanu i Uwarunkowań Prac Planistycznych w Gminach w 2017 Roku

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński (koordynacja), Aleksandra Deręgowska, Łukasz Kubiak, Paweł Sudra, Beata Zielińska

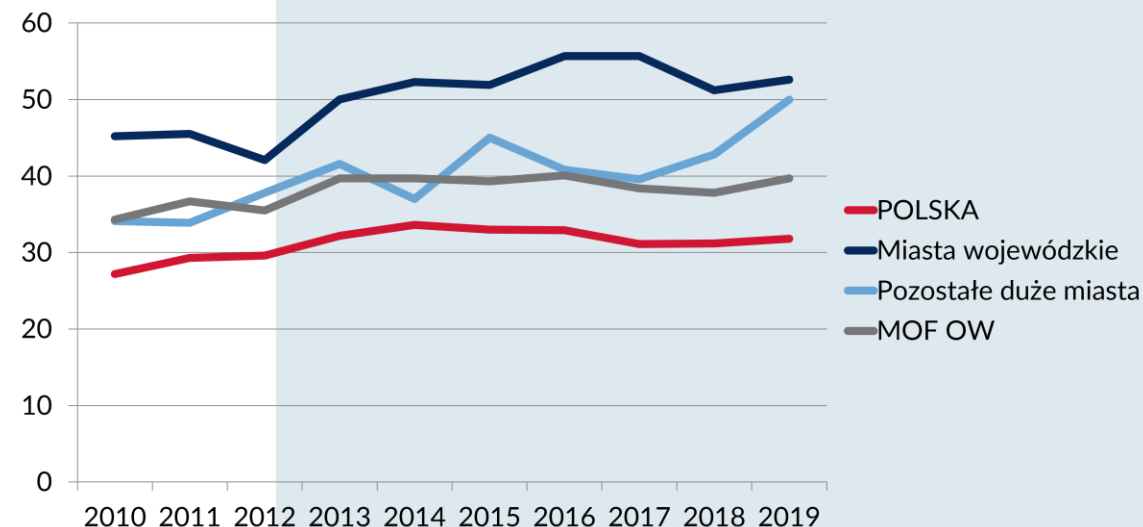
Potrzeba zmiany systemu

Nadmierne skomplikowanie procedury planistycznej

Obszary problemowe

- pętla czynności powtarzanych
- zgody rolne
- nadmiar dokumentacji formalnej wytwarzanej w trakcie procedury
- sekwencyjność przygotowywania dokumentów zgodnie z ich hierarchią
- sekwencyjność wykonywania czynności w ramach procedury planistycznej
- stosowanie pełnej procedury nawet przy najmniejszych zmianach

Odsetek planów miejscowych, które są przygotowywane dłużej niż 3 lata [w %]

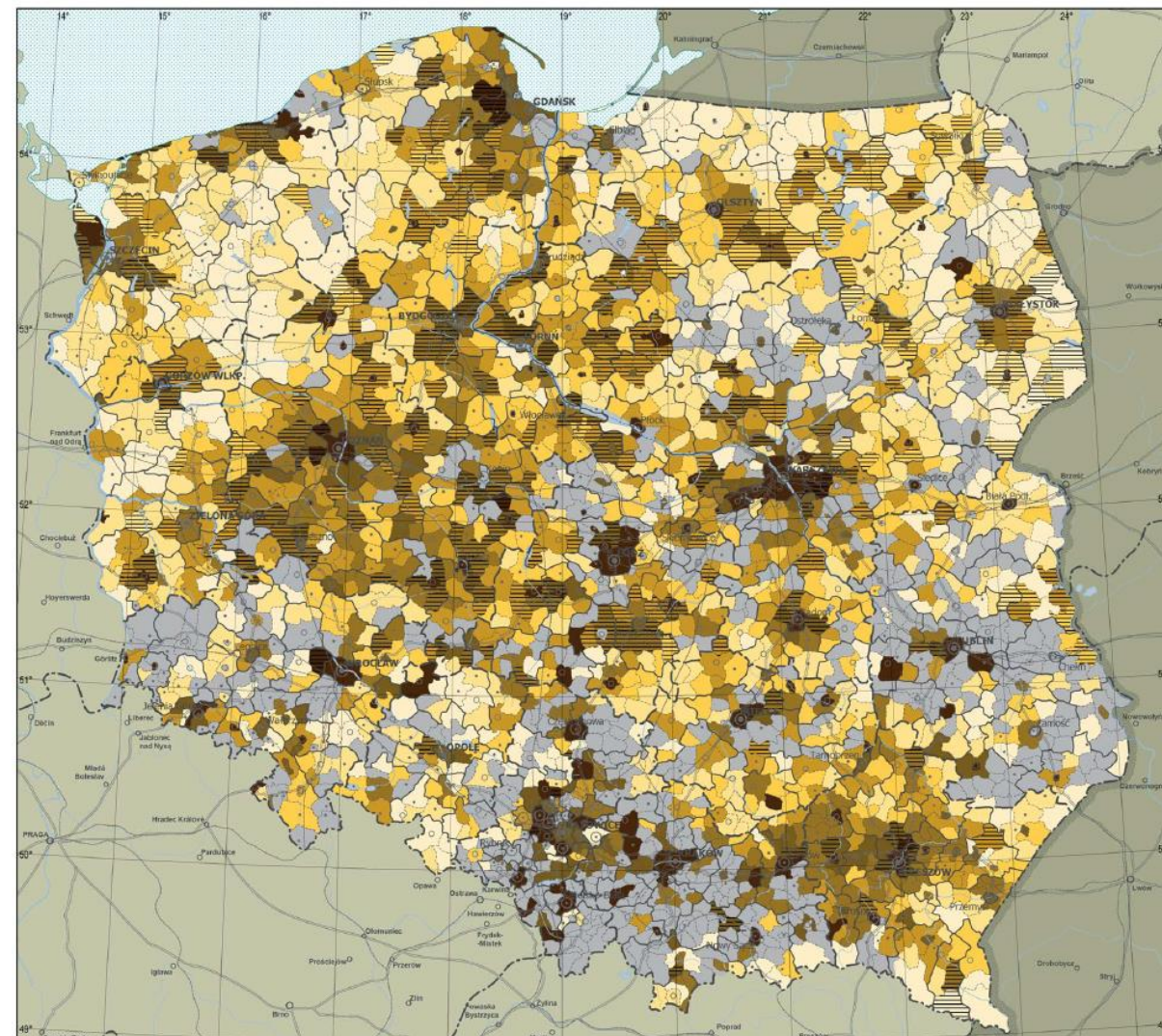


Źródło: Badanie statystyczne „Lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne”

Potrzeba zmiany systemu

Decyzja o warunkach zabudowy zamiast planu miejscowego

Rozwój przestrzenny gmin oparty o wydawanie decyzji o warunkach zabudowy



Źródło: Analiza Stanu i Uwarunkowań Prac Planistycznych w Gminach w 2017 Roku

Zespół autorski:

Przemysław Śleszyński (koordynacja), Aleksandra Deręgowska, Łukasz Kubiak, Paweł Sudra, Beata Zielińska

Potrzeba zmiany systemu

Zdaniem NIK, w Polsce dla gospodarowania przestrzenią jako dobrem publicznym niezbędny jest system, w którym:

1. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, określające kluczowe uwarunkowania w procesie kształtowania ładu przestrzennego, jest wiążące przy ustalaniu lokalizacji inwestycji na podstawie decyzji administracyjnej.
2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego odgrywają główną rolę w procesie kształtowania ładu przestrzennego, a ich opracowanie jest obligatoryjne, co najmniej dla terenów objętych ochroną przyrody, krajobrazu i zabytków oraz przeznaczonych na realizację zadań gmin, w tym pod inwestycje celu publicznego dla obszarów przestrzeni publicznej oraz dla obszarów zagrożonych klęskami żywiołowymi.
3. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie są sprzeczne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a okres ich obowiązywania jest ograniczony.

Należy ponadto:

1. Wprowadzić przejrzyste zasady udziału podmiotów prywatnych w finansowaniu kosztów dokumentacji planistycznej.
2. Doprowadzić do aktualizacji i spójności wszystkich dokumentów planistycznych określających kierunki rozwoju gminy tworząc mechanizm wsparcia dla gmin.
3. Wdrożyć metody skutecznego informowania lokalnych społeczności, zapewniające zwiększenie udziału interesariuszy w procesie planowania przestrzennego.



Nr ewid. 193/2016/KIN

Informacja o wynikach kontroli

SYSTEM
GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ GMINY
JAKO DOBREM PUBLICZNYM

Będzie to trudna reforma, wymaga kilku lat pracy, wielodyscyplinarnych badań, pilotowych projektów. Dlatego proces legislacyjny wymaga dwóch ścieżek, skoordynowanych i równoległych: Pierwsza – to szybkie usunięcie oczywistych wad prawa (nowelizacje ustaw i rozporządzeń), aby powstrzymać rosnące straty i koszty chaosu. Próby takie podejmowano w ubiegłych latach, należy je przyspieszyć i zakończyć. Druga – to równoległe prace nad całym systemem planowania rozwoju, tak aby doraźne zmiany były spójne z modelem docelowym i brały pod uwagę zły stan zagospodarowania wielu terenów oraz zobowiązania, jakie obecny system planowania generuje.

Reformy gospodarki przestrzennej nie wolno odkładać, nie można tolerować patologii urbanizacyjnych, które generują olbrzymie, wciąż rosnące straty gospodarcze i społeczne. Należy zauważyć, że reforma ma coraz więcej sojuszników. Społeczeństwo obywatelskie doceniające znaczenie problemów przestrzennych i aktywne ruchy miejskie będą jej sprzyjać. Mamy coraz zamożniejsze społeczeństwo, które wymagać będzie odpowiednich standardów miejskich i środowiskowych, nie zaakceptuje niszczycielskich decyzji nieudolnych władz i szkodliwych działań spekulantów. Będzie zmuszać polityczne elity do racjonalnego działania i choć jest to proces powolny, to w dłuższym horyzoncie czasu postęp jest nieunikniony. Nasza wiedza o wartości dobrze zagospodarowanej przestrzeni i o kosztach szkodliwych procesów urbanizacyjnych, jest coraz większa. Wiemy, że systemowa naprawa planowania przestrzennego i wdrożenie skutecznej kontroli publicznej procesów przestrzennych będą miały również pozytywne skutki. Jeśli wiedza o korzyściach z reformy dotrze do świadomości społecznej, kontrola rozwoju i ochrona ładu przestrzennego znajdzie się na liście celów politycznych. Wówczas zaczniemy porządkować prawo, nasze instytucje i obyczaje. Będzie to proces zmian wieloletni i bardzo trudny, jak wszystkie zmiany cywilizacyjne. Jest jednak nieunikniony; jego odwlekanie zwiększy jedynie koszty społeczne i gospodarcze zmian.



STUDIA NAD CHAOSEM PRZESTRZENNYM

(Studies on Spatial Chaos)

Pod redakcją
Adama Kowalewskiego, Tadeusza Markowskiego
i Przemysława Śleszyńskiego

TOM I

**ADAM KOWALEWSKI
MACIEJ J. NOWAK**

CHAOS PRZESTRZENNY I PRAWO

UWARUNKOWANIA, PROCESY, SKUTKI, REKOMENDACJE

str. 155-156

Przeciwdziałanie zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji i kurczenia się miast

Niekontrolowana suburbanizacja i kurczenie się miast to największe wyzwania dla zrównoważonego rozwoju miast oraz ich obszarów funkcjonalnych. Głównym celem projektu jest wypracowanie wzorcowych rozwiązań na rzecz odpowiedzialnej urbanizacji w Polsce oraz przygotowanie ich do wdrożenia do zasadniczego nurtu polityk państwa w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego, rewitalizacji, gospodarki nieruchomościami i mieszkalnictwa.

Rezultaty projektu posłużą podniesieniu jakości i znaczenia planowania przestrzennego oraz wzmocnienia jego roli jako instrumentu zarządzania i kształtowania procesów urbanizacji w Polsce.



Projekt p.t. „Nowy model urbanizacji w Polsce – praktyczne wdrożenie zasad odpowiedzialnej urbanizacji oraz miasta zwarteo (NewUrbPact)” realizowany przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii wspólnie z Instytutem Rozwoju Miast i Regionów oraz Uczelnią Łazarskiego, współfinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach Strategicznego Programu Badań Naukowych i Prac Rozwojowych „Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” – GOSPOSTRATEG.

■ 2. Integracja systemów planowania



Integracja systemów planowania

„Podstawą odpowiedzialnego rozwoju Polski i realizacji założonych celów jest sprawne i skuteczne państwo. Niezbędnym warunkiem do tego jest budowa takiego **systemu zarządzania rozwojem, który pozwoli na sprawną koordynację najważniejszych procesów gospodarczych i społecznych, wzmocni rolę planowania przestrzennego w realizacji polityki rozwoju oraz zwiększy odporność i możliwość reagowania państwa na zagrożenia.**”



STRATEGIA NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU

do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)



Integracja systemów planowania

„**Środowisko** – unikatowy charakter polskich zasobów przyrodniczych jest szansą dla zrównoważonego rozwoju kraju. Odpowiednie zarządzanie środowiskiem będzie sprzyjać przeciwdziałaniu procesom depopulacji poprzez poprawę stanu środowiska, regenerację systemów przyrodniczych i tworzenie miejsc pracy na terenach nieurbanizowanych. Zachowanie i rozwój dziedzictwa kulturowo-przyrodniczego dla przyszłych pokoleń wymaga wykorzystania różnych potencjałów, m.in. wspierania odnawialnych źródeł energii, ze szczególnym uwzględnieniem rodzimych zasobów, takich jak geotermia i biomasa. **Konieczna jest także integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego oraz racjonalne gospodarowanie zasobami, w tym w szczególności wodą i zasobami ziemi.**”



STRATEGIA NA RZECZ ODPOWIEDZIALNEGO ROZWOJU

do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)



Uzasadnienie integracji systemów planowania

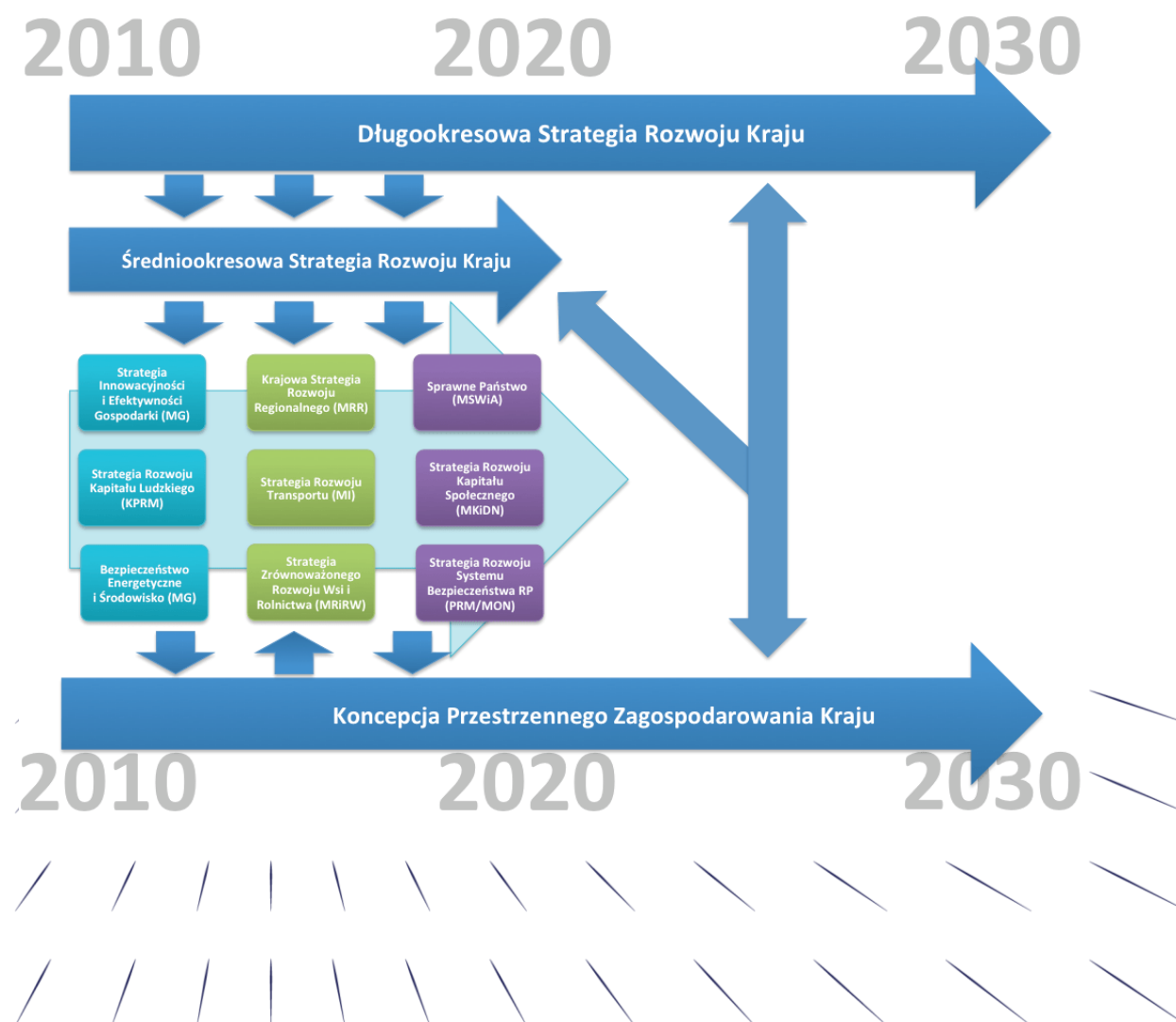
Równoległa reforma systemu planowania strategicznego

Słabe powiązanie planowania społeczno-gospodarczego z przestrzennym

Dokumenty powtarzają informacje i uwarunkowania

Ryzyko niespójności między dokumentami:

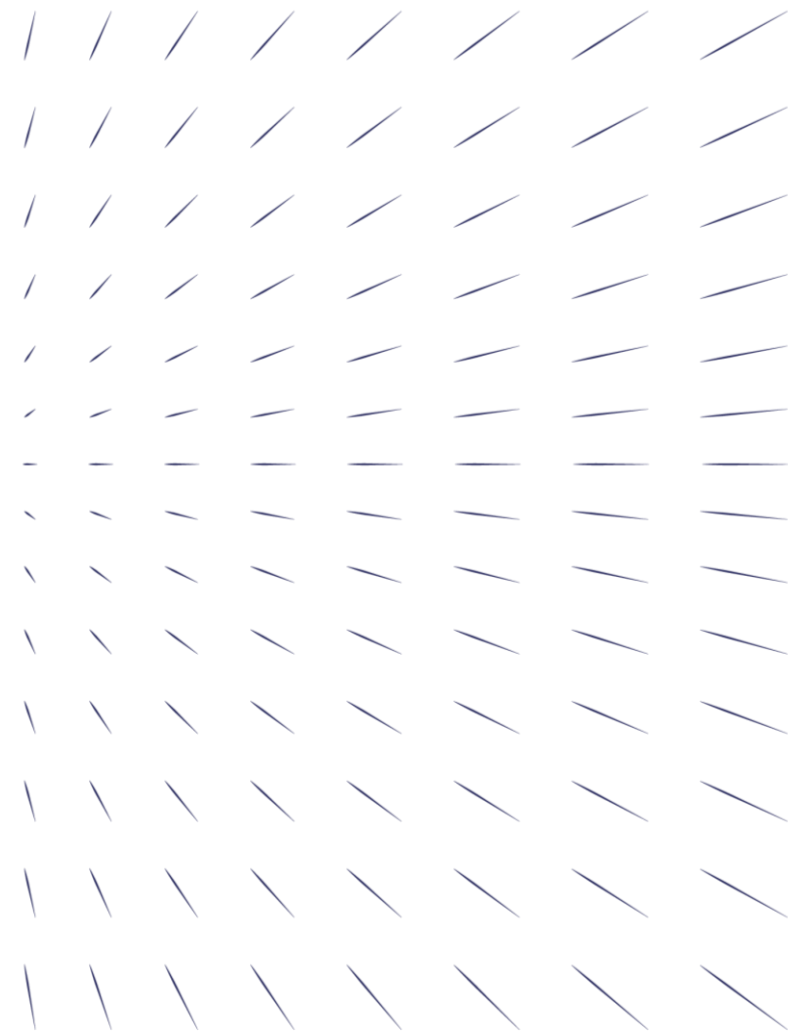
- różne spojrzenia na problem może prowadzić do różnych wniosków
- zmiana uwarunkowań w czasie



Uzasadnienie integracji systemów planowania

Słabe powiązanie planowania przestrzennego ze strategicznym

- Fakultatywny charakter podstawowego dokumentu strategicznego
- Powierzchnowa relacja strategii i studium
- Dualizm strategii i studium jako dokumentów określających politykę przestrzenną w gminie
- Brak przełożenia polityki przestrzennej na jej realizację (na plany miejscowe i decyzje WZ)



Ustawa o samorządzie gminnym – art. 10e ust. 1.

Gmina może opracować strategię rozwoju gminy.



Gmina opracowuje strategię rozwoju gminy*.

Art. 10e ust. 1a ustawy o samorządzie gminnym:

- Gmina może nie opracowywać strategii rozwoju gminy, jeżeli obszar gminy jest objęty strategią rozwoju ponadlokalnego.

*obowiązek wejdzie w życie 1 stycznia 2026 r. , ponadto gmina będzie mogła nie opracowywać strategii rozwoju gminy, jeżeli będzie objęta strategią rozwoju ponadlokalnego

Efekt integracji systemów planowania

Strategia rozwoju gminy

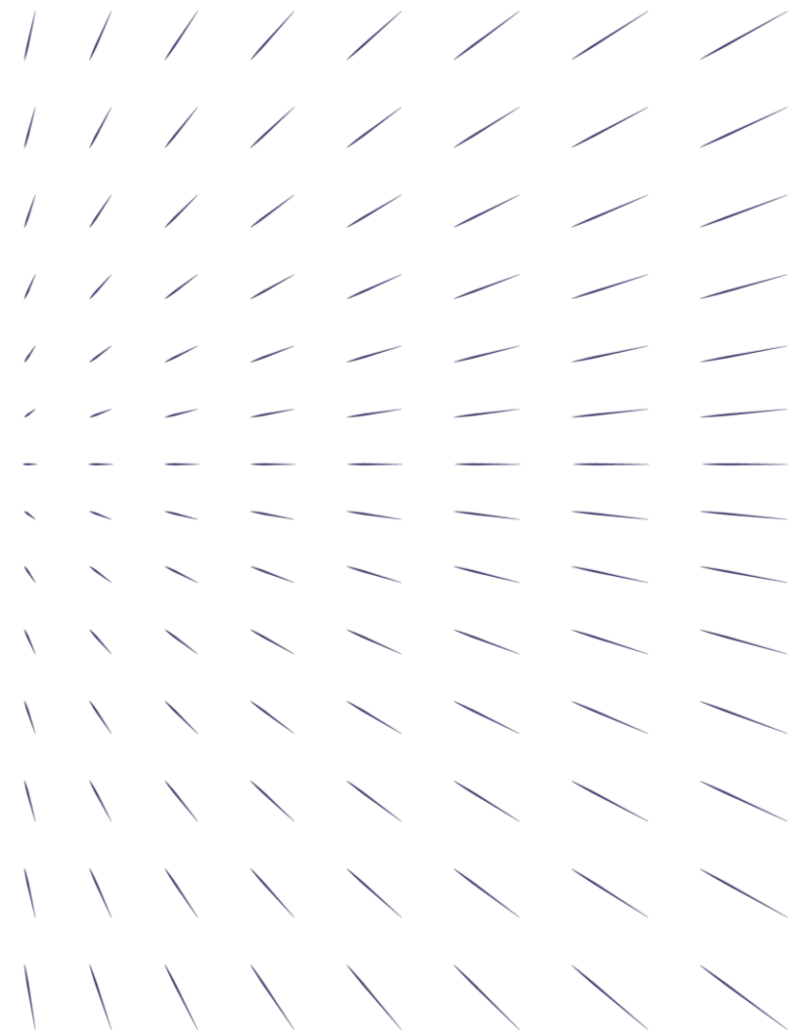
- Polityka przestrzenna gminy ustalona w modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej

Plan ogólny

- Zwięzły dokument wskazujący kierunek zagospodarowania przestrzennego ustalony w oparciu o ustaloną politykę przestrzenną

Powiązanie – art. 13b ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

- politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego





- **3. Strategia rozwoju gminy w tym model struktury funkcjonalno-przestrzennej**

Uchylenie studium – do 1 stycznia 2026 r.

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Uwarunkowania zagospodarowania przestrzennego

Diagnoza sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej na podstawie art. 10a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju

Kierunki zagospodarowania przestrzennego

Strategia rozwoju gminy

Warstwa stricte kierunkowa, w tym:
Bardzo ogólna struktura funkcjonalno-przestrzenna – model

Większość pozostałych ustaleń studium przeniesiona do strategii jako ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej

Określenie polityki przestrzennej

Plan ogólny gminy

Warstwa normatywna, w tym:
Struktura funkcjonalno-przestrzenna o średnim poziomie szczegółowości - strefy

Parametry zabudowy i zagospodarowania

Standardy dostępnościowe

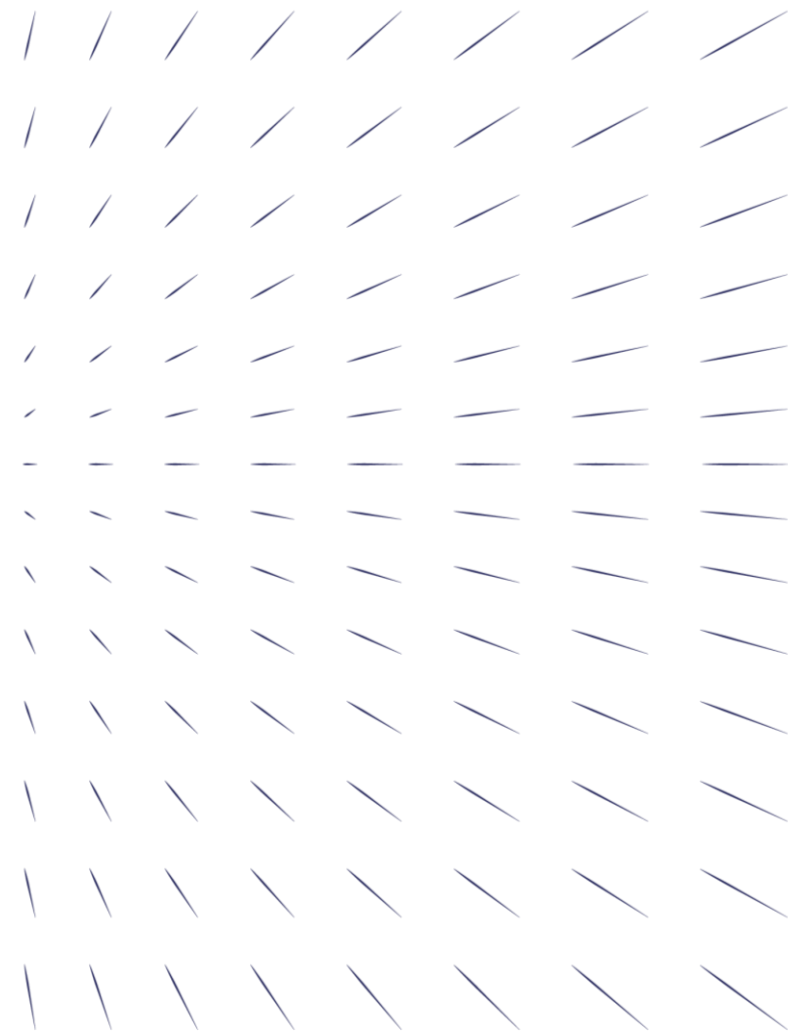
Obszary zabudowy śródmiejskiej

Realizacja polityki przestrzennej

Diagnoza

Art. 10a ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju:

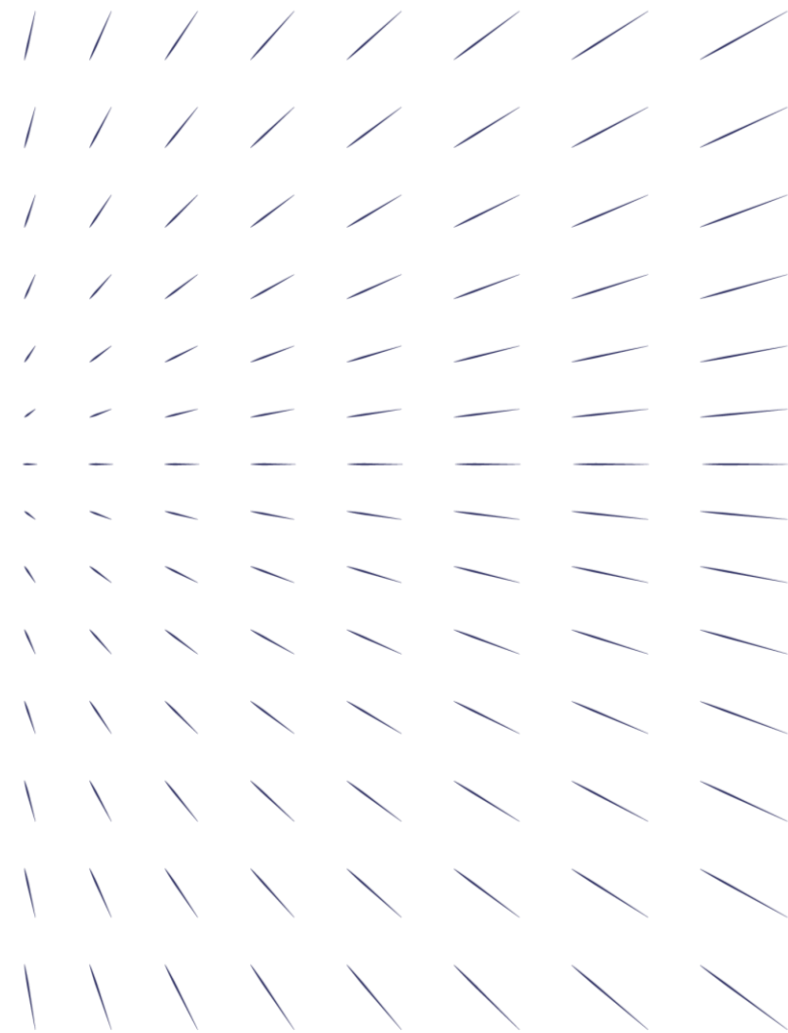
- Podmiot opracowujący **projekt strategii rozwoju**, projekt polityki publicznej, projekt programu rozwoju lub projekt programu służącego realizacji umowy partnerstwa **przygotowuje diagnozę sytuacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej, z uwzględnieniem obszarów funkcjonalnych, w tym miejskich obszarów funkcjonalnych**



Strategia rozwoju gminy - forma

Art. 10e ust. 4 ustawy o samorządzie gminnym:

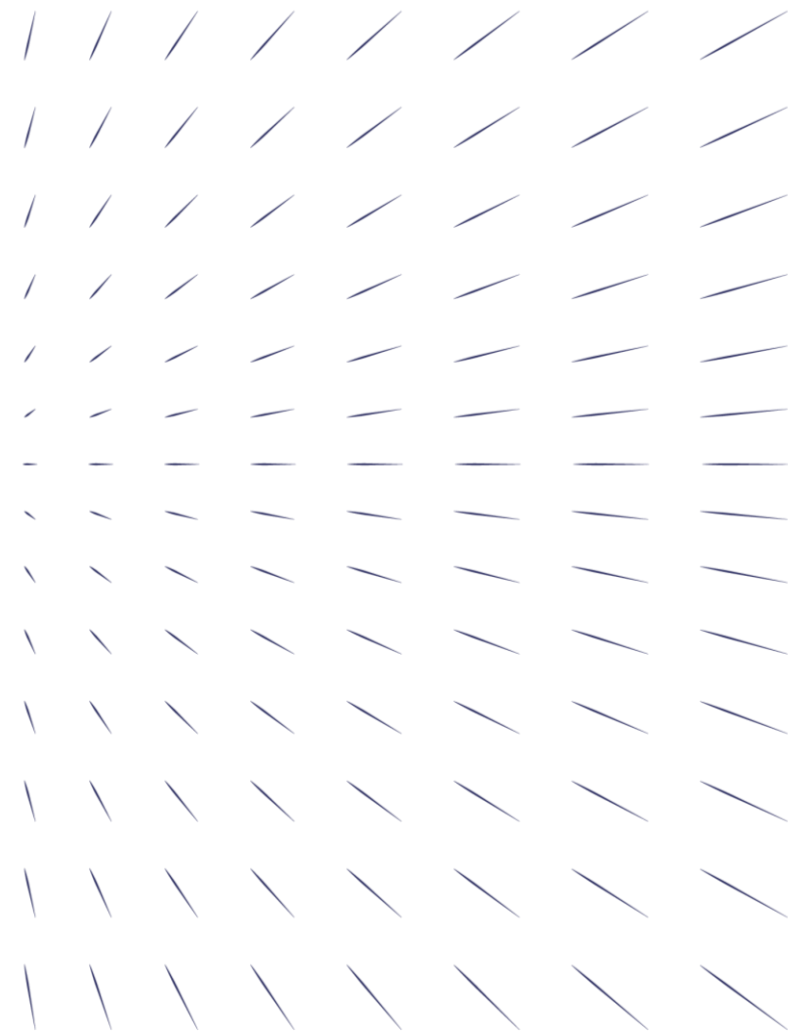
- Strategia rozwoju gminy sporządza się w formie **tekstowej oraz graficznej zawierającej zobrazowanie treści** w szczególności:
 - model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy
 - ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie
 - obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa
 - obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy



Strategia rozwoju gminy - treść

Art. 10e ust. 3 pkt 1-4 ustawy o samorządzie gminnym:

- cele strategiczne rozwoju w wymiarze społecznym, gospodarczym i przestrzennym;
- kierunki działań podejmowanych dla osiągnięcia celów strategicznych;
- oczekiwane rezultaty planowanych działań, w tym w wymiarze przestrzennym, oraz wskaźniki ich osiągnięcia;
- **model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy**, rozumiany jako **docelowy układ elementów składowych przestrzeni**



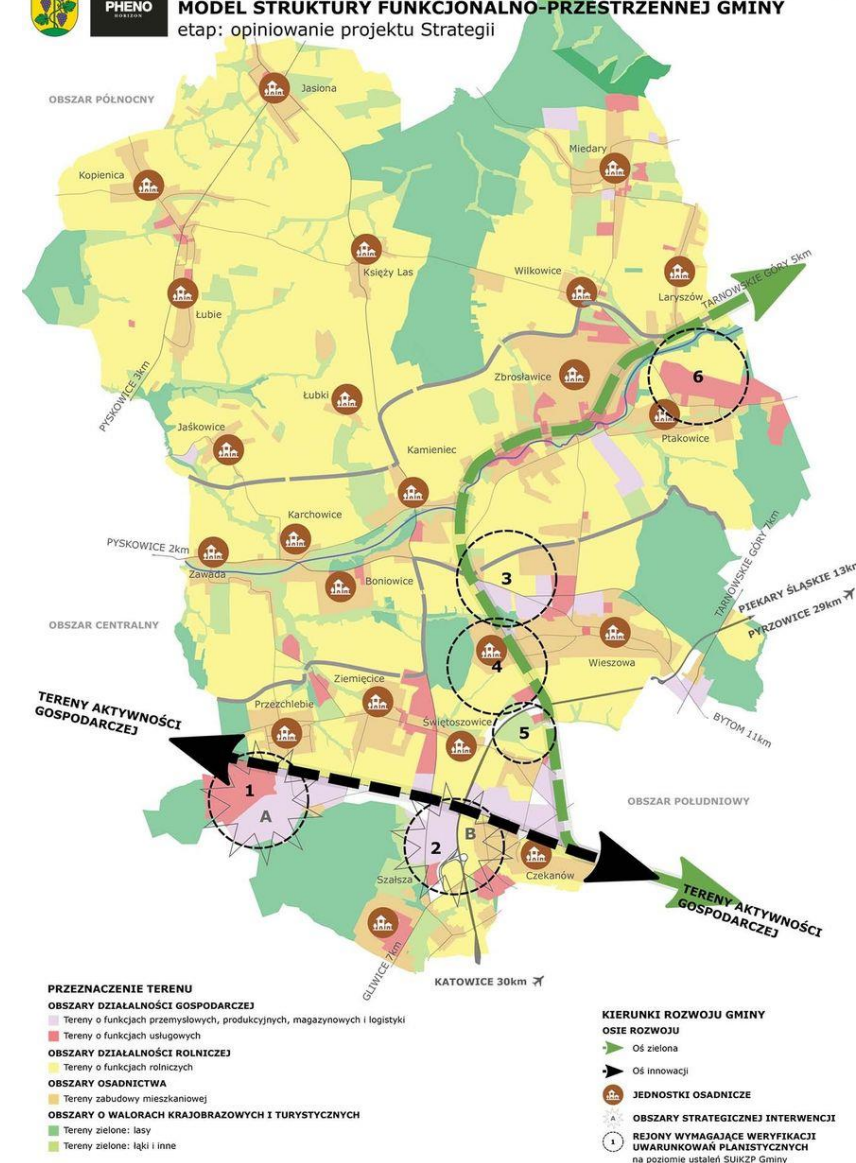
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym:

- struktura sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych
- system powiązań przyrodniczych
- główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej



PHENO
PROJEKT STRATEGII ROZWOJU GMINY ZBROSŁAWICE NA LATA 2021-2030
MODEL STRUKTURY FUNKCJONALNO-PRZESTRZENNEJ GMINY
etap: opiniowanie projektu Strategii

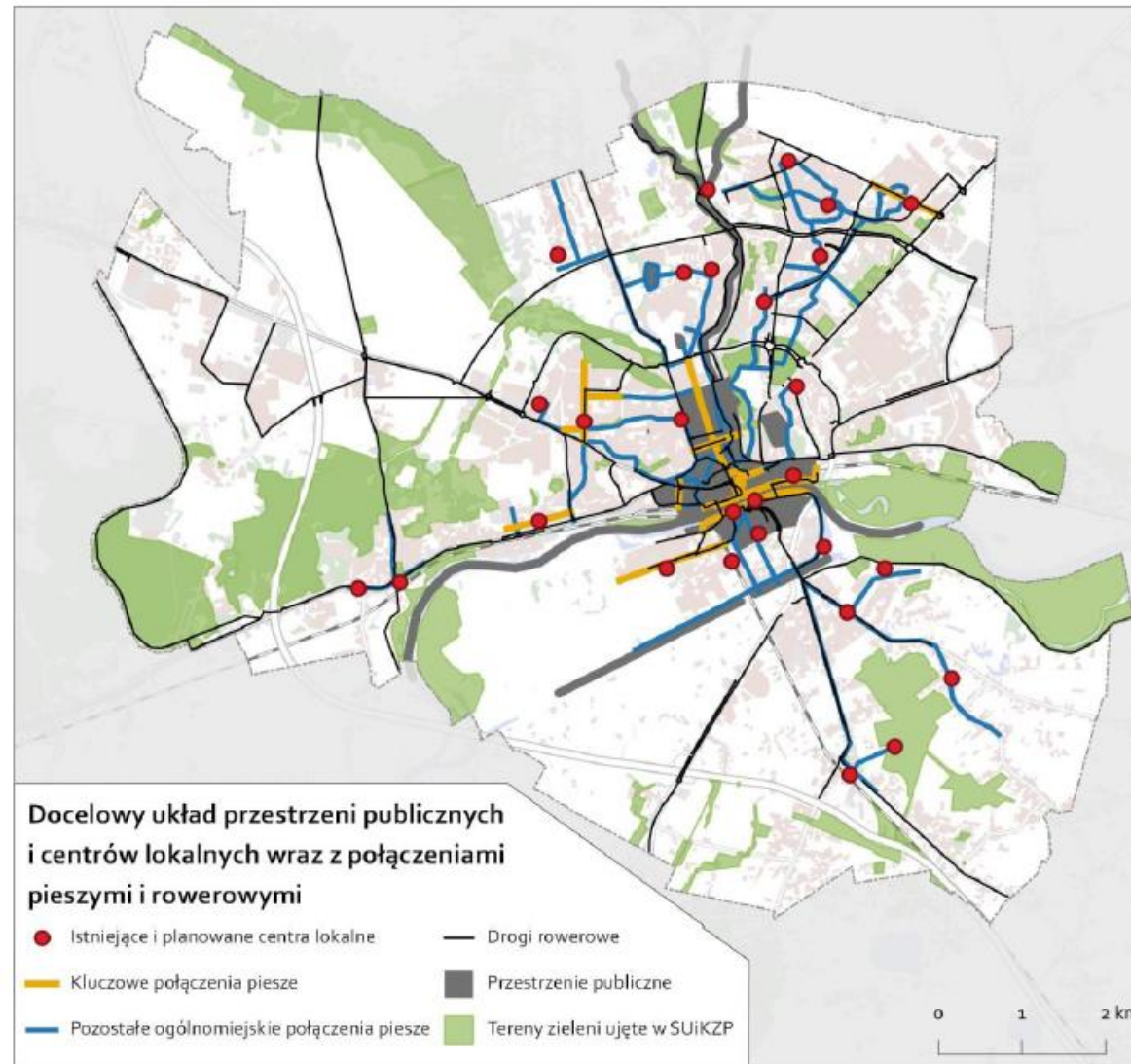


Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

docelowy układ elementów składowych przestrzeni, w tym:

- główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych

Rysunek 6. Docelowy układ przestrzeni publicznych i centrów lokalnych wraz z połączeniami pieszymi i rowerowymi



Źródło: SUIKZP Gorzowa Wielkopolskiego

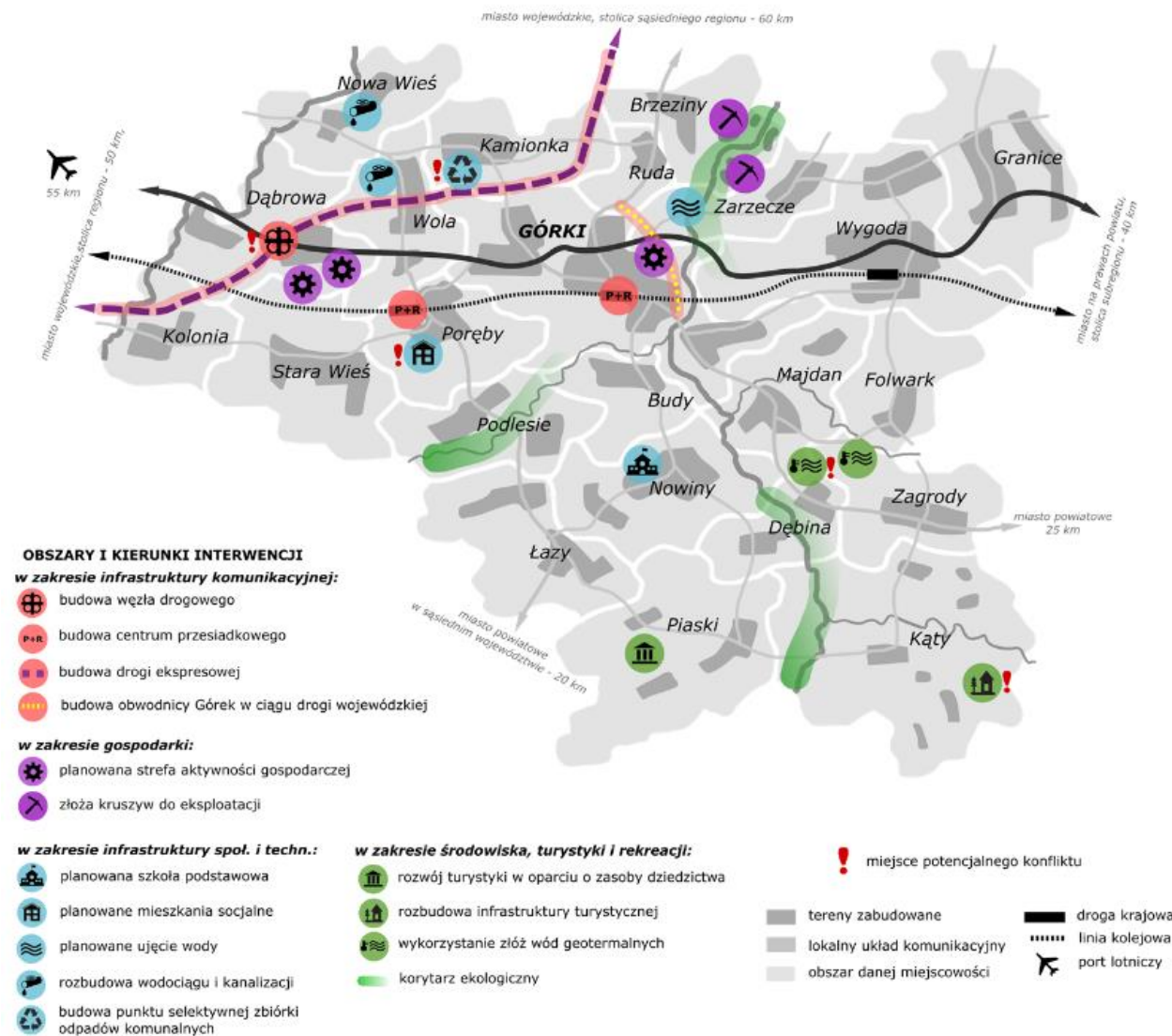
Model struktury funkcjonalno-przestrzennej

MFiPR przygotowało podręcznik „Strategia rozwoju gminy krok po kroku” dostępny pod adresem:

<https://www.gov.pl/web/fundusze-regiony/strategia-rozwoju-gminy>



Ministerstwo
Rozwoju i Technologii



Źródło: Strategia rozwoju gminy krok po kroku

Strategia rozwoju gminy - treść

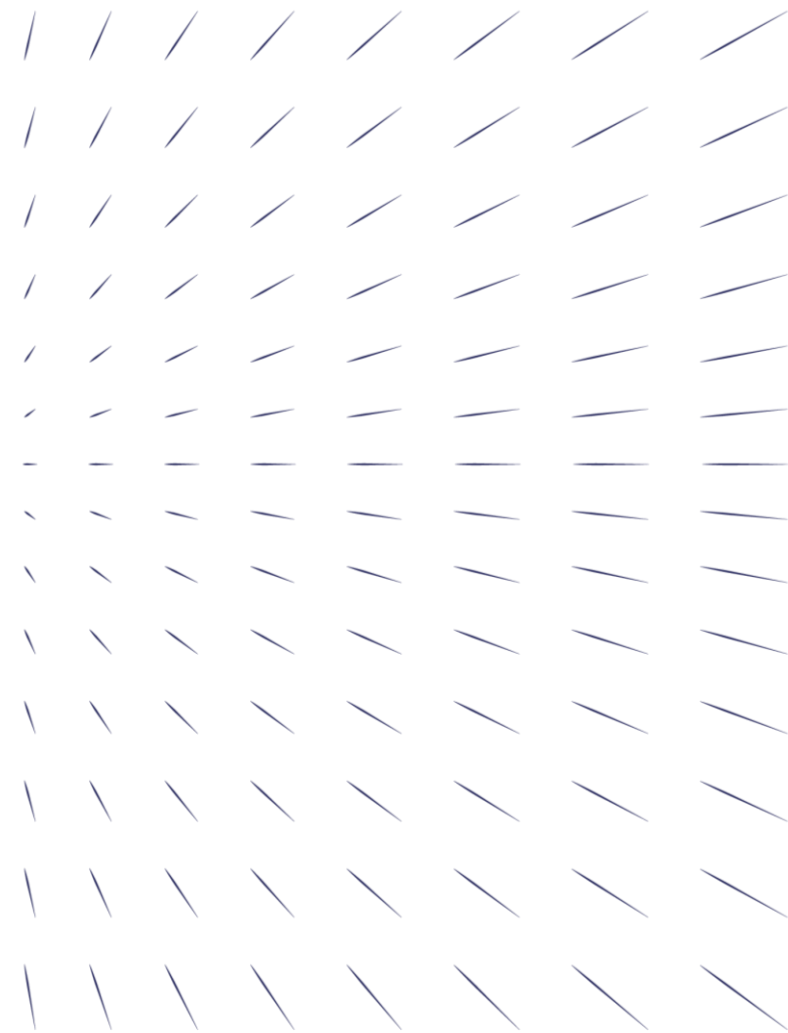
ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie (art. 10e ust. 3 pkt 5 ustawy o samorządzie gminnym) – polityka przestrzenna, która dotychczas była przedmiotem studium:

- zasad ochrony środowiska i jego zasobów, w tym ochrony powietrza, przyrody i krajobrazu
- zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej
- kierunków zmian w strukturze zagospodarowania terenów, w tym określenia szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej
- zasad lokalizacji obiektów handlu wielkopowierzchniowego
- zasad lokalizacji kluczowych inwestycji celu publicznego
- kierunków rozwoju systemów komunikacji, infrastruktury technicznej i społecznej
- zasad lokalizacji urządzeń wytwarzających energię o mocy zainstalowanej przekraczającej 500 kW
- zasad lokalizacji przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko
- zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej
- zasad kształtowania zagospodarowania przestrzennego na obszarach zdegradowanych i obszarach rewitalizacji oraz obszarach wymagających przekształceń, rehabilitacji, rekultywacji lub remediacji

Strategia rozwoju gminy - treść

art. 10e ust. 6-9 ustawy o samorządzie gminnym:

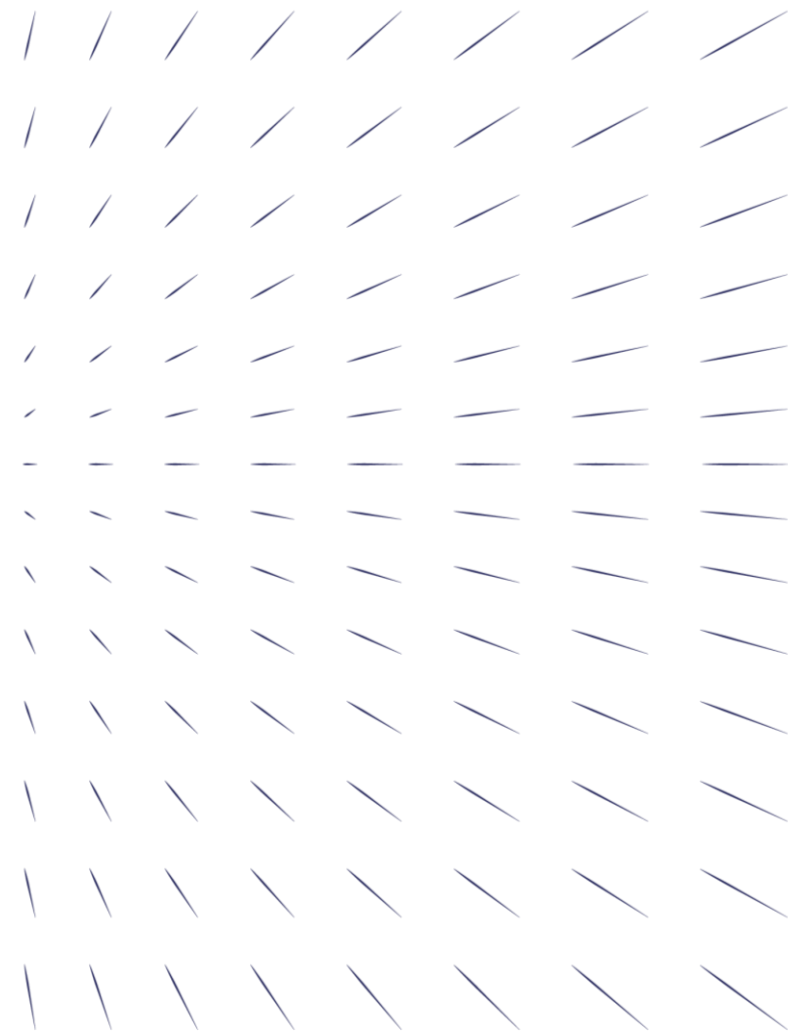
6. obszary strategicznej interwencji określone w strategii rozwoju województwa
7. obszary strategicznej interwencji kluczowe dla gminy, jeżeli takie zidentyfikowano, wraz z zakresem planowanych działań
8. system realizacji strategii, w tym wytyczne do sporządzania dokumentów wykonawczych
9. ramy finansowe i źródła finansowania



Związanie planu ogólnego gminy ze strategią w okresie przejściowym

Art. 51 ustawy zmieniającej:

- **Do dnia 31 grudnia 2025 r. ustalenia planu ogólnego gminy określa się, uwzględniając politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, o ile gmina dysponuje strategią rozwoju gminy lub strategią rozwoju ponadlokalnego, których opracowanie zostało wszczęte od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.**



Przepisy przejściowe dotyczące strategii rozwoju gminy

Art. 69 ustawy zmieniającej:

- Dotychczasowe strategie rozwoju gminy oraz strategie rozwoju ponadlokalnego zachowują moc na danym obszarze do dnia wejścia w życie nowych strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego na tym obszarze i mogą być zmieniane
- Do spraw dotyczących opracowania i uchwalania strategii rozwoju gminy oraz strategii rozwoju ponadlokalnego albo ich zmian, wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się przepisy dotychczasowe

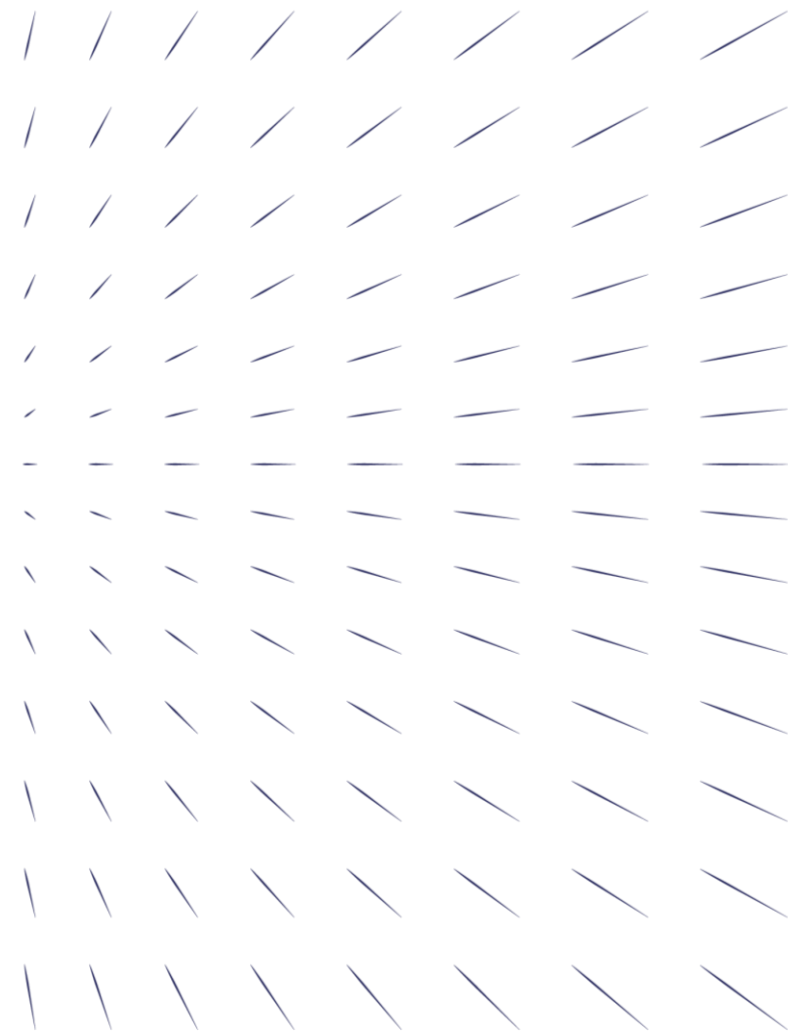
■ 4. Przepisy przejściowe dotyczące studium



Do kiedy obowiązuje studium

Art. 65 ust. 1 ustawy zmieniającej ustala termin obowiązywania studium:

- do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie
- nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r.



W jakim przypadku można zmieniać studium

Art. 65 ust. 2 ustawy zmieniającej:

- przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy **wystąpiono o opinie i uzgodnienia projektów tych studiów albo ich zmian;**
- zmiana tych studiów dotyczy **wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego**
- zmiana tych studiów dotyczy **wyłącznie lokalizacji inwestycji w zakresie gospodarowania strategicznymi zasobami naturalnymi kraju**
 - wody podziemne oraz wody powierzchniowe w ciekach naturalnych i w źródłach
 - wody polskich obszarów morskich wraz z pasmem nadbrzeżnym
 - lasy państwowe
 - złoża kopalin niestanowiące części składowych nieruchomości gruntowej
- **poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin objęte własnością górnictwem.**

Kiedy studium pełni rolę strategii

Art. 64 ustawy zmieniającej:

Do dnia utraty mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, w przepisach ustaw

- z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne
- z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków
- z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji art. 12

odnoszących się do strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, **przez strategię rozwoju gminy lub strategię rozwoju ponadlokalnego należy rozumieć studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.**

Kiedy studium nie wiąże planu miejscowego

Art. 67 ust 3 pkt 2 ustawy zmieniającej:

Do spraw opracowania i uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo ich zmian:

- Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy **nie ma obowiązku stwierdzenia, że plan miejscowy nie narusza ustaleń studium:**
 - w zakresie **lokalizacji urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii** oraz ich stref ochronnych, których nie stosuje się od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy
 - jeżeli miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo jego zmiana **dotyczy wyłącznie lokalizacji inwestycji celu publicznego**, których nie stosuje się od dnia utraty mocy przez studium

OZE ustalone w studium

Art. 58 ustawy zmieniającej:

- **Do dnia utraty mocy studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w danej gminie, zmiana zagospodarowania terenu, o której mowa w art. 14 ust. 6a pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1, może nastąpić również na podstawie decyzji o warunkach zabudowy.

Art. 14 ust. 6a UPZP – inwestycje, których lokalizacja wymaga planu miejscowego:

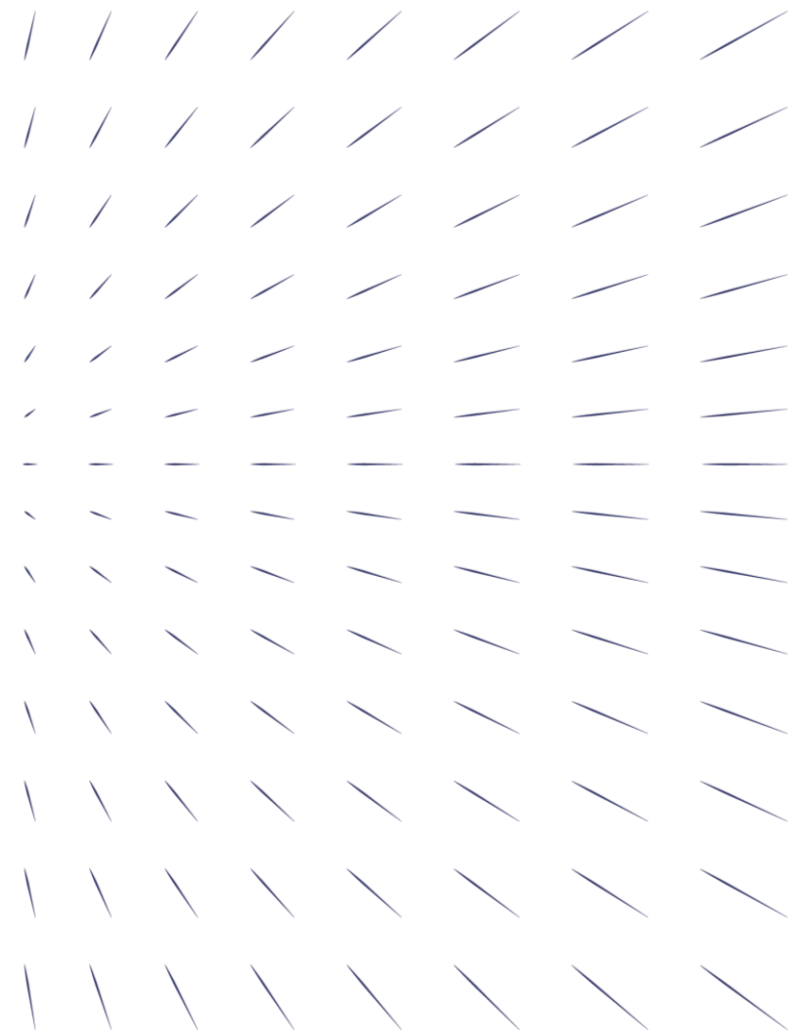
- niezamontowanych na budynku instalacji odnawialnych źródeł energii lokalizowanych:
 - na użytkach rolnych klasy I-III i gruntach leśnych,
 - na użytkach rolnych klasy IV, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 150 kW lub wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania energii elektrycznej,
 - na gruntach innych niż wskazane w lit. a i b, o mocy zainstalowanej elektrycznej większej niż 1000 kW

Obszary zabudowy śródmiejskiej ustalone w studium

Art. 63 ustawy zmieniającej:

- Do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie obszary zabudowy śródmiejskiej określone w:
 - dotychczasowym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin,
 - dotychczasowych miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego

– są obszarami zabudowy śródmiejskiej w rozumieniu ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą





Dziękuję!

Lukasz.Marciniak@mrit.gov.pl