

Uchwała Nr 3/24
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Gdańsku
z dnia 29.02.2024 r.

dotycząca opinii w sprawie zmian w systemie gospodarki przestrzennej w związku z ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw

Na podstawie art. 42 ust. 1 oraz art. 50 ust. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r., poz. 2232 z późn. zm.) uchwała się, co następuje:

§ 1.

Uchwała się Opinię Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Gdańsku z dnia 29.02.2024 r. w sprawie zmian w systemie gospodarki przestrzennej w związku z ustawą z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Treść opinii stanowi załącznik do niniejszej uchwały.


§ 2.

Wykonanie uchwały powierza się Prezydium Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Gdańsku.

§ 3.

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Mieczysław Struk



Przewodniczący

Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
w Gdańsku

Załącznik do Uchwały nr 3/24
Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Gdańsku
z dnia 29.02.2024 r.

**Opinia Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego w Gdańsku z dnia 29.02.2024 r.
w sprawie zmian w systemie gospodarki przestrzennej w związku z ustawą z dnia
7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
oraz niektórych innych ustaw**

Procedury formalno-prawne oraz sam zakres możliwych rozstrzygnięć właściwych dla procesu planowania przestrzennego podlegają stałym zmianom wynikającym z obserwacji konfliktów przestrzennych, interesów trudnych do pogodzenia, złożoności procedur, rozwoju technologicznego, nabywania nowych doświadczeń i innych bieżących potrzeb. Obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwana dalej: upzp, była dotychczas wielokrotnie nowelizowana, w tym w szerszym zakresie w 2015 oraz w 2023 roku.

Nowelizacja z 2023 roku, która w opinii autorów ma na celu zintegrowanie systemów planowania oraz uproszczenie, ujednoczenie i przyspieszenie procedur planistycznych, wprowadziła szereg zmian w zakresie planowania przestrzennego na poziomie lokalnym. Należą do nich w szczególności:

- plan ogólny, zastępujący w powiązaniu ze strategią rozwoju gminy dotychczasowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako obligatoryjny dokument planistyczny, będący aktem prawa miejscowego i obejmujący rozstrzygnięciami teren całej gminy;
- zintegrowany plan inwestycyjny (ZPI) będący szczególnym rodzajem planu miejscowego, uchwalanym przez radę gminy na wniosek inwestora, po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu umowy urbanistycznej, określającej zasady i warunki realizacji inwestycji oraz zobowiązania stron;
- rejestr urbanistyczny stanowiący docelowo źródło danych oraz informacji przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego;
- ograniczenie możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy do obszarów uzupełniania zabudowy;
- zwiększenie roli partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego poprzez wprowadzenie standardów, uporządkowanie, rozszerzenie i otwarcie katalogu możliwych do stosowania narzędzi partycypacji.

W toku procesu legislacyjnego zarówno strona samorządowa, w tym Związek Miast Polskich, Związek Województw RP czy Unia Metropolii Polskich, jak również organizacje pozarządowe składały szereg uwag, wniosków i propozycji zmian służących łaadowi przestrzennemu. Większość z nich była odrzucana przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii, jako bezzasadna lub nie mająca znaczenia dla proponowanych zmian. Przedstawiane argumenty środowiska urbanistów i samorządowców niestety nie uzyskały aprobaty tak podczas prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, jak również w ramach prac sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Wejście w życie ustawy w dniu 24 września 2024 r. realizuje reformę planowania i zagospodarowania przestrzennego zapisaną w Krajowym Planie Odbudowy i Zwiększania Odporności, a większość jej kluczowych przesądzeń ma zostać wdrożonych w terminie do 31 grudnia 2025 r.

Należy wspomnieć, że wprowadzone przez ustawodawcę rozwiązania w zakresie obowiązkowego uchwalenia planu ogólnego nie idą w parze z działaniami Ministerstwa Rozwoju i Technologii w zakresie wydania kluczowych aktów wykonawczych. Część z nich została wydana z końcem ubiegłego roku, a część w dalszym ciągu znajduje się w procesie konsultacji społecznych, bądź w fazie przygotowania projektów, a w związku z tym rozwiązania przewidziane w ustawie nie są jeszcze w pełni możliwe do zastosowania mimo, że czas na sporządzenie i uchwalenie planu ogólnego kurczy się.

Podkreślić należy, że zmiana ustawy powiązana była z postulowaną od lat potrzebą integracji planowania społeczno-gospodarczego z planowaniem przestrzennym. Na poziomie lokalnym dotyczy to przede wszystkim strategii rozwoju gminy, która ma określać m.in. politykę przestrzenną gminy i relacji jej z planem ogólnym. Wprowadzony art. 13b ust. 1 ustawy upzp wskazuje, że ustalenia planu ogólnego określa się, uwzględniając uwarunkowania rozwoju przestrzennego gminy wynikające m.in. z polityki przestrzennej gminy określonej w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego. Jednocześnie ustawodawca w tym zakresie wprowadził zastrzeżenie, że przepis ten obowiązuje od 1 stycznia 2026 r. Zgodnie z brzmieniem art. 10e ust. 3 pkt 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tj. Dz.U. z 2023 r. poz. 40 z późn. zm.) w strategii rozwoju gminy określa się w szczególności model struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy rozumiany jako docelowy układ składowych przestrzeni, w tym strukturę sieci osadniczej wraz z rolą i hierarchią jednostek osadniczych, system powiązań przyrodniczych, główne korytarze i elementy sieci transportowych, w tym pieszych i rowerowych oraz główne elementy infrastruktury technicznej i społecznej. Jednocześnie ust. 5 tego samego artykułu określa, że strategia zawiera ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej w gminie dotyczące m.in.:

- 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,
- 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.

Analiza powyższych zapisów wskazuje na zaistnienie rozbieżności w ww. ustawach. Gmina będzie miała obowiązek sporządzania strategii rozwoju gminy dopiero po 1 stycznia 2026 r., zaś planu ogólnego do 31 grudnia 2025 r. Zważywszy, że jednym z celów nowelizacji było zintegrowanie systemów planowania, to jednak rozbieżność czasowa uniemożliwia

powiązanie obu procesów. Intencją ustawodawcy było najpierw określenie polityki przestrzennej gminy w strategii rozwoju gminy, a dopiero w jej następstwie sporządzenie planu ogólnego. W związku z tym zamierzony cel nie jest możliwy do osiągnięcia.

Należy podkreślić, że w latach 2020-2023 część samorządów gminnych podejmowała dobrowolnie działania związane ze sporządzaniem strategii rozwoju gminy. Choć obowiązujące od 2020 roku przepisy szczegółowo nie precyzowały zakresu modelu struktury funkcjonalno-przestrzennej ani ustaleń i rekomendacji w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej, to jednak część gmin szczegółowo ujmowała te zagadnienia w swoich strategiach. Mają one w związku z tym podstawę do uwzględnienia tych zapisów w planie ogólnym gminy. Uszczegółowiając zakres tych części strategii w nowelizacji upzp z roku 2023, ustawodawca nie przewidział możliwości traktowania ich jako strategii spełniające wymogi nowelizacji, do czasu ich aktualizacji.

W tym miejscu pojawia się także problem charakteru strategii i horyzontu ich obowiązywania. Strategie rozwoju gmin najczęściej są podporządkowane horyzontom czasowym wynikającym z perspektyw finansowych Unii Europejskiej i powiązanych z nimi strategii rozwoju województw. Planowanie strategiczne w tym zakresie ma więc charakter średniookresowy, co z założenia stoi w sprzeczności z planowaniem przestrzennym, które jest z natury długookresowe. Uwzględniając taką specyfikę strategii należy podkreślić, że ustawodawca tworząc powyższe rozwiązania prawne wymusi potrzebę rozpoczęcia prac nad nowymi strategiami gmin po roku 2025, a w związku z tym docelowo konieczność szybkiej aktualizacji planów ogólnych gmin, tak aby były one zgodne z tymi strategiami, w tym z ich rozstrzygnięciami odnoszącymi się do kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej.

W efekcie ustawa nakłada na gminy nowe zadania, które nie będą praktycznie możliwe do zrealizowania w narzuconych terminach, będą kosztowne, a dodatkowo w krótkim czasie będą wymagały rozpoczęcia ponownych prac od początku.

Pojawia się także zagadnienie oceny gospodarności zarządzania środkami publicznymi w przypadku samorządów, które w ciągu ostatnich kilku lat uchwaliły całościową zmianę studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i w dalszym ciągu są one obowiązujące, aktualne i nie wymagają zmian. Koszty ich sporządzenia były duże, są one wystarczające do prowadzenia polityki przestrzennej przez gminy, a przy obowiązujących przepisach należy je zastąpić planem ogólnym w terminie do 31 grudnia 2025 r., co także wiąże się z kosztami.

Przewidziany w ustawie plan ogólny będzie nowym aktem planistycznym, a jego sporządzenie i uchwalenie wymagać będzie odpowiednich zasobów finansowych jak i kadrowych (urbanistów). Niezbędne do jego sporządzenia będzie wykonanie wielu szczegółowych analiz oraz przeprowadzenie procedury, w tym znacznie rozbudowanego procesu partycypacji społecznej. Należy podkreślić, że obecnie brakuje adekwatnej ilości urbanistów, którzy w tak krótkim czasie mogliby zrealizować tak dużą liczbę planów ogólnych. Ponadto bardzo istotną jest sprawa kosztów realizacji planów, które ze względu na ich ilość oraz krótki termin realizacji będą zapewne bardzo kosztowne (stosunek zainteresowania rynku do możliwości realizacji zleceń).

Mając powyższe na uwadze, *bardzo problematyczne lub niemożliwe do wykonania będzie dla większości samorządów* sporządzenie i uchwalenie planu ogólnego do końca 2025 roku. Niewywiązanie się przez gminy z obowiązku sporządzenia i uchwalenia planu ogólnego, skutkować może ograniczeniem możliwości rozwojowych gmin, gdyż z mocy

ustawy wójt, burmistrz lub prezydent miasta nie będzie mógł ustalać lokalizacji inwestycji celu publicznego, wydawać warunków zabudowy, a rady gmin uchwalać miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Mając powyższe na uwadze Wojewódzka Rada Dialogu Społecznego postuluje o:

- 1) wydłużenie do dnia 31 grudnia 2030 r. terminu na sporządzenie planu ogólnego gminy, a tym samym zachowanie w mocy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy (zmiana brzmienia art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r. *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* (Dz.U. z 2023 r. poz. 1688) – „*Studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2030 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe*”);
- 2) **przeprowadzenie pilotażu planu ogólnego w celu kompleksowej oceny przyjętych rozwiązań, a w szczególności zakresu i procedury planistycznej na przykładzie wybranych gmin, które do dnia 31 marca 2024 r. podjęły już uchwały o przystąpieniu do sporządzenia planu ogólnego;**
- 3) **sfinansowanie pilotażu i ewaluacji zaproponowanych w ramach nowelizacji rozwiązań legislacyjnych w ramach środków Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności;**
- 4) **przeprowadzenie w terminie do 31 grudnia 2026 r., przez ministra właściwego ds. planowania przestrzennego i budownictwa debaty publicznej w oparciu o wyniki ewaluacji pilotażu;**
- 5) uznanie strategii rozwoju gmin sporządzonych w związku z ustawą z dnia 15 lipca 2020 r. *o zmianie ustawy o zasadach prowadzeniu polityki rozwoju i zawierających model struktury funkcjonalno-przestrzennej oraz ustalenia i rekomendacje w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej za strategię spełniające wymogi nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.*

Mieczysław Struk



Przewodniczący

Wojewódzkiej Rady Dialogu Społecznego
w Gdańsku