

# **USTAWA O PRZESTRZENI**

## **założenia**

**Materiał opracowany przez Komisję Ekspertów ds. Klimatu i Przestrzeni  
przy Rzeczniku Praw Obywatelskich**

**Warszawa 2024 r.**

*„Wszystko tak się potoczy, potoczy do końca,  
Aż raz po prostu zbraknie powietrza, ziemi i słońca...” K. Wierzyński*

Zdewastowaliśmy przestrzeń i klimat. Choć zmiany klimatu nie są spowodowane tylko budownictwem, ale rozstrzygnięcia określające wykorzystanie terenu są najbardziej widocznym przejawem działalności człowieka. Zmiany w przestrzeni stały się narzędziem kapitału (urynkowiliśmy przestrzeń). Celem budownictwa, urbanistyki i architektury przestała być jakość życia, zaspokajanie potrzeb społecznych a stał się zysk z zainwestowanych środków. Równocześnie bezrefleksyjnie wykorzystujemy zasoby ziemi, które przez lata traktowane były jako nieograniczone, a w rzeczywistości ich wielkość jest skończona. Moment, w którym mieszkańcy ziemi zaakceptują inny kanon podstawowych wartości, jest ciągle przed nami. Ale już dzisiaj możemy powstrzymać czy znacząco ograniczyć nasze destrukcyjne działania. Rozwój nie może być oparty na nadrzędności paradygmatu inwestycji budowlanych.

## **Konieczne jest podporządkowanie decyzji przestrzennych wymogom ochrony klimatu.**

Możemy zmieniać sposób wykorzystania ziemi, ale tylko wtedy, kiedy zmiana nie powoduje negatywnych skutków klimatycznych. Kluczowym narzędziem ograniczającym negatywne skutki materialnych zmian przestrzeni musi być instrument integrujący ochronę klimatu z planowaniem przestrzennym. Niniejsze opracowanie zawiera założenia ustawy realizującej powyższy cel.

Proponowane rozwiązanie wymaga nie tylko „Ustawy o przestrzeni”, ale zmian praw samorządu terytorialnego w zakresie stanowienia prawa miejscowego i określania podatków lokalnych. Ponadto, niezbędne są zasadnicze zmiany w ustawach dotyczące

Lasów Państwowych, Wód Polskich, ochrony środowiska, transportu publicznego oraz jawności działań organów władzy publicznej i instytucji realizujących zadania publiczne. Dlatego, niezależnie od zmian w/w ustawach wynikających z przedstawianych założeń, potrzebne jest dokonanie innych zmian (bezpośrednio niezwiązanych z ustawą o przestrzeni), ale koniecznych dla skutecznej ochrony klimatu.

**W aneksie do niniejszego opracowania zawarte są postulaty takich zmian.**

## Synteza

Podstawową intencją projektu jest zasada, że ingerencja (zmiana) w dotychczasowy sposób użytkowania jest możliwa tylko wtedy, gdy nie stoi w sprzeczności z wymogami ochrony klimatu, środowiska. To podejście legło u podstaw nazwy projektowanej regulacji „Ustawa o przestrzeni”. Zasadniczą rolę w niniejszych założeniach 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). Na mocy ustawy ustalenia zawarte w Środowiskowym Dokumentie Zarządczym muszą być bezwzględnie uwzględniane w aktach przestrzennych.

Założenia przewidują trzy akty prawa miejscowego. Plan Struktury, który ma być przestrzennym odwzorowaniem strategii rozwoju gminy, obejmującym cały jej teren. Plan Zabudowy, który jest szczegółowym określeniem warunków i informacji niezbędnych do projektowania obiektów budowlanych na terenie objętym Planem Zabudowy. Na podstawie Planu Zabudowy będą wydawane pozwolenia na budowę. Trzecim aktem będzie Normatyw Urbanistyczny, który ma zapewnić właściwy poziom usług publicznych na danym obszarze. Ponadto, założenia przewidują możliwość wydawania Decyzji Lokalizacyjnej, jako wyjątku od zasady, że pozwolenia na budowę

można uzyskać jedynie na podstawie planu. Decyzja Lokalizacyjna będzie umożliwiała uzyskanie pozwolenia na budowę dla budynku realizowanego jako uzupełnienie istniejącej zabudowy. Założenia wprowadzają też Zintegrowany Projekt Inwestycyjny, który może być instrumentem umożliwiającym elastyczne dostosowanie do propozycji inwestora (inwestorów).

Wobec dużego znaczenia partycypacji społecznej, ale równocześnie w większości przypadków, niestety, jej fasadowej realizacji, w założeniach zaproponowano nowe rozwiązanie oparte na dwóch elementach: powszechnej jawności działań organów publicznych i permanentnym udziale społeczeństwa. Wszelkie działania gminy i innych organów, a także podmiotów gospodarczych, związane z realizacją ustawy o przestrzeni winny być powszechnie dostępne – z mocy ustawy, bez konieczności składania wniosków o udostępnienie informacji i dokumentów.

Proponuje się zmiany w procedurach opiniowania i uzgadniania aktów prawa miejscowego.

Założenia określają też zasady lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego.

## Podstawowe założenia „Ustawy o przestrzeni” znajdują się w następujących rozdziałach:

1. Słowniczek pojęć.
2. Środowiskowy Dokument Zarządczy (ŚDZ), przyjmowany przez wójta<sup>1</sup> – określający przyrodnicze uwarunkowania, ograniczenia i możliwości przekształcania sposobu użytkowania terenu.
3. Standardy Środowiskowe (SŚ), określające zasady, na jakich przekształcenie jest dopuszczalne.
4. Plan Struktury (PS), jako akt prawa miejscowego.
5. Plan Zabudowy (PZ), jako akt prawa miejscowego.
6. Zintegrowany Projekt Inwestycyjny (ZPI).
7. Normatyw Urbanistyczny (NU), jako akt prawa miejscowego.
8. Zasady uzupełnienia zabudowy.
9. Jawność działań organów władzy publicznej i innych podmiotów uczestniczących w procesie uchwalania aktów prawa miejscowego.
10. Zasady opiniowania i uzgadniania aktów prawa miejscowego.
11. Lokalizacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego i zasady ich wprowadzania do aktów prawa miejscowego.
12. Zmiany uzupełniające.
13. Zmiany w prawie budowlanym.

---

<sup>1</sup> Używany w założeniach wyraz wójt oznacza odpowiednio burmistrz, prezydent

Generalną zasadą założeń jest określanie w ustawie wymogów (dla danego aktu, działania) obligatoryjnych oraz fakultatywnych (do zastosowania wedle uznania gminy).

## 1. Słowniczek pojęć

**Wartości biocenotyczne** – za drzewa, krzewy i inne rośliny biocenotyczne uznaje się te, które mają szczególne znaczenie dla życia i rozwoju innych organizmów. Rośliny te mogą być siedliskiem życia innych roślin, grzybów i porostów, dostarczać zwierzętom pokarmu, schronienia lub być wykorzystywane jako miejsca rozrodu czy lęgu, a także do realizowania innych potrzeb życiowych, jak np. śpiewu czy walk w okresie godowym.

Wartość tych roślin wynika zarówno z biologicznych cech gatunku, właściwości osobniczych, jak i położenia w krajobrazie. Istotne jest zarówno najbliższe sąsiedztwo, jak i umiejscowienie w odniesieniu do sąsiadujących ekosystemów, nawet tych znajdujących się poza granicami badanego obszaru.

Wartość biocenotyczna uwarunkowana jest różnorodnością biologiczną, która opisuje całe bogactwo życia rozpatrywane na trzech poziomach: krajobrazowym, gatunkowym i genetycznym. Obejmuje wielorakość gatunków, biocenoz, ekosystemów, krajobrazów oraz genów. Zapewnia prawidłowe funkcjonowanie przyrody i bezpośrednio wpływa na warunki bytowania człowieka.

**Ochrona wartości biocenotycznych krajobrazu zurbanizowanego** – zwłaszcza w miastach, odpowiada na potrzeby wynikające z:

- zanikania różnorodności biologicznej (lokalnie i globalnie),
- kryzysu klimatycznego,
- deficytów rozwojowych u mieszkańców miast, szczególnie u dzieci, których jednym ze źródeł jest brak kontaktu z przyrodą,

- zmiany oczekiwań estetycznych i ewoluujących potrzeb mieszkańców – wiele osób jest spragnionych kontaktu z „dziką” naturą w miastach, a nie tylko bezpieczną, zadbaną zielenią,
- rosnącej roli miast w ochronie przyrody.

**Centrum biocenotyczne/bioróżnorodności** – obszary, które z uwagi na sprzyjające warunki egzystencji roślin, zwierząt lub grzybów są kluczowe dla zachowania trwałości lokalnych procesów przyrodniczych oraz zachowania różnorodności biologicznej (zróżnicowanie żywych organizmów występujących w ekosystemach, w obrębie gatunku i między gatunkami, oraz zróżnicowanie ekosystemów (Ustawa o ochronie przyrody z 16 kwietnia 2004 r., Dz.U. z 2023 r. poz. 1336 ze zm.).

**Korytarze migracyjne** – aktualnie w ustawie o ochronie przyrody znajduje się definicja korytarza ekologicznego: „korytarz ekologiczny - obszar umożliwiający migrację roślin, zwierząt lub grzybów”. Użyte pojęcie korytarza migracyjnego jest synonimem.

**Makroniwelacja** – proces zmierzający do wyrównania większej powierzchni terenu, często związany ze zmianą typu występującego na nim podłoża. Makroniwelacje są najczęściej koniecznym etapem dużych przedsięwzięć, takich jak budowa dróg i autostrad oraz innych obiektów infrastrukturalnych, a także większych obiektów budowlanych, między innymi osiedli mieszkaniowych czy biurowców;

**Stres termiczny** – inaczej stres cieplny, w tym przypadku można odwołać się do istniejącej metodyki naukowej – za stres cieplny uważa się sytuację w której wskaźnik UTCI jest oznaczany jako „silny” lub „bardzo silny stres gorąca”. Z kolei UTCI (uniwersalny wskaźnik obciążeń cieplnych – Universal Thermal Climate Index) wyznacza wartość temperatury ekwiwalentnej, przy której w warunkach modelowych podstawowe parametry fizjologiczne organizmu (temperatura wewnętrzna, temperatura skóry w różnych częściach ciała, uwilgotnienie skóry, wydzielanie potu, poziom skórny przepływ

krwi, ciepło z termogenezy drzeniowej – spontaniczna reakcja organizmu na obniżoną temperaturę, wyrażoną drobnowłóknowymi, nieskoordynowanymi skurczami mięśni) przyjmują takie same wartości;

**Błękitno-zielona infrastruktura** – (BZI) to system rozproszonych rozwiązań o różnej skali, które służą zapewnieniu usług ekosystemowych m. innymi zagospodarowaniu wód opadowych;

**Zielone dachy** – pokrycie dachowe, składające się z warstw umożliwiających uprawę na nim roślin, zielone elewacje: fasady budynków pokryte roślinnością;

**Obszary ciche** – obszary ciche w aglomeracji i poza aglomeracją są zdefiniowane odpowiednio w art. 3 pkt 10 i 10a Ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 54 ze zm.). Propozycja stanowiła odwołanie do i modyfikację istniejącego instrumentu prawnego – art. 118b Ustawy Prawo ochrony środowiska;

**Tereny zurbanizowane – obszar zurbanizowany** – jednostka morfologiczna o miejskim charakterze zabudowy i infrastruktury, gdzie wyraźne przekształcenia zabudowy i zagospodarowania związane są z pozarolniczą działalnością gospodarczą lub wynikają z przyjęcia miejskiego stylu życia i pracy. Używa się też pojęcia- Zurbanizowane tereny niezabudowane, do których zalicza się grunty niezabudowane, przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, wyłączone z produkcji rolniczej i leśnej;

**Rozwiązania obwodnicowe wysokich klas** – obwodnice miast lub innych terenów zurbanizowanych wybudowane jako drogi klasy A, S i GP, a w przypadku ograniczeń środowiskowych lub terenowych dopuszcza się klasę G. (definicje klas dróg za par. 11 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 24 czerwca 2022 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących dróg publicznych);



**Powierzchnia Biologicznie Czynna** – grunt rodzimy pokryty roślinnością oraz wodę powierzchniową na działce budowlanej, a także 50% sumy nawierzchni tarasów i stropodachów, urządzonych jako stałe trawniki lub kwietniki na podłożu zapewniającym ich naturalną wegetację, o powierzchni nie mniejszej niż 10 m<sup>2</sup>;

**Minimalna wielkość dobowego opadu** – ilość opadów (suma dobową), wyrażona w milimetrach, czyli warstwa wody, jaka spadła (także w postaci opadów stałych) na daną powierzchnię;

**Ekosystemowa/produkcyjna definicja lasu** – chodzi o zmianę definicji lasu, aby z niej bezpośrednio wynikała nadrzędność funkcji ekosystemowej nad funkcją produkcyjną.

## 2. Środowiskowy Dokument Zarządczy (ŚDZ)

ŚDZ jest raportem z przyrodniczych właściwości przestrzeni, dokumentem sporządzanym dla całości obszaru gminny.

Dokument ten powinien być zatwierdzany przez organ wykonawczy gminy jako podstawa faktograficzna prowadzenia prac na dokumentami planistycznymi. Założeniem jest, że dokument ten nie zawiera żadnych przepisów prawa, gdyż jest on odzwierciedleniem rzeczywistego stanu środowiska lub ewentualnie jego pojemności na określone aktywności człowieka. Jako dokument rozstrzygający o faktach nie jest czymś, co samo w sobie rodzi skutki prawne bez odniesienia do dalszych prac planistycznych lub zapisów aktów prawnych.

Ustawa określa procedurę opracowywania Środowiskowego Dokumentu Zarządczego, w tym konieczne analizy (raporty), **które są finansowane z budżetu Państwa**. Ustalenia ŚDZ są prezentowane w formie kartograficznej wraz z opisem tekstowym.

Wszystkie poniższe elementy mają charakter obowiązkowy, poza sytuacjami braku występowania danego zjawiska lub typu obszaru na terenie gminy. Wówczas w ŚDZ musi znaleźć odpowiednia informacja.

- 1. Użytkowanie terenu** – rozpoznanie i charakterystyka podstawowych jednostek struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy o dominującym pokryciu roślinnością i wodami według klas użytkowania (np. lasy, parki, ogrody działkowe, trwale użytki zielone, etc.);
- 2. Wartości biocenotyczne:**
  - a. wskazanie korytarzy migracyjnych – krajowych i regionalnych na podstawie istniejącej dokumentacji oraz lokalnych na podstawie własnych badań terenowych,
  - b. przeprowadzenie mapowania siedlisk dla terenów niezabudowanych oraz niestanowiących gruntów rolnych w użytkowaniu ornym,
  - c. wskazanie lokalnych centrów biocenotycznych w szczególności w postaci obszarów torfowiskowych, bagiennych, pasów zadrzewień śródpolnych, zbiorników wodnych,
  - d. wskazanie obszarów wymagających podjęcia działań dla poprawy (odbudowy) warunków przyrodniczych,
  - e. wskazanie potencjalnych obszarów prowadzenia działań rewitalizacji/kompensacji przyrodniczej.
- 3. Formy ochrony przyrody:**
  - a. wskazanie wszystkich formy ochrony przyrody wraz z ich otulinami, zdefiniowanymi przedmiotami ochrony oraz zakazami obowiązującymi na ich obszarze,

- b. wyznaczenie terenów niezbędnych dla utrzymania właściwego stanu ochrony form ochrony poprzez utrzymanie dotychczasowego sposobu zagospodarowania lub jego zmianę.

**4. Wartości krajobrazowe:**

- a. określenie stref krajobrazów priorytetowych na podstawie wojewódzkiego audytu krajobrazowego, a także osi widokowych i przedpól widokowych oraz lokalnych form architektonicznych,
- b. możliwość uzupełnienia o krajobrazy oraz formy architektoniczne istotne z punktu widzenia gminy.

**5. Wody:**

- a. wyznaczenie granic zlewni istotnych z punktu widzenia zagospodarowania wód opadowych w danej gminie, ze szczególnym uwzględnieniem obszarów bezodpływowych,
- b. wyznaczenie klimatycznego bilansu wodnego dla obszarów w gminie,
- c. wskazanie istniejących i historycznych obiektów wodnych (wody stojące, wody płynące, mokradła),
- d. określenie obszarów, na których historycznie wystąpiły powodzie lub podtopienia wraz z określeniem ich przyczyny,
- e. wskazanie w ramach obszarów szczególnego zagrożenia powodzią ze strony rzek zasięgu strefy zagrożenia dla poszczególnych prawdopodobieństw  $p=10\%$ ,  $p=1\%$ ,  $p=0,2\%$ ,
- f. wskazanie obszarów często podtapianych w wyniku intensywnych opadów deszczu,

- g. określenie charakterystyki zagrożenia powodziowego dla obszarów objętych ryzykiem wystąpienia powodzi i podtopienia,
- h. określenie obszarów zlewni istotnych z punktu widzenia retencji wód,
- i. wskazanie miejsc ujęć wód, stref ochronnych ujęć wód oraz obszarów ochronnych zbiorników wodnych.

**6. Jakość powietrza:**

- a. wskazanie obszarów z przekroczonymi standardami jakości powietrza,
- b. wskazanie stacji monitoringu powietrza,
- c. proponowana lokalizacja punktów gminnego monitoringu powietrza,
- d. wyznaczenie terenów istotnych dla utrzymania stanu jakości powietrza lub jego poprawy poprzez utrzymania dotychczasowego sposobu zagospodarowania lub jego zmianę.

**7. Kopaliny:**

- a. wskazanie miejsc występowania udokumentowanych złóż kopalin,
- b. wskazanie udokumentowanych zasobów wód podziemnych,
- c. wskazanie terenów górniczych.

**8. Gleby:**

- a. tereny występowania zanieczyszczenia gleby na podstawie rejestru szkód w środowisku oraz rejestru zanieczyszczeń historycznych,
- b. wyznaczenie terenów niezbędnych do podjęcie rekultywacji z uwagi na przeciwdziałanie rozprzestrzenienia się zanieczyszczeń,
- c. tereny występowania osuwisk oraz zagrożone procesami osuwiskowymi,

- d. tereny narażone na wzmożoną erozję wietrzną,
- e. wskazanie terenów istotnych z punktu widzenia przeciwdziałania erozji wietrznej.

**9. Odpady:**

- a. tereny gospodarowania odpadami, w tym składowiska odpadów,
- b. wskazanie miejsc nielegalnego wywożenia odpadów – „dzikie wysypiska”,
- c. wskazanie lokalizacji mogilników<sup>2</sup>.

**10. Hałas:**

- a. wskazanie na podstawie map hałasu miejsc występowania przekroczeń dopuszczalnych poziomów hałasu,
- b. wskazanie terenów istotnych dla utrzymania istniejących warunków klimatu akustycznego lub jego poprawy poprzez utrzymanie dotychczasowego sposobu zagospodarowania lub jego zmianę.

**11. Ryzyka przemysłowe:**

- a. lokalizacja zakładów stwarzających ryzyko poważnej awarii przemysłowej,
- b. określenie odległości niezbędnych do zachowania dla bezpieczeństwa lokalizacji zabudowy w stosunku do zakładów stwarzających ryzyko poważnej awarii przemysłowej.

**12. Temperatura:**

- a. wskazanie terenów szczególnie narażonych na stres termiczny,

---

<sup>2</sup> Mogilnik – rodzaj podziemnego zbiornika przeznaczonego do składowania odpadów, zwłaszcza niebezpiecznych, w sposób eliminujący jakikolwiek ich bezpośredni kontakt ze środowiskiem

- b. wskazanie terenów istotnych dla łagodzenia stresu termicznego terenów szczególnie narażonych poprzez utrzymania dotychczasowego sposobu zagospodarowania lub jego zmianę.

Niektóre elementy ŚDZ będą wymagały aktualizacji w okresach 5-10-letnich.

### 3. Standardy Środowiskowe (SŚ)

Standardy Środowiskowe będą określone w ustawie lub/i w rozporządzeniu wydawanym na mocy ustawy. Muszą być obligatoryjnie (z wyjątkami wskazanymi poniżej) uwzględniane odpowiednio w aktach przestrzennych.

Niezależnie od terenów wykazanych w Środowiskowym Dokumentie Zarządczym, gmina obligatoryjnie wprowadza:

1. Minimalną wielkość Powierzchni Biologicznie Czynnej (PBC) liczoną na podstawie Jakościowego współczynnika PBC<sup>3</sup> dla nowowprowadzanej lub przebudowywanej zabudowy na poziomie 20% -30%, przy możliwości wprowadzenia wyjątków dla obszarów zabudowy historycznej objętych ochroną konserwatorską.
2. Obowiązek w zakresie zatrzymania minimalnej wielkości dobowego opadu (30 mm na m<sup>2</sup>) dla wszystkich rodzajów przeznaczenia terenu.

W zakresie wykazanych w Środowiskowym Dokumentie Zarządczym rodzajów terenów wobec:

1. Korytarzy migracyjnych:
  - a. obowiązek zapewnienia **ciągłości strukturalnej** korytarzy ekologicznych,

---

<sup>3</sup> Jakościowy współczynnik PBC – Załącznik nr 1

- b. zakazu wprowadzenia zabudowy wpływającej na drożność korytarzy, z wyjątkiem dla infrastruktury liniowej pod warunkiem wdrożenia rozwiązań umożliwiających utrzymanie drożności korytarzy migracyjnych.
2. Centrów biocenotycznych – wprowadzenie obowiązku wyznaczenia obszarów wyłączonych z zabudowy, zmiany przeznaczenia oraz przekształcania terenów w granicach wyznaczonych centrów biocenotycznych przy wprowadzeniu warunku, że każda gmina musi wyznaczyć nie mniej niż 10% powierzchni gminy jako centrum biocenotyczne (dla gmin miejskich 5%).
  3. Stref ochronnych wokół centrów biocenotycznych:
    - a. nakaz stosowania rodzimych gatunków roślin,
    - b. minimalny udział powierzchni biologicznie czynnej np. 70%,
    - c. nakaz stosowania ogrodzeń umożliwiających migrację drobnej fauny.
  4. Obszarów rewitalizacji/kompensacji – wprowadzenie warunku, że obszary rewitalizacji/kompensacji w gminie nie mogą być mniejsze niż powierzchnia obszarów nowo przeznaczonych pod zabudowę wraz z obowiązkiem dokonania rewitalizacji/kompensacji przez podmioty wprowadzające nową zabudowę.
  5. Terenów niezbędnych dla utrzymania właściwego stanu ochrony form ochrony:
    - a. nakaz stosowania rodzimych gatunków roślin,
    - b. ustanowienie wysokiego udziału powierzchni biologicznie czynnej np. 70% w promieniu np. min. 500 metrów od granic obszaru objętego ochroną,
    - c. niestosowanie ogrodzeń uniemożliwiających migrację drobnej fauny.
  6. Terenów w zasięgu strefy zagrożenia powodzią o prawdopodobieństwie 10% i głębokości zalewy powyżej 2 m – zakaz zabudowy.

7. Obszarów bezodpływowych o głębokości zalewu powyżej 10 cm:
  - a. zakaz makroniwelacji,
  - b. PBC nie mniejsza niż 70%,
  - c. obowiązek zabezpieczenie przed zalewaniem obiektów poniżej rzędnej zalewu,
  - d. nakaz stosowania gatunków drzew o dużej zdolności do ewapotranspiracji<sup>4</sup>.
8. Terenów podmokłych i mokradłowych – zakaz zabudowy.
9. Terenów z przekroczonymi standardami jakości powietrza:
  - a. na terenach miejskich – nakaz, jako warunek uzyskania pozwolenia na budowę, podłączenia do istniejącej sieci zapatrzenia w ciepło lub gaz, z wyjątkiem gospodarstw domowych korzystających z bezemisyjnych źródeł ciepła i energii. W odniesieniu do istniejącej zabudowy plan podłączenia, obejmujący harmonogram i wsparcie finansowe,
  - b. dla miast powyżej 50 tys. mieszkańców wprowadzenie obligatoryjnych stref czystego transportu<sup>5</sup>, przy czym strefa musiałaby objąć nie mniej niż 15% powierzchni miasta, w tym jego centrum,
  - c. dla miast powyżej 50 tys. mieszkańców (dla mniejszych miast fakultatywnie) ograniczenie liczby miejsc do parkowania w przestrzeni miejskiej wraz ze

---

<sup>4</sup> **Ewapotranspiracja** – proces parowania terenowego (np. w obrębie użytku zielonego), obejmujący transpirację (parowanie z komórek roślinnych) oraz ewaporację (parowanie z gruntu).

<sup>5</sup> Strefy Czystego Transportu definiuje już ustawa z dnia 11 stycznia 2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych [art. 39 i 40]; tu celem jest wprowadzenie obligatoryjności SCT dla obszarów, na których notuje się określone problemy środowiskowe. Próg obligatoryjności stref musiałby wynikać z pomiarów państwowego monitoringu środowiska. W tym celu konieczne jest wprowadzenie kategorii miast objętych monitoringiem. Jest to próg 50 tys. mieszkańców oraz miejscowości noszących status uzdrowisk lub pobierających opłatę klimatyczną.



stworzeniem przestrzeni typu kiss and ride – miejsca dla chwilowego zatrzymania pojazdu.

**10.** Terenów istotnych dla utrzymania istniejących warunków klimatu akustycznego lub jego poprawy – zaostrenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku o 3dB w stosunku do powszechnie obowiązujących przepisów.

**11.** Terenów szczególnie narażonych na stres termiczny:

- a. wprowadzenie zakazu wycinki drzew, z wyjątkiem tylko w przypadku, gdy suma obwodów pni drzew wprowadzonych jako kompensacja nie będzie mniejsza niż 120% sumy obwodów pni drzew wycinanych, alternatywnie kompensacja przeprowadzana jest na bazie odtworzeniowej metody wyceny drzew przy założeniu, że wartość drzew nasadzanych stanowi 120% wartości drzew wycinanych (zastosowanie jednego lub drugiego podejścia),
- b. określenie dla terenów zurbanizowanych minimalnego udziału powierzchni pokrytej koronami drzew – 30% ( zgodnie z zasadą 3-30-300)<sup>6</sup>,
- c. określenie minimalnej powierzchni pnączy, ogrodów wertykalnych na elewacjach,
- d. określenie kolorystyki elementów zagospodarowania, w tym elewacji i dachów (biały i wszystkie jasne),
- e. zakaz zmniejszania powierzchni biologicznie czynnej,
- f. na terenach nowej zabudowy:
  - nakaz stosowania zielonych dachów i elewacji (pnącza, ogrody wertykalne),

---

<sup>6</sup> Zasada 3-30-300, zgodnie z nią każdy powinien być w stanie zobaczyć trzy drzewa ze swojego domu, mieszkać w dzielnicy, w której co najmniej 30% terenu pokrywają drzewa i znajdować się w odległości nie większej niż 300 metrów od najbliższej zielonej przestrzeni.

- zapewnienie zróżnicowanej struktury pionowej roślinności,
- zapewnienie minimum 30% pokrycia koronami drzew,
- stosowanie gatunków roślin odpornych na suszę.

## 4. Plan Struktury (PS).

Plan Struktury jest aktem prawa miejscowego obejmującym cały obszar gminy. Plan Struktury musi bezwzględnie uwzględniać ustalenia Środowiskowego Dokumentu Zarządczego i być przestrzennym odwzorowaniem strategii gminy. Zawartość Planu Struktury składa się z części obligatoryjnej (elementy obowiązkowe dla każdej gminy) i części fakultatywnej, czyli katalogu elementów, które gmina może uwzględnić w zapisach swojego Planu Struktury.

Wraz z Planem Struktury organ stanowiący otrzymuje: Ocenę skutków regulacji i Prognozę terminów uchwalania poszczególnych Planów Zabudowy.

### 1. Część obligatoryjna (wymagana we wszystkich gminach):

- a) Istniejące zagospodarowanie terenu<sup>7</sup>;
- b) Podstawowa sieć komunikacyjna<sup>8</sup>;
- c) Wyłączone z możliwości zabudowy tereny bagienne i podmokłe, obszary zadrzewienia śródpolnego, korytarze ekologiczne;
- d) Przebieg podstawowej infrastruktury technicznej – urządzenia, sieci przesyłowe i związane z nimi obiekty w zakresie wypełniania funkcji;

---

<sup>7</sup> W tym: obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zabudowa, szlaki komunikacyjne, istniejąca infrastruktura techniczna.

<sup>8</sup> Sieć szynowa i drogową, która może też obejmować szlaki piesze i rowerowe.

- e) Obszary mogące podlegać przekształceniom. Przekształcenia dokonywane będą poprzez uchwalanie Planów Zabudowy (szczegółowych);
- f) Lokalizacja obiektów uciążliwych, w tym związanych z usuwaniem (przetwarzaniem) zanieczyszczeń (odpady, ścieki);
- g) Lokalizacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego;
- h) Obszary i rozwiązania określone w Standardach Środowiskowych na podstawie ŚDZ;
- i) Obszary lasów.

**2. Część fakultatywna, czyli elementy, które gmina może uwzględnić w Planie Struktury:**

- a) Obszary mieszkalne i usługi podstawowe (z ewentualnym wskazaniem rodzaju zabudowy: wielorodzinne, jednorodzinne, mieszane) łącznie z niezbędnymi buforami zieleni urządzonej i/lub nieurządzonej;
- b) Strefy czystego transportu<sup>9</sup>;
- c) Obszary ciche;
- d) Obszary rekreacyjno-wypoczynkowe oraz turystyczne, w tym szlaki turystyczne (zarówno lądowe jak i wodne);
- e) Obszary infrastruktury społecznej, w tym w zakresie zaspokajania potrzeb zdrowotnych, oświatowych, sportowych i kulturalnych oraz obiekty organów administracyjnych lub opieki społecznej;
- f) Lokalizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym;

---

<sup>9</sup> Także w odniesieniu do istniejących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

- g) Uzupelnienie sieci komunikacyjnej, w tym wodnej i lotniczej, poprzez infrastrukturę pomocniczą, gwarantującą funkcjonowanie poszczególnych elementów siatki komunikacyjnej;
- h) Obszary dotyczące produkcji energii ze źródeł odnawialnych, w tym wymagające umiejscowienia specjalistycznych urządzeń oraz ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu;
- i) Obszary działalności produkcyjnej:
- różnorodnej działalności produkcyjnej,
  - wymagające określenia charakteru lub skali prowadzonej działalności wraz z wytyczeniem obszarów oddziaływania,
  - obszary specjalistycznej działalności produkcyjnej;
- j) Obszary działalności usługowej:
- różnorodnej działalności usługowej,
  - obszary działalności usługowej wielkopowierzchniowej (obiekty handlowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>),
  - obszary specjalistycznej działalności usługowej;
- k) Obszary działalności rolniczej:
- różnorodnej produkcji rolniczej,
  - wymagające ograniczonego wykorzystywania substancji chemicznych (rolnictwo ekologiczne),
  - obszary specjalistycznej działalności rolniczej, w tym fermy hodowlane.

## 5. Plan Zabudowy (PZ)

1. PZ można uchwalić jedynie dla terenów, dla których w planie struktury gminy przewidziano możliwość przekształcenia sposobu użytkowania, terenów intensywnie zurbanizowanych oraz terenów objętych ważnymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.
2. PZ ma być szczegółowym określeniem warunków i informacji niezbędnych do zmiany sposobu użytkowania, w tym projektowania obiektów budowlanych na terenie objętym PZ. Na podstawie PZ będą wydawane pozwolenia na budowę.
3. PZ musi być zgodny z ustaleniami Planu Struktury. W przypadku zastosowania przez gminę w Planie Struktury elementów fakultatywnych, muszą one być uwzględnione w PZ.
4. Wydanie pozwolenia na budowę (decyzji administracyjnej) będzie możliwe tylko w przypadku zgodności zamierzenia z ustaleniami PZ.
5. PZ określa przeznaczenie terenu, gdy przeznaczenie nie zostało ustalone w Planie Struktury.
6. Wraz z określeniem przeznaczenia terenu, PZ wskazuje linie rozgraniczające tereny o różnym sposobie użytkowania.
7. PZ określa przebieg korytarzy komunikacyjnych: chodniki, tory i drogi (ulice) oraz ścieżki rowerowe.
8. PZ określa sytuowanie, w tym przebieg infrastruktury technicznej wraz z jej parametrami.
9. PZ określa lokalizację elementów błękitno-zielonej infrastruktury i ich parametry.

- 10.** PZ określa lokalizację obiektów publicznej infrastruktury społecznej: szkół, przedszkoli, obiektów kultury, obiektów sportowych i rekreacyjnych.
- 11.** PZ zawiera linie rozgraniczające inwestycji i terenów określonych w planie struktury, jeśli znajdują się one na terenie objętym danym PZ.
- 12.** PZ może określić jednoznacznie sytuowanie obiektów wraz z ich parametrami, w tym maksymalną wysokość zabudowy, maksymalną i/lub minimalną liczbę miejsc postojowych, linie zabudowy.
- 13.** PZ może określić strefy czystego transportu, „tempo 30” oraz strefy dostępu tylko dla komunikacji publicznej.
- 14.** PZ może określić obszary ciche.
- 15.** PZ może określić szczegółowe ograniczenia kształtowania zabudowy:
  - a. maksymalną intensywność zabudowy,
  - b. udział Powierzchni Biologicznie Czynnej,
  - c. kolorystykę obiektów budowlanych,
  - d. geometrię i pokrycie dachów,
  - e. rodzaje ogrodzeń lub ich zakaz,
  - f. liczbę kondygnacji,
  - g. lokalizowanie urządzeń technicznych na budynku wykraczających ponad maksymalną wysokość zabudowy.
- 16.** PZ może określić tereny wraz z liniami rozgraniczającymi:
  - a. wymagające przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,
  - b. rewitalizacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,

- c. wymagających przekształceń lub rekultywacji,
  - d. rekreacyjno-wypoczynkowe oraz służące organizacji imprez masowych,
  - e. obszary, na których mogą być rozmieszczone urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie oraz zagospodarowaniu i użytkowaniu tego terenu.
17. PZ może określić lokalizację i parametry urządzeń wykorzystujących energię wiatru dla wytworzenia energii elektrycznej.
  18. PZ może określić sytuowanie i parametry przyłączy infrastruktury technicznej.
  19. PZ może zawierać inne ograniczenia (niezależnie od wymogów innych ustaw), które musi uwzględnić inwestor.
  20. Pozwolenie na budowę będzie możliwe, poza innymi wymogami, tylko w przypadku istnienia lub zaawansowania budowy przewidzianej w PZ infrastruktury technicznej, społecznej i zielono-błękitnej.

## **6. Zintegrowany Projekt Inwestycyjny (ZPI)**

1. Niezależnie od Planów Zabudowy, jako podstawy przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, szczególną formą zmiany sposobu użytkowania jest Zintegrowany Projekt Inwestycyjny. ZPI, podobnie jak Plan Zabudowy, musi być lokalizowany zgodnie z ustaleniami Planu Struktury.
2. Inwestor składa wnioski o uchwalenie warunków brzegowych dla ZPI wraz z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną, stanowiącą uzasadnienie wniosku. Do

wniosku musi być dołączona zgoda wszystkich właścicieli nieruchomości na terenie, który ma być objęty ZPI.

3. Po analizie wniosku, wójt przedstawia go radzie gminy.
4. Uchwała rady gminy określa warunki brzegowe, jakie musi spełnić inwestor.
5. Uchwała rady gminy dotycząca ZPI zawiera delegację dla wójta do zawarcia umowy z inwestorem oraz może zawierać określenie wielkości współfinansowania przedsięwzięcia środkami publicznymi.
6. Umowa musi być zgodna z warunkami brzegowymi i zawierać ustalenia dotyczące usytuowania obiektów budowlanych i ich przeznaczenia, przebiegu szlaków komunikacyjnych, harmonogramu i źródeł finansowania inwestycji dotyczących bezpośrednich lub pośrednich skutków zrealizowanych inwestycji. Umowa musi nakładać obowiązek inwestora uzgodnienia projektu budowlanego z wójtem, niezależnie od uzgodnień wymaganych na podstawie innych ustaw.
7. Organ wydający pozwolenia na budowę jest związany uchwałą rady dotyczącą ZPI i uzgodnieniami projektu budowlanego, który musi być zgodny ze Standardami Środowiskowymi.

## 7. Normatyw Urbanistyczny (NU)

1. Normatyw Urbanistyczny ma zapewnić mieszkańcom i użytkownikom danego terenu **racjonalną podaż wszystkich usług publicznych**, w efekcie powodując powstawanie pełnowartościowego fragmentu miasta. NU będzie miał zastosowanie do istniejących (uchwalonych przed wejściem w życie projektowanej ustawy) miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i decyzji lokalizacyjnych.



2. NU poprzez wskaźniki liczbowe pokazuje korelacje pomiędzy liczbą mieszkańców czy użytkowników danego obszaru a wymaganą (na tym obszarze) wielkością (nie mniejszą niż) usług publicznych. W odniesieniu do niektórych usług publicznych wskaźnik winien odnosić się do odległości.
3. NU może uwzględniać zróżnicowanie stref zabudowy pod względem ich intensywności.
4. Ustawa wprowadzi Państwowy Normatyw Urbanistyczny (PNU) oraz Gminny Normatyw Urbanistyczny (GNU), który będzie uchwalany jako akt prawa miejscowego. PNU zawierać będzie minimalne wielkości oraz metodologię ich obliczania. GNU umożliwi Gminie zaostrenie tych wartości. Jeśli gmina nie uchwali GNU, to na jej obszarze obowiązywać będzie PNU.
5. Następujące usługi publiczne uwzględniane są w PNU:
  - a. liczba miejsc w placówkach wychowawczych i oświatowych (żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe),
  - b. dostęp do komunikacji publicznej, maksymalne odległości dojścia do przystanków komunikacji autobusowej to 300 m, tramwajowej – 400 m,
  - c. przestrzeń publiczna, w tym tereny zieleni,
  - d. placówki ochrony zdrowia (przychodnie rodzinne),
  - e. zapewnienie obsługi komunikacyjnej oraz infrastruktury technicznej adekwatnej do zamierzenia inwestycyjnego,
  - f. wskaźnik miejsc parkingowych.
6. W GNU uwzględnia się usługi publiczne określone w pkt 5) oraz można uwzględnić:
  - a. instytucje kultury (teatry, sale wielofunkcyjne, domy kultury),

- b. obiekty sportowe,
  - c. współczynnik powierzchni biologicznie czynnej.
7. W rozporządzeniu ministra właściwego zostanie określona metodologia obliczania wartości wskaźników Normatywu Urbanistycznego. Wartości wskaźników liczbowych dla PNU określi rozporządzeniem minister właściwy.
  8. Wskaźniki liczbowe dla GNU uchwali rada gminy. Gmina nie jest związana wartościami liczbowymi określonymi w PNU.
  9. W przypadku nieuchwalenia GNU na terenie danej gminy obowiązywać będzie PNU.

## **8. Zasady uzupełnienia zabudowy**

1. Wyjątkiem od reguły, że pozwolenie na budowę może być wydawane tylko na podstawie planu, jest Decyzja Lokalizacyjna (DL) wydawana przez wójta.
2. Decyzja Lokalizacyjna będzie umożliwiała uzyskanie pozwolenia na budowę dla budynków realizowanych wyłącznie na terenach zurbanizowanych, jako uzupełnienie istniejącej zabudowy. Wydanie DL, poza powyższym warunkiem, będzie możliwe tylko w przypadku zgodności z Normatywem Urbanistycznym (czyli wynikające z nowej budowy zwiększenie liczby mieszkańców nie spowoduje niezgodności z nim).
3. Wydawanie DL będzie możliwością, a nie obowiązkiem gminy.
4. Prawo do drobnych inwestycji może być ( tak jak obecnie) określone w ustawie Prawo budowlane.

## 9. Jawność działań i partycypacja społeczna

Niedostatki demokracji, również na szczeblu lokalnym, zwiększają ryzyko kwestionowania roli elit politycznych, powiększają lukę zaufania do władz publicznych i tym samym zwiększają powodzenie uprawiania populistycznej retoryki, oddalając faktyczne rozwiązywanie realnych problemów społecznych i gospodarczych.

Jednym z przejawów słabości demokracji i słabej więzi między mieszkańcami i ich samorządowymi reprezentantami jest często fasadowy sposób uprawiania tzw. konsultacji społecznych w konkretnych sprawach, projektach i decyzjach. W tym sensie można mówić o nieefektywnym mechanizmie konsultacyjnym i nieefektywnym sposobie komunikowania się lokalnych władz z mieszkańcami/wyborcami, tzn. takim, który nie zwiększa wzajemnego zaufania, nie daje mieszkańcom realnego poczucia sprawstwa i nie poprawia jakości samych decyzji. W efekcie rozsądna część mieszkańców na ogół nie angażuje się w tak prowadzoną partycypację.

U podłoża tych nieefektywnych praktyk konsultacyjnych są częściowo przepisy prawa, częściowo brak wypracowanej kultury partycypacji, częściowo niewystarczająco szerokie kompetencje urzędników obarczonych formalnym obowiązkiem prowadzenia konsultacji, ale też długotrwały okres małej stabilności prawa i natłoku szczegółowych przepisów, których przestrzeganie nierzadko trudno ze sobą pogodzić, i generalnie, brak poczucia stabilności każdej ze stron.

Z jednej strony małe zaangażowanie mieszkańców, z drugiej aktywność wybranych grup interesu i jednostek każą pracownikom urzędu traktować konsultacje społeczne, jako „zło konieczne”, które nie dość, że nie polepsza jakości decyzji i programów, to może utrudnić wszelkie działania, a niekiedy uniemożliwić konkretne zamierzenia.

Paradoksalnie, pomimo dość częstych praktyk fasadowych konsultacji, zwiększenie zakresu i wagi partycypacji może pomóc w wykształceniu kultury uczestnictwa i budowaniu wzajemnego zaufania stron procesu decyzyjnego.

Zasada permanentnej partycypacji, która nie ogranicza się do wybranych spraw i dość krótkotrwałej fazy przygotowania projektu, lecz dotyczy niemal wszystkich spraw podejmowanych przez urząd, umożliwiając aktywność obywatelską w każdej fazie procedowania, otwiera nową perspektywę budowania mocniejszych więzi między społecznością lokalną a jej przedstawicielami i urzędnikami.

Co może wnieść? Przede wszystkim otwiera proces wzajemnego uczenia się, a także gromadzenia nowych doświadczeń instytucjonalnych. Warunkiem pozytywnego zadziałania takiej permanentnej partycypacji jest towarzysząca jej zasada jawności używanych w niej argumentów przez każdą ze stron. Jest to uczenie się rozmawiania i procedowania na podstawie argumentów a nie stanowisk. Uczestniczące w tak pomyślanej permanentnej partycypacji osoby uczą się klarownego argumentowania i liczą się z pełną jawnością własnej argumentacji. Urzędnicy uczą się pracować z argumentacją, zestawiać ją w większe całości i kojarzyć ze stanem prawnym. Mieszkańcy uczą się sposobów osiągania własnego sprawstwa, a w jednocześnie długofalowo rośnie sprawstwo urzędu.

Niezbędna jest więc zmiana istoty dzisiejszych rozwiązań służących dostępowi do informacji. Zasadą ma być pełna (z wyjątkiem ograniczeń wynikających z potrzeb bezpieczeństwa państwa) jawność działań władzy publicznej i instytucji realizujących zadania publiczne. Wszystkie dokumenty (notatki, ustalenia, decyzje, itp.) mają być bezpośrednio (na stronach www) dostępne od momentu powstania (utworzenia).

Wprowadzenie tej zasady oznacza zasadniczą zmianę proceduralną i świadomościową. Stąd warto rozważyć, że początkowo propozycja zawarta w powyższym punkcie 8

dotyczyć będzie tylko problematyki wynikającej z „Ustawy o przestrzeni” oraz publicznego transportu lokalnego w obszarze powiatów i gmin (na obszarze powiatu).

Zasadnicze elementy procedury partycypacji społecznej zostaną określone w proponowanej ustawie oraz w ustawie o dostępie do informacji publicznej. W oparciu o przepisy ustawowe wójt przedstawi permanentną procedurę dostępu do informacji publicznej.

Wójt wraz z zarządzeniem o przystąpieniu do prac nad projektem danego aktu prawa miejscowego zawiadamia o tym na piśmie lub przy pomocy stosowanych w kraju środków komunikacji elektronicznej wszystkie rady osiedli, rady dzielnic, spółdzielnie mieszkaniowe, wspólnoty oraz stowarzyszenia mieszkańców. Zarazem określa szczegółowe zasady i procedury prowadzenia partycypacji społecznej, dotyczące wszystkich etapów tworzenia danego aktu. Procedura winna umożliwiać i stymulować konsultacje społeczne, oparte głównie na przedstawianiu dylematów wyboru:

1. Wójt przedstawia założenia (wraz z uzasadnieniem) projektu, zawierające wariantowe rozwiązania i ich konsekwencje ekonomiczne i społeczne.
2. Wójt organizuje debaty publiczne, w różnych formach<sup>10</sup>:
  - a. debata w sieci, ale z prawem zabierania głosu tylko przez tych, którzy się wcześniej zarejestrują (dyskusja nie może być anonimowa),
  - b. spotkania „fizyczne” głównie dla osób i organizacji, które wcześniej nadesłały opinie (oznacza to także ich pierwszeństwo w zabieraniu głosu),
  - c. w określonych przypadkach panele obywatelskie.

---

<sup>10</sup> Dwie pierwsze formy mają charakter obligatoryjny.

## **10. Lokalizacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego i zasady ich wprowadzania do aktów prawa miejscowego**

1. Ponadlokalne inwestycje celu publicznego o znaczeniu krajowym określa w drodze rozporządzenia Rada Ministrów.
2. Lokalizację ponadlokalnych inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym zatwierdza Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii właściwych komisji Sejmu i Senatu, w drodze uchwały.
3. Inne ponadlokalne inwestycje celu publicznego określa i zatwierdza ich lokalizację sejmik województwa.
4. Kwalifikacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego wymaga uprzednio przedstawienia przez wnioskodawcę:
  - a. uzasadnienia potrzeby inwestycji,
  - b. wstępnej dokumentacji planistycznej wraz wariantami lokalizacyjnymi zgodnymi z ustaleniami Środowiskowego Dokumentu Zarządczego,
  - c. skutków realizacji inwestycji dla środowiska,
  - d. kosztów inwestycji wraz kosztami wynikającymi z wprowadzonych zmian,
  - e. opinii zainteresowanych samorządów (rada gminy, sejmik województwa – w odniesieniu do inwestycji krajowych).
5. Wprowadzenie ponadlokalnych inwestycji celu publicznego do miejscowych przepisów przestrzennych (plan struktury, plan zabudowy) jest obligatoryjne, ale pod warunkiem sfinansowania kosztów powstałych na skutek wprowadzonych zmian. Do tych kosztów zalicza się: odszkodowania, koszty wykupu, przebudowy,

koszty i skutki zmian przepisów miejscowych. Finansowanie tych kosztów następuje sukcesywnie wraz z powstawaniem zobowiązań.

6. Zmiany, o których mowa w pkt 5), w lokalnych przepisach przestrzennych wprowadza rada gminy w drodze uchwały. Dokonanie tych zmian nie wymaga uzyskania opinii i uzgodnień oraz konsultacji społecznych, o których mowa w przepisach określających procedurę uchwalania planu struktury i planu zabudowy.
7. Jeśli rada gminy w terminie dwóch miesięcy od wejścia w życie rozporządzenia Rady Ministrów lub Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa nie przyjmie uchwały o której mowa w pkt 6, wojewoda w drodze zarządzenia zastępczego wprowadza zmiany do lokalnych przepisów przestrzennych.

## **11. Zasady opiniowania i uzgadniania aktów prawa miejscowego**

1. Obowiązujące przepisy i praktyka ich stosowania ukształtowały sytuację, że organy upoważnione do opiniowania i uzgadniania aktów planowania przestrzennego<sup>11</sup> stały się *de facto* ich współtwórcami.
2. Wśród podmiotów (opiniujących/uzgadniających) są takie, które ograniczenia (wymogi) są w stanie sformułować *ex ante* (z góry). Na przykład: starosta w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych. Przyjęcie tej zasady (w odniesieniu do niektórych podmiotów) umożliwi uwzględnienie takich ograniczeń na etapie projektowania danego aktu.
3. Niektóre organy dokonują uzgodnienia (np. zjazdy z dróg) poprzez sprawdzenie zgodności z warunkami technicznymi – w takiej sytuacji winno wystarczyć

---

<sup>11</sup> Organy uczestniczące w uzgadnianiu – załącznik nr 2

oświadczenie osób o wymaganych kompetencjach. Mechanizm uzgodnień poprzez warunki techniczne powinien dotyczyć wielu podmiotów.

4. Niezależnie od powyższych założeń, potrzebne jest przyjęcie koncepcji, że w „Ustawie o przestrzeni” będzie określony zakres uzgodnień (w tym kompetencje organów) aktów planowania przestrzennego. W sposób znaczący zmieni cały proces uzgadniania planu przez organy administracji publicznej. Organy te przedstawiać będą swoje stanowisko jedynie na podstawie i w ramach określonego przepisu, tym samym z procesu, (choć z wyjątkami) powinien zostać usunięty element uznaniowości w działaniu tych organów. W takiej sytuacji nie ma uzasadnienia, by każdy organ terenowej administracji rządowej występował samodzielnie w tej procedurze – jedno stanowisko powinien przedstawiać zwierzchnik administracji rządowej w województwie, czyli wojewoda.
5. Wojewoda będzie jedynym organem terenowej administracji rządowej uzgadniającym akty planowania przestrzennego. Organy administracji rządowej, tak zespolonej jak i niezespolonej, oraz podmioty działające na prawach organu (np. Lasy Państwowe, Wody Polskie), będą przedstawiać wojewodzie, w terminie ustawowo określonym, uwagi do projektu planu, stanowiące wiążącą podstawę do przygotowania stanowiska przez wojewodę. W przypadku niedających się pogodzić stanowisk przedstawionych przez wskazane powyżej podmioty, wojewoda będzie zobowiązany do podjęcia uzgodnień z tymi podmiotami, których celem będzie wypracowanie spójnego stanowiska odnoszącego się do aktu planowania przestrzennego. Stanowisko wojewody będzie mogło być zaskarżone przez gminę sporządzającą projekt planu do sądu administracyjnego.
6. Każda późniejsza, tzn. po uchwaleniu planu, zmiana stanowiska wojewody w zakresie objętym uzgodnieniem, skutkować powinna odpowiedzialnością odszkodowawczą (koszty zmiany planu, skutki zmiany planu).



7. Formularz online w postaci wspólnego, udostępnionego dokumentu elektronicznego będzie jedynym narzędziem do opiniowania i uzgadniania. Formularz byłby udostępniony wszystkim w jednym czasie. Celem jest eliminacja „pompowania terminu” w postaci prośby o dodatkowe wyjaśnienia, odsyłania z powodu "braków" i innych sposobów radzenia sobie przez organy, aby zyskać dodatkowy termin. W formularzu dla określonego podmiotu byłby oznaczony obszar podlegający opinii, uzgodnieniu, dostępny wyłącznie po wprowadzeniu spersonalizowanego kodu.
8. Nieprzekraczalny, nieprzedłużalny i nieprzywracalny termin dla organów na uzgodnienie czy opinie, po upływie którego, przy braku stanowiska przyjmowałoby się odpowiednio brak opinii lub milczące uzgodnienie.
9. Przy negatywnym uzgodnieniu obowiązek wskazania wprost podstawy prawnej negatywnego uzgodnienia w rozumieniu wyraźnego przepisu prawa, z którego wynika zakaz lub nakaz określonego zachowania się.
10. W ramach władztwa planistycznego możliwość nieuwzględnienia negatywnego uzgodnienia przez organ stanowiący gminy, z poniesieniem konsekwencji ewentualnej niezgodności z prawem (propozycja ta wynika z dotychczasowych doświadczeń – wojewoda z różnych przyczyn, szczególnie wobec niejednoznaczności przepisów, podejmuje negatywne decyzje; decyzje te można obecnie zaskarżyć, ale znacznie przedłuża to procedurę uchwalania planu).
11. Uzgodnienia gmin sąsiednich dot. projektu zagospodarowania terenów przygranicznych należy zastąpić opiniami.
12. Wprowadzanie do projektu Planu Struktury czy Planu Zabudowy inwestycji ponadlokalnych może odbywać się wyłącznie w trybie określonym ustawowo (pkt.9 Lokalizacja ponadlokalnych inwestycji celu publicznego), dlatego jednostki

planujące takie inwestycje, mogą jedynie, w procedurze sporządzania danego planu, przedstawiać swoje zamierzenia.

## 12. Zmiany uzupełniające

1. W gminie tworzy się gminną pracownię planistyczną lub na podstawie umowy można utworzyć międzygminną pracownię planistyczną.
2. Na podstawie umowy Plan Struktury może dotyczyć obszaru wielu gmin.
3. Gminy mogą ustalać różne stawki z tytułu podatku od nieruchomości gruntowej w zależności od strefy określonej w Planie Zabudowy.
4. Organizację publicznego transportu lokalnego (międzygminnego) gminy powierzają w drodze umowy, organom powiatu, lub wszelkim formom porozumień gmin, na zasadach określonych ustawowo.
5. Operatorzy lokalnego transportu kolejowego muszą uzgodnić z gminą/powiatem rozkłady jazdy i lokalizację nowych przystanków i przebiegów szlaków.

## 13. Zmiany w prawie budowlanym

1. Prawo wydawania zgody budowlanej (pozwolenia na budowę) może mieć organ gminy.
2. Zgoda budowlana (pozwolenie na budowę) może być wydana tylko na podstawie Planu Zabudowy, ZPI, Decyzji Lokalizacyjnej.
3. Wydanie zgody budowlanej (pozwolenia na budowę) na terenach objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego uzależnione jest od

zgodności z Normatywem Urbanistycznym. Gmina może określić na poszczególnych obszarach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego zakres odstępstw od Normatywu Urbanistycznego na potrzeby wydania zgody budowlanej.

## Aneks do założeń

1. Komisja w swoich pracach posługiwała się zasadą nadrzędności uwarunkowań związanych z przeciwdziałaniem zmianom klimatu nad rozstrzygnięciami planistycznymi. Ta zasada musi znaleźć swoje odzworowanie i wsparcie w innych ustawach poprzez zmiany wykraczające ponad przedstawione założenia. Stąd, niezależnie od przedstawionych rozwiązań zaproponowanych w założeniach „Ustawy o przestrzeni”, Komisja proponuje dokonanie zmian w innych ustawach w celu wspierania zasadniczej wartości, jaką jest ochrona klimatu.
2. Przedsiębiorstwa Lasy Państwowe i Wody Polskie nie są zdolne do realizacji w/w zasady, bowiem tym przedsiębiorstwom przypisano funkcje regulacyjne, nadzorcze a równocześnie są podmiotami gospodarczymi. Oczywista jest sprzeczność tych funkcji. Stąd konieczne jest nie tylko rozdzielenie tych obowiązków, ale stworzenie podmiotów, dla których nadrzędny będzie interes publiczny, czyli ochrona środowiska/klimatu.
3. Regulatorem działalności przyrodniczej i gospodarczej w lasach powinno być ministerstwo lub utworzona Państwowa Władza Leśna.
4. W nowej ustawie o lasach konieczne należy:
  - a. Przyjąć ekosystemową, a nie produkcyjną definicję lasu;

- b. Przyjąć jako obowiązującą metodę fitosocjologiczną do identyfikacji typów siedliskowych lasu i chronionych siedlisk przyrodniczych oraz naturalnych (rzeczywistych i potencjalnych) zespołów leśnych do ustalania typów drzewostanów oraz orientacyjnych składów gatunkowych odnowień (naturalnych i upraw);
  - c. Uszczegółwić zasady zagospodarowania lasów ochronnych w rozporządzeniu (a nie odsyłać do decyzji Generalnego Dyrektora Lasów Państwowych),
  - d. Zróżnicować postępowanie gospodarcze dla różnych rodzajów lasów ochronnych;
  - e. Dokonać nowelizacji wszystkich zarządzeń i decyzji dotyczących lasów ochronnych w nadleśnictwach państwowych;
  - f. Wprowadzić do ustawy o lasach i rozporządzeń wykonawczych kryteriów i wskaźników dobrej gospodarki leśnej w Polsce;
  - g. Lasy państwowe są dobrem wspólnym wszystkich obywateli. Plan Urządzenia Lasu powinien być, po eksperckim przygotowaniu projektu, ostatecznie przyjmowany przez miejscowy organ wybieralny (rady powiatów, rady gmin). Alternatywnie, zatwierdzanie PUL dokonywane byłoby przez Państwową Władzę Leśną, ale z wiążącą opinią samorządu terytorialnego.
5. Podobnie niezbędna jest Państwowa Władza Wodna lub ministerstwo, której zadaniem, poza kluczową funkcją regulatora w celu ochrony wód, powinno być m. innymi:
- a. Opracowanie hydrologiczne zlewni;
  - b. Wytyczne do opracowania hydrologicznego dla zlewni wód opadowych, których dotyczy obszar planu;

- c. Wprowadzenie permanentnej kontroli (monitoringu) zrzutów ścieków, wraz z przyjęciem zasady, że dopuszczalna wielkość ścieków musi być skorelowana z aktualnym stanem wody, wielkością przepływu.
6. Niezbędne jest dokonanie zmian ustawowych dot. transportu publicznego:
- a. Poza miastami należy jednoznacznie wskazać pojedynczego organizatora autobusowego transportu publicznego w postaci powiatu, województwa lub specjalnie powołanych związków subregionalnych, powiatowo-gminnych, powiatowych, międzygminnych (dotyczy również powiatów i gmin graniczących ze sobą a znajdujących się w innych województwach). Organizatorów tych należy wyposażyć w podstawy prawne działania oraz stałe, przewidywalne i niezależne budżety, z wykorzystaniem środków Funduszu Rozwojów Przewozów Autobusowych oraz środków wydawanych obecnie na dopłaty do ulg ustawowych. – niezbędna zmiana ustawy z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym w art. 7. W zakresie dopuszczenia przewozów realizowanych w drodze porozumień lub przez związki poprzez granice województw;
  - b. Należy zreformować system ulg ustawowych, ujednolicając je w różnych środkach transportu oraz wprowadzając ryczałtowy system ich rekompensaty, co spowoduje niezasadność zawyżania cen biletów w komunikacji pozamiejskiej – zmiana ustawy z dnia 20 czerwca 1992 r. o uprawnieniach do ulgowych przejazdów środkami publicznego transportu zbiorowego;
  - c. Należy stworzyć system integracji transportu autobusowego z transportem kolejowym – wprowadzenie do ustawy o publicznym transporcie zbiorowym konieczności uzgadniania rozkładów jazdy w celu integracji środków transportu szynowego i autobusowego;

- d. Należy odejść od czysto rynkowych reguł dotyczących transportu publicznego. Transport publiczny powinien być organizowany lub koncesjonowany w taki sposób, żeby nie dochodziło do wyniszczającej konkurencji skutkującej zanikiem linii komunikacyjnych i utrzymywaniem jedynie połączeń rentownych. Organizatorzy transportu muszą ze sobą współpracować a nie konkurować – doświadczenia rynkowe pokazują, że zawsze prowadzi to do obniżenia jakości usług, gorszych warunków dla pasażerów, pogorszenia stanu bezpieczeństwa i poszerzania obszarów wykluczonych komunikacyjnie z powodów ekonomicznych – zmiana wymaga wprowadzenia dobrych praktyk u organizatorów transportu publicznego;
- e. Współpraca powinna opierać się na jednolicieniu taryf oraz sposobów płatności za przejazd tak, by podróż transportem publicznym była intuicyjna i dostępna również w przypadku wykonywania podróży innych niż obligatoryjne w miejscu zamieszkania – wymóg integracji taryfowej dotyczy obszarów metropolitalnych. Niezbędne są mechanizmy ustawowe zachęcające do integracji taryfowej w ramach innych organizacji obejmujących obszary funkcjonalne;
- f. Należy znieść ograniczenia zawarte w ustawie o transporcie publicznym utrudniające zawieranie porozumień i realizację połączeń między ośrodkami zamieszkania niezależnie od statusu jednostki samorządowej lub granic administracyjnych. Należy stworzyć wręcz zachęty do utrzymywania i tworzenia takich połączeń w korytarzach intensywnego ruchu pojazdów indywidualnych – niezbędna zmiana ustawy z dnia 16 grudnia 2010 o publicznym transporcie zbiorowym w art. 7. w zakresie dopuszczenia przewozów realizowanych w drodze porozumień lub przez związki poprzez granice województw;
- g. W kwestii zezwoleń na lokalizowanie inwestycji należy wprowadzić zakaz takich zezwoleń w przypadku braku możliwości obsługi transportem publicznym lub

powiązanie zezwolenia z wkładem inwestora na zorganizowanie takiego.

Maksymalne odległości dojścia do przystanków komunikacji autobusowej to 300 m, tramwajowej – 400 m – rozwiązania takie powinny być zawarte w normatywach urbanistycznych;

- h. Należy dążyć do zwiększania intensywności zabudowy obszarów zurbanizowanych szczególnie w korytarzach transportu szynowego. Przy czym, największa intensywność zabudowy powinna być realizowana w pobliżu przystanków kolejowych czy tramwajowych i może maleć wraz odległością od nich – postulat ten winien być realizowany jako dobra praktyka;
- i. Likwidacja popytu na transport publiczny była polityką intencjonalną. Podobnie intencjonalne muszą być polityki przywracające popyt na transport publiczny. Najskuteczniejszym działaniem pozwalającym zwiększyć zainteresowanie transportem publicznym jest zwiększanie i poprawianie oferty przewozowej. „Optymalizacja” polegająca na dostosowaniu podaży do popytu doprowadza zawsze do zmniejszenia popytu – zmiana wymaga realizacji dobrych praktyk;
- j. Nowoprojektowane drogi i ulice powinny mieć geometrię preferującą funkcjonowanie transportu publicznego oraz dojścia do przystanków. Problemy braku przepustowości można rozwiązywać jedynie za pomocą transportu publicznego. Wyjątkiem mogą być jedynie rozwiązania obwodnicowe wysokich klas, minimalizujące ilość skrzyżowań oraz wykluczające funkcjonowanie zjazdów, których celem jest wyprowadzenie tranzytu wewnętrznego poza obszary zamieszkania – zalecenie powinno być wprowadzone do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim odpowiadać mają drogi publiczne i ich usytuowanie;
- k. Należy wprowadzić obowiązek odpłatności na parkingach publicznych we wszystkich gminach miejskich z możliwym wyłączeniem parkowania

krótkoterminowego (1-2h) z odpłatności. Dochody z opłat parkingowych powinny być kierowane na wsparcie transportu publicznego – postulowana zmiana w ustawie o drogach publicznych.

7. Ponadto w obszarze transportu należy wprowadzić poniższe rozwiązania, na podstawie zawartego w ustawie harmonogramu:
  - a. należy wprowadzić restrykcyjne polityki parkingowe zmierzających do ograniczenia ilości podróży obligatoryjnych (do pracy) za pomocą transportu indywidualnego i zastąpienie ich podróżami transportem zbiorowym. Należy stosować następujący priorytet możliwości parkowania w miastach kolejno: dla osób z niepełnosprawnościami, mieszkańców, interesariuszy i jako ostateczność – w przypadku zapewnienia możliwości parkowania wymienionych wyżej grup – osób odbywających podróże do pracy lub szkoły,
  - b. należy urynkować koszty parkowania w miastach przez stosowanie opłat w wysokości zapewniającej rotację pojazdów i stałą dostępność co najmniej 20 proc. miejsc parkingowych,
  - c. należy wprowadzić regulacje uzależniające rejestrację każdego nowo rejestrowanego pojazdu od posiadania dostępnego miejsca parkingowego w odległości nie większej niż 2 km od miejsca stałego pobytu,
  - d. należy umożliwić odholowanie każdego pojazdu zaparkowanego niezgodnie z przepisami wraz otwarciem (na określonych zasadach) dostępu do usług holowniczych,
  - e. należy zwaloryzować wysokość mandatów za nieprawidłowe parkowanie,
  - f. należy wprowadzić zakaz parkowania na chodniku, chyba że miejsca są wyznaczone przez oznakowanie poziome i pionowe.



8. Gestorzy infrastruktury technicznej i drogowej mają naturalną pozycję monopolistyczną, którą wykorzystują do swobodnego, wręcz uznaniowego odnoszenia się do projektów planów miejscowych i projektów inwestycyjnych. Przejawia się to m.in. poprzez:

- stosowanie dowolnie kształtowanych opłat za uzgodnienia dokumentacji projektowej,
- narzucanie dowolnych warunków uzgodnienia dokumentacji projektowej i zakresu robót towarzyszących, mogących prowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia się podmiotu uzgadniającego,
- stosowanie dowolnie kształtowanych opłat za nadzór nad pracami budowlanymi przy zabezpieczeniu infrastruktury,
- pobieranie dodatkowych nieuprawnionych opłat przyłączeniowych,
- uznaniowość przy uzgadnianiu dokumentacji projektowej, brak terminów na uzgodnienie oraz nakładanie dodatkowych obowiązków niewynikających z przepisów prawa.

Konieczne jest więc wprowadzenie regulacji chroniącej samorządy i inwestorów przed wykorzystywaniem tej pozycji.

Należy jednak zauważyć, że woluntaryzm przestrzenny (WZ) przysparza także problemów gestorom IT, np. poprzez niemożność planowania sieci infrastrukturalnej. Niektóre z negatywnych zjawisk, zwłaszcza w odniesieniu do planowania przestrzennego mogą zostać ograniczone poprzez wdrożenie propozycji zawartych w Założeniach, niemniej niezbędne jest opracowanie ustawy infrastrukturalnej określającej terminy, wymogi i opłaty związane z realizacją inwestycji IT.