

## Reforma systemu planowania przestrzennego

Opinia w ramach prekonsultacji w nawiązaniu do ministerialnych pytań

### Zagadnienia dotyczące planu ogólnego

#### **1. W zakresie powiązania planowania przestrzennego z systemem strategicznego planowania społeczno-gospodarczego - jak powinna zostać opisana relacja pomiędzy strategią rozwoju gminy a planem ogólnym?**

Analizując powiązania planowania przestrzennego z systemem strategicznego planowania społeczno-gospodarczego – należałoby przyjąć poniższe założenia.

- Ponieważ wdrożenie każdej zmiany systemu planistycznego wymaga podjęcia dodatkowych działań przez administrację publiczną oraz projektantów i inwestorów (które są czasochłonne i kosztowe) – to sens reformy staje się czytelny tylko w sytuacji, w której obowiązujący system zmienia się na wyraziście lepszy.
- Analiza dotychczasowych regulacji prowadzi do tezy, iż są one nadmiernie skomplikowane i źle rozwiązują problemy przestrzenne. System należy wymienić na maksymalnie prosty i spójny, zapewniający takie gospodarowania przestrzenią, które stymulować będzie wzrost gospodarczy, zapewniający środki finansowe na rozwój społeczny oraz atrakcyjną oprawę wizualną i ochronę wartości kulturowych i przyrodniczych.
- W celu zrealizowania ww. zadań - system strategicznego planowania społeczno-gospodarczego, winien być składową systemu planowania przestrzennego. Aby ustalenia strategii nie stały się martwym dokumentem oraz celem zagwarantowania spójności – materiały „strategii” winny być częścią składową planu ogólnego i być wiążące.
- **Materiały opracowywanej strategii – zawierać winny inwentaryzację** występujących w gminie:
  - cennych dóbr (obiekty zabytkowe i dobra kultury współczesnej, tereny rekreacyjne, ziemie rolnicze wysokiej klasy, kompleksy leśne, tereny cenne przyrodniczo, wody powierzchniowe, złoża geologiczne itp.)
  - zagrożeń szkodliwymi oddziaływaniami (przemysł, linie przesyłowe, autostrady, osuwiska, tereny zalewowe itp.)**oraz analizę potrzeb i możliwości rozwoju gminy.**

Ww. materiały strategii - stanowić winny podstawę prawną i faktyczną ustalonej struktury funkcjonalno-przestrzennej, zapisywanej w planie ogólnym.

#### **2. W zakresie zawartości planu ogólnego - czy przedstawiony zakres przedmiotowy planu ogólnego jest wystarczający, przy założeniu, że będzie to akt planowania przestrzennego w randze aktu prawa miejscowego, obejmujący obligatoryjnie całą gminę?**

Nadanie planom ogólnym rangi aktów prawa miejscowego, tworzy z nich wg art. 87.2. Konstytucji RP prawo powszechnie obowiązujące, co jest działaniem racjonalnym, ponieważ:

- **pozwala sprawnie, bo w procedurze jednoetapowej – przesądzać ze skutkiem prawnym, o sposobie zagospodarowania przestrzeni w całej gminie równocześnie**, zapewniając spójność wszystkich dyspozycji (obowiązujące teraz studia, nie będące aktami prawa miejscowego, są tylko dokumentami wewnętrznymi i nie mają bezpośredniej mocy sprawczej – generując rozbieżności ustaleń mpzp i decyzji wżizt)
- **pozwala sprawnie, bo bezpośrednio na podstawie takiego aktu prawa miejscowego – wydawać decyzje o pozwoleniu na budowę** (wg art. 7 Konstytucji RP organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa, natomiast wg art. 87. Konstytucji RP - źródłem tego prawa są m.in. akty prawa miejscowego)

- może respektować zasady Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, której ostatni protokół Polska ratyfikowała w styczniu 1994 r. (W 1991 r. Polska przystąpiła do Rady Europy zobowiązując się do przyjęcia tej Konwencji – dlatego podjęto decyzję o zmianie systemu planowania w Polsce z 1984 r., ponieważ zapisane w ówczesnych planach ogólne zasady rezerwowania bez odszkodowania gruntów pod przyszłe inwestycje publiczne, bez sprecyzowania terminu wyłączenia - uznane były za niezgodne z systemem prawa europejskiego. Nową ustawę o zagospodarowaniu przestrzennym przyjęto w Polsce w 1994 r. z pomysłem zastąpienia planów ogólnych – dokumentami studiów, które były tylko zapisem polityki przestrzennej gmin i nie tworzyły podstaw do wydawania decyzji – a więc i roszczeń o odszkodowania. Pomysł ten kontynuowała ustawa z 2003 r. wskazując, że studium nie jest aktem prawa miejscowego, a więc prawem powszechnie obowiązującym i dlatego decyzje wzięte nie muszą być z nim zgodne.)

**Podsumowując** – tylko taka procedura opracowania dokumentu planistycznego, która nie wymaga korzystania z zatwierdzonych wcześniej innych gminnych dokumentów planistycznych - może sprawnie i skutecznie realizować politykę przestrzenną gminy, w kontekście oczekiwań społeczeństwa oraz współczesnych realiów ekonomicznych, w których promowane są szybkie reakcje administracji publicznej na oczekiwania inwestorów.

Jeszcze większe usprawnienie działań inwestycyjnych jest możliwe, jeżeli na podstawie „planu ogólnego” – wydawane będą decyzje o pozwoleniu na budowę.

Przyjęcie modelu, w którym decyzje o pozwoleniu na budowę wydawane są na podstawie planu ogólnego o statusie aktu prawa miejscowego, wymaga wprowadzenia do tego dokumentu planistycznego odpowiedniej zawartości. Poniżej zamieszczono propozycję zakresu przedmiotowego planu ogólnego.

**Plan ogólny winien wprowadzać podział obszaru gminy na trzy wyodrębnione strefy.**

- strefę **z zakazem zabudowy** (dla terenów chronionych przed zabudową na podstawie przepisów odrębnych – np. rezerwy przyrody i cenne stanowiska archeologiczne)
- strefę **z warunkowym prawem do zabudowy** – tj. z możliwością zabudowy - do indywidualnego ustalenia w drodze urbanistycznych decyzji administracyjnych - wskazującej inwestorowi trasy i parametry infrastruktury, która powinna być zrealizowana na potrzeby inwestycji (dla terenów o niewykształconej strukturze urbanistycznej, zabudowanych co najwyżej niewielkimi zgrupowaniami budynków, w których rozwój infrastruktury technicznej mającej na celu zaopatrzenia w media oraz komunikację drogową - nie będzie finansowany przez gminę i realizowany będzie na koszt inwestorów)
- strefę **z prawem do zabudowy** na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych bezpośrednio na warunkach planu ogólnego (dla terenów uznanych przez gminę za najkorzystniejsze miejsca urbanizacji – z uwagi na istniejące zagospodarowanie oraz z uwagi na inwestycyjny potencjał miejsca, w takich terenach gmina winna finansować budowę infrastruktury społecznej oraz współuczestniczyć w finansowaniu budowy infrastruktury technicznej, w tym zaopatrzenia w media oraz komunikację drogową)

Dla zachowania ciągłości polityki przestrzennej gmin oraz budowania zaufania do organów władzy publicznej - **plan ogólny winien uwzględniać ustalenia obowiązujących mpzp oraz wydanych już decyzji wzięte a także dokumentów wydanych na podstawie tzw. specustaw** (specustawy nieuwzględniające dokumentów planistycznych uchwalonych przez gminy, winny być docelowo wycofane).

Ponieważ dla mieszkańców i inwestorów istotny jest **czas realizacji inwestycji infrastrukturalnych, finansowanych i współfinansowanych przez gminy** – plan ogólny winien ustalać harmonogram z podaniem nieprzekraczalnych dat oddania do użytkowania (etapowania) takiej infrastruktury.

**Założenie, że na podstawie planu ogólnego mogą być wydawane decyzje o pozwoleniu na budowę - wymaga, aby w takim planie określono przeznaczenie terenów i parametry zabudowy.**

**Przeznaczenie terenów** w planie ogólnym winno być ustalane w ramach trzech ww. stref - tj. strefy z zakazem zabudowy, strefy z warunkowym prawem do zabudowy oraz strefy z prawem do zabudowy.

- **W strefie z zakazem zabudowy** (dla terenów chronionych przed zabudową na podstawie przepisów odrębnych – np. rezerwy przyrody i cenne stanowiska archeologiczne) – teren winien być przeznaczony tylko na niebudowlane cele. Strefa ta obejmować powinna tereny najbardziej wartościowe przyrodniczo i kulturowo, które oceniane są jako posiadające tak wysokie walory, że warte są zachowania i pełnej ochrony
- **W strefie z warunkowym prawem do zabudowy** – teren może być przeznaczony na:
  - cele gospodarki rolnej i leśnej
  - tereny rekreacyjne
  - tereny korytarzy transportowych
  - tereny korytarzy dla sieci przesyłowych
  - tereny przemysłowe
  - tereny zgrupowań budynków, dla których rozwój odpowiedniej infrastruktury technicznej (media + drogi) - nie będzie finansowany przez gminę i realizowany będzie na koszt inwestorów
- **W strefie z prawem do zabudowy** – teren może być przeznaczony na:
  - tereny rekreacyjne i kontaktów społecznych
  - tereny sportu
  - cmentarze
  - tereny kultu religijnego
  - tereny zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej
  - tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej
  - tereny usług
  - tereny przemysłowe
  - tereny dla komunikacji

**Parametry zabudowy** w planie ogólnym winny być ustalane w ramach dwóch z ww. stref - dla strefy z warunkowym prawem do zabudowy oraz dla strefy z prawem do zabudowy. W ramach parametrów zabudowy limitowane winny być funkcje i parametry brył obiektów budowlanych oraz cechy terenu, które kształtują charakter zabudowy, istotny dla lokalnej przestrzeni – są to:

1. **funkcje** budynków (oddziaływanie na tereny sąsiednie)
2. **linie zabudowy** – obligatoryjne oraz nieprzekraczalne (kształtowanie ram przestrzeni publicznej)
3. maksymalna i minimalna **wysokość** brył obiektów budowlanych (wpływ na kompozycję i sylwetkę zabudowy oraz osie widokowe)
4. minimalne **odległości** między ścianami bocznymi budynków stojących przy ulicach – a granicami działek – w tym nakaz budowy w granicy (wpływ na zwartość zabudowy oraz generowanie cech pozamiejskich lub miejskich – np. poprzez nakaz budowy budynków w granicy celem wytworzenia pierzei)
5. **kąt nachylenia** połaci dachowych (cecha identyfikująca lokalne tradycje, odrębnie kształtowana przez regionalizmy)
6. **gęstość sieci dróg** publicznie dostępnych (wpływ na sprawność kontaktów)
7. procentowy udział terenów pokrytych **roślinnością** (wpływ na mikroklimat)

Ww. parametry nie proponują tradycyjnie stosowanych wskaźników – intensywności zabudowy i powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznie czynnej, ponieważ doświadczenie pokazuje, że takie parametry w nikły sposób wpływają na jakość przestrzeni, bo na ich bazie - nie jest możliwe skuteczne kształtowanie form brył budynków oraz gospodarowanie zielenią, natomiast sztywne ustalanie takich wskaźników, znacząco komplikuje i ogranicza działania projektowe.

Oprócz ww. przesądzeń przestrzennych zawartych w planie ogólnym, celowym jest wprowadzenie dodatkowego instrumentu planistycznego – tj. **planu zabudowy**, który winien zawierać szczegółowe dyspozycje urbanistyczne dla kluczowych terenów gminy. Winien on przybrać formę **planu urbanistycznego**, zawierającego opracowanie profili ulic wraz z otaczającą zabudową.

Projekt takiego dokumentu winien opracować architekt/urbanista.

Procedury planistyczne winny zapewniać równe traktowanie podmiotów prywatnych i publicznych, bowiem przestrzeń podlegająca kształtowaniu i wizualnej ocenie jest jednakowa dla wszystkich - a źródła finansowania i cele prowadzenia inwestycji (w tym tzw. cele publiczne) nie powinny być pretekstem do różnicowania procedur.

Wprowadzenie wyżej opisanych regulacji spowoduje, że polska przestrzeń stanie się przewidywalna i harmonijnie zabudowywana. Miasta, miasteczka i wsie - będą atrakcyjnym miejscem do zamieszkania i uruchamiania różnego rodzaju aktywności gospodarczej. Ekonomiczny rozwój przyciągać będzie nowych inwestorów i zapobiegnie odpływowi mieszkańców. Tradycyjne czynniki miastotwórcze stymulować będą proces koncentracji zabudowy, odwracając trendy do jej "rozlewania".

### ***3. W zakresie uwzględnienia w planie ogólnym uzbrojenia terenu - czy widzicie Państwo potrzebę rozmieszczenia w planie ogólnym obiektów sieci uzbrojenia terenu?***

Plan ogólny winien zawierać informacje o istniejących oraz planowanych sieciach uzbrojenia wyższych parametrów – ponieważ generują one oddziaływania mające wpływ na inwestowanie terenów sąsiadujących. Taka informacja winna być zamieszczona w części graficznej (na rysunku planu) i opisowej. Technologia cyfrowa umożliwi wprowadzenie informacji o przebiegu sieci uzbrojenia w czytelny sposób.

### ***4. W zakresie uwzględnienia w planie ogólnym terenów komunikacji - czy widzicie Państwo potrzebę rozmieszczenia w planie ogólnym dróg publicznych?***

Plan ogólny winien zawierać informacje o istniejących oraz planowanych drogach publicznie dostępnych z uwzględnieniem ich przepustowości – ponieważ:

- drogi szybkiego ruchu - generują oddziaływania mające wpływ na tereny sąsiadujące
- drogi o mniej natężonym ruchu, w tym typu „ulice miejskie” – pozwalają obsłużyć komunikacyjnie tereny przylegające.

Taka informacja winna być zamieszczona w części graficznej (na rysunku planu) i opisowej.

Podział na tzw. „drogi publiczne” oraz „wewnętrzne” – nie spełnia warunku informacji planistycznej, ponieważ np. status dróg, które zlokalizowano na działkach własności gminy – zależy jest od podjęcia lub niepodjęcia uchwały gminy o zaliczeniu danej drogi do zbioru dróg publicznych (wg art. 7. ustawy o drogach publicznych) i bywa zmienny w czasie.

Dla kształtowania sieci komunikacyjnej o założonej gęstości – istotne są drogi publicznie dostępne (własności podmiotu publicznego).

### ***5. W zakresie delimitacji obszarów o zbliżonym i uzupełniającym się przeznaczeniu i porównywalnym zagospodarowaniu - czy zaproponowany w załączonym materiale podział na strefy funkcjonalne i opis tych stref są czytelne i poprawne merytorycznie?***

W materiale załączonym w ramach konsultacji pokazany został podział na strefy funkcjonalne wraz z opisem stref. Taki podział może zostać wykorzystany przy opracowywaniu inwentaryzacji zasobów gminy w zakresie istniejącego zagospodarowania terenów.

Formowanie nowej struktury funkcjonalnej gminy w oparciu o charakterystykę większości z proponowanych stref funkcjonalnych – wydaje się wątpliwe.

Przykładowo opis Strefy 4 – „strefa podmiejska”

*„zwarta zabudowa, które nie ma cech wsi lub takie cechy już utraciła w wyniku tworzenia się centrum lokalnego lub centrum gminy. Przeważa zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna z intarsjami zabudowy wielorodzinnej i zagrodowej, zabudowa usługowa, zabudowa przemysłowa, która nie oddziałuje znacząco na sąsiednie nieruchomości, parki i tereny rekreacyjne”*

Wymieniony w Strefie 4 „mix wszystkiego” - to opis cech istniejącej zabudowy i zagospodarowania - występujących na rozległych przestrzeniach kraju. Nie warto kontynuować równocześnie wszystkich takich składowych w jednej strefie funkcjonalnej.

#### **6. W zakresie delimitacji obszarów ustalających warunki zabudowy w drodze decyzji - czy plan ogólny powinien określać granice terenu uzupełniania zabudowy, czyli terenu, na którym warunki zabudowy mogą być ustalone w drodze decyzji administracyjnej?**

W niniejszej opinii przedstawiono propozycję podziału terenu gminy na trzy strefy: strefę z zakazem zabudowy, strefę z warunkowym prawem do zabudowy oraz strefę z prawem do zabudowy.

Propozycja ta zakłada, że **w strefie z warunkowym prawem do zabudowy** – możliwość zabudowy rozstrzygana będzie w drodze urbanistycznej decyzji administracyjnej (strefa obejmująca tereny o niewykształconej strukturze urbanistycznej, zabudowane co najwyżej niewielkimi zgrupowaniami budynków, w których rozwój infrastruktury technicznej mającej na celu zaopatrzenia w media oraz komunikację drogową - nie będzie finansowany przez gminę i realizowany będzie na koszt inwestorów).

Według takiego modelu – lokalizacja strefy z warunkowym prawem do zabudowy – ustalana ma być w planie ogólnym. Przyjęcie 7 parametrów zabudowy i zagospodarowania dla strefy opisano w pkt 2 – w ramach niniejszej opinii. Kwestie infrastruktury technicznej i komunikacyjnej winny być w takiej strefie rozstrzygane decyzją urbanistyczną wskazującą inwestorowi trasy i parametry infrastruktury, która powinna być zrealizowana na potrzeby inwestycji.

#### **7. W zakresie wyznaczenia jednostek urbanistycznych - czy widzicie Państwo potrzebę wydzielenia jednostek urbanistycznych tak, jak je opisano w materiale?**

Racjonalnym działaniem jest przyjęcie zasady, iż jednostka urbanistyczna utożsamiana jest z obszarem gminy o jednorodnych dyspozycjach przestrzennych. Taki model usprawnia zapisywanie i odczytywanie ustaleń planistycznych, przyjmowanych dla konkretnych działek.

### **Zagadnienia dotyczące standardów urbanistycznych**

#### **1. Jakie standardy pozwolą znaleźć receptę na kluczowe aspekty wymienionych wyzwań związanych z planowaniem przestrzennym?**

Funkcjonowanie swoistych standardów ma długą tradycję. Poniżej kilka z takich regulacji.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o *prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli*. Zawierało m.in. - art. 173. stanowiący, iż w gminach miejskich i w uzdrowiskach – ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości **zadrzewione** (drzewa zawsze przynoszą większe korzyści biologiczne, niż płaskie trawniki); art. 15. stanowiący, że ulice i place powinny być tak założone, aby zapewniały **dostęp promieniom słonecznym** do budynków mieszkalnych (taka dyspozycja urbanistyczna ma długie tradycje – np. średniowieczne założenia urbanistyczne projektowane były na siatce lekko skróconej względem stron świata dla lepszego doświetlenia wszystkich pierzei)

- Uchwała Nr 70 Prezydium Rządu z dnia 6 lutego 1954 r. w sprawie zatwierdzenia normatywów projektowania dla budownictwa mieszkaniowego (dotyczyła zasad projektowania budynków mieszkalnych i mieszkań w miastach i osiedlach o charakterze miejskim i zawierała m.in. dyspozycje urbanistyczne określające **orientacje pomieszczeń i budynków względem stron świata**).
- Zarządzenie Prezesa Komitetu do Spraw Urbanistyki i Architektury z dnia 28 sierpnia 1957 r. w sprawie normatywu urbanistycznego dla niskiego budownictwa mieszkaniowego (było stosowane przy opracowywaniu zagospodarowania przestrzennego w miastach, osiedlach i innych miejscowościach o zabudowie miejskiej i zawierało m.in. dyspozycje dotyczące powierzchni działek i powierzchni mieszkalnej na 1 ha w zależności od rodzaju zabudowy i stopnia uzbrojenia; optymalne kształty działek budowlanych; odległości między domami jednorodzinnymi przez drogę ruchu publicznego; normatywy w zakresie **dostępności do podstawowych usług handlowych, urządzeń usługowych w zakresie sportu oraz punktów opatrunkowo-zabiegowych z możliwością okresowych wizyt lekarza internisty i dentysty** – ustalone jako zależne od liczby mieszkańców zamieszkujących zespół budynków).

**Współcześnie** – „standardy urbanistyczne” określone są ustawą z 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących - mają jednak one z racji podstawy prawnej ograniczony zasięg.

Standardy regulowane w tej ustawie dotyczą: dostępu do drogi publicznej; dostępu do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej i elektroenergetycznej; odległości od przystanku komunikacyjnego; odległości od szkoły podstawowej; dostępu do urządzonych terenów wypoczynku oraz rekreacji lub sportu; maksymalnej ilości kondygnacji nadziemnych. Niektóre z tych standardów gminy mogą modyfikować uchwałami o statusie aktów prawa miejscowego, dodając jeszcze do takich lokalnych standardów – określenie liczby miejsc parkingowych niezbędnych dla obsługi realizowanej inwestycji mieszkaniowej oraz obowiązek zapewnienia dostępu do sieci ciepłowniczej.

**Aktualnie - rozpatrując kwestie reformy całego systemu planowania przestrzennego – należy uznać, że zagadnienie standardów urbanistycznych jest fundamentalne, ponieważ tylko przez odpowiednie określenie standardów – jest możliwe uzyskanie poprawy jakości przestrzeni, w tym gospodarczej.**

Teza wynika z faktu, iż obowiązujący system ustaw i rozporządzeń określa praktycznie tylko procedury planistyczne (warstwa merytoryczna jest znikoma) i z każdą kolejno przyjmowaną nowelizacją, czyni to w coraz bardziej skomplikowany sposób. A przecież najważniejszym zagadnieniem jest cel, który należy osiągnąć, a środki które temu mają służyć są tylko narzędziem.

W związku z powyższym - nowa ustawa planistyczna oprócz wskazania procedur urbanistycznych (im mniej zróżnicowanych bytów tym lepiej) – winna określać fundamentalne kwestie merytoryczne z hasłem „mniej procedur a więcej standardów”.

Takie standardy pomogą radom gmin podejmować bardziej słuszne uchwały planistyczne, mając na uwadze fakt, iż osoby te reprezentują różne zawody, najczęściej nie związane z planowaniem przestrzennym.

Za przykład kontrowersyjnych rozwiązań postużyć może plan miejscowy dla Stobnicy, przyjęty Uchwałą Nr XIV/143/11 Rady Miejskiej w Obornikach z 24 października 2011 r. – ustalający dla terenu przy „Puszczy Noteckiej” – pow. zabudowy 80% pow. terenu, wys. budynków do 50 m z dopuszczeniem dominant o wys. do 70 m.

Odpowiadając na pytanie - jakie standardy pozwolą znaleźć receptę na kluczowe aspekty wyzwań planowania przestrzennego, warto wziąć pod uwagę opisane niżej zagadnienia. Przyjmowane standardy należałoby podzielić – na te dotyczące zasad przeznaczania terenów oraz na odnoszące się do parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wprowadzane do ustawy **standardy dotyczące zasad przeznaczania terenów** – winny zapewniać wyznaczenie przez gminy (obligatoryjnie !) odpowiednich terenów na cele:

- **mieszkańciewe** – wraz z równoczesnym ustaleniem sieci dróg publicznie dostępnych, zapewniających prawidłową obsługę komunikacyjną, z preferowaniem rozwoju gęstej sieci ulic i odejściem od rozwiązań jednonitkowych ulicówek, przy czym:
  - tereny przeznaczane na realizację infrastruktury komunikacyjnej winny być zapewnione albo procedurą scaleń i wtórnych podziałów albo mechanizmem wprowadzającym obowiązek przekazywania gminom np. 10% powierzchni działek obejmowanym prawem do zabudowy – na cele publiczne lub możliwością wykupów, dla których winien być przyjęty harmonogram
  - powierzchnie terenów mieszkaniowych winny być zależne od potrzeb demograficznych gminy oraz od wybranej formy zabudowy
  - w ramach terenów mieszkaniowych winny być projektowane miejsca na nieuciążliwe usługi, w tym drobnego handlu – przede wszystkim w sąsiedztwie przystanków komunikacji zbiorowej
- **rekreacji i kontaktów społecznych** – wykorzystujące istniejące walory przyrodnicze i kulturowe gminy - tworzące wysokiej jakości przestrzeń publiczną, w tym:
  - ciągi spacerowe i ścieżki rowerowe - prowadzące do istniejących lub planowanych miejsc atrakcyjnych kulturowo lub przyrodniczo
  - plaże publiczne przy istniejących rzekach, jeziorach i innych zbiornikach wodnych
  - parki, skwery itp.
  - miejsca sportu rekreacyjnego i place zabaw dla dzieci – lokalizowane w oddaleniu od dróg, placów i innych obiektów emitujących uciążliwość
- **kultu religijnego i funkcjonowania cmentarzy**
- **przemysłowe dla obiektów produkcyjnych i dużych obiektów usługowych** – zapewniających miejsca pracy, pozwalające uzyskiwać środki finansowe mieszkańcom gminy

Wprowadzane do ustawy **standardy dot. parametrów zabudowy i zagospodarowania terenu** winny neutralizować konflikty przestrzenne oraz zapewniać atrakcyjną oprawę wizualną a także ochronę wartości kulturowych i przyrodniczych, przy równoczesnym zapewnieniu sprawnego dostępu komunikacyjnego do obiektów położonych na terenie gminy oraz do szlaków komunikacji zewnętrznej.

W celu realizacji powyższych zadań **należałoby**:

- **przyjąć**, że tereny zabudowy jednorodzinnej nie mogą być uzupełnianie zabudową wielorodzinną o wysokości większej niż 1 kondygnacja (ok. 3m) w relacji z zabudową jednorodzinną
- **co najmniej** w centralnie położonych terenach gmin miejskich i miejsko-wiejskich oraz w miejscach historycznie występującej zabudowy zwartej - zapewnić możliwość kontynuacji zabudowy koncentrowanej, pierzejowej, poprzez nakaz budowy budynków w granicach działek (wg art. 2 ustawy *o urzędowych nazwach miejscowości i obiektów fizjograficznych* - **miasto** to jednostka osadnicza o przewadze zabudowy **zwartej**)
- **zapewnić koncentrację** budynków z funkcją kultury, gastronomi, niewielkich usług i drobnego handlu – wokół ulic i placów tworzących lokalne przestrzenie publiczne, ponieważ w takich miejscach aktywizują się relacje społeczne, służące budowaniu więzi międzyludzkich
- **harmonizować** przestrzenie ulic, poprzez wprowadzenie zasady uzależniania wysokości budynków od szerokości tych ulic (szerokim, reprezentacyjnym ulicom – towarzyszyć winny wysokie budynki a ulicom wąskim – niska zabudowa)
- **przyjąć zasadę**, według której - drogom przeznaczonym do ruchu samochodowego, winny towarzyszyć drogi dla rowerów i pasy zadrzewień
- **wykluczyć** ruch tranzytowy prowadzony przez centralnie położone części gmin ze zwartą zabudową

- wykluczyć planowanie w miastach estakad komunikacyjnych, powodujących utratę cennej przestrzeni, rozbijanie ciągłości struktury urbanistycznej i degradację sąsiadującej miejskiej tkanki - przyjmując, że prawidłowym rozwiązaniem jest tunelowanie ruchu samochodowego (estakady to dominanty przestrzenne - czyniące z sąsiadujących budynków – materię podrzędną).

## **2. Dla których typów obiektów lub terenów (np. szkoła, przedszkole, tereny rekreacji, podstawowa opieka zdrowotna) konieczne jest zapewnienie dostępu mieszkańcom przez opracowanie krajowych standardów?**

Odpowiednio zaplanowane i zrealizowane zagospodarowanie gmin winno zapewniać sprawny dostęp do obiektów wymagających częstego kontaktu – tj.:

- do szkół, przedszkoli, żłobków
- do podstawowej opieki zdrowotnej
- do terenów rekreacyjnych i miejsc kontaktów społecznych
- do miejsc pracy.

Infrastruktura społeczna, która bywa tylko sporadycznie odwiedzana, nie wymaga określania standardów dostępu.

W celu zagwarantowania stabilności funkcjonowania najistotniejszego segmentu infrastruktury społecznej, lokalizacja takich miejsc i obiektów winna być przewidziana przez gminę na terenie nieruchomości własności gminy. Natomiast „operator” organizujący „usługi społeczne” – może być publiczny lub prywatny.

## **3. W jaki sposób należy określać dostępność przestrzenną w standardach?**

Dostępność do obiektów według standardów ustawy może być wskazana - albo poprzez określenie odległości pomiędzy budynkiem mieszkalnym a budynkiem lub granicą terenu infrastruktury społecznej oraz miejsc pracy, albo poprzez określenie czasu, który musi być przeznaczony na dojście lub dojazd.

W dzisiejszym świecie coraz częściej łatwość dostępu określana jest poprzez czas, który należy przeznaczyć - na pokonanie konkretnych odległości.

Czas ten zależy jest od możliwości wyboru środka komunikacyjnego oraz czynników spowalniających. Przykładowo:

- **czas dojścia** zależy jest od odcinka drogi, którą pieszy musi pokonać oraz od jej charakteru (na miejskich ulicach prowadzonych przez tereny intensywnej zabudowy miejskiej, z dużym natężeniem ruchu, z licznymi przejściami dla pieszych regulowanymi sygnalizacją świetlną - faktyczny czas dojścia osoby poruszającej się pieszo jest znacząco większy niż czas przejścia odcinkiem drogi o takiej samej długości, lecz prowadzonym w terenie przedmieść z niewielkim natężeniem ruchu)
- **czas dojazdu** zależy jest od typu drogi, którą pojazd musi pokonać, od płynności ruchu na drodze, a także wyboru środka lokomocji oraz od lokalizacji przystanków komunikacji zbiorowej – w przypadku wyboru takiego środka transportu

## **4. Czy i w jaki sposób standardy powinny różnić się w zależności od położenia względem sieci osadniczej (wieś, miasto)?**

Analiza występującej obecnie dostępności do usług społecznych w poszczególnych gminach pokazuje, że jest ona zależna od typu gminy, jej zwartości oraz wielkości.



Racjonalizacja istniejącego, często dość przypadkowego różnicowania dostępności - winna polegać na wykorzystaniu modelu (proponowanego w tej opinii) podziału terenu gminy w planie ogólnym na trzy strefy:

- strefę z **zakazem zabudowy** (dla terenów chronionych przed zabudową na podstawie przepisów odrębnych)
- strefę z **warunkowym prawem do zabudowy** – tj. z możliwością zabudowy - do indywidualnego ustalenia w drodze urbanistycznych decyzji administracyjnych (dla terenów o niewykształconej strukturze urbanistycznej, zabudowanych co najwyżej niewielkimi zgrupowaniami budynków, w których rozwój infrastruktury technicznej mającej na celu zaopatrzenia w media oraz komunikację drogową - nie będzie finansowany przez gminę i realizowany będzie na koszt inwestorów)
- strefę z **prawem do zabudowy** na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, wydanych bezpośrednio na warunkach planu ogólnego (dla terenów uznanych przez gminę za najkorzystniejsze miejsca urbanizacji – z uwagi na istniejące zagospodarowanie oraz z uwagi na inwestycyjny potencjał miejsca, w takich terenach gmina winna finansować budowę infrastruktury społecznej oraz współuczestniczyć w finansowaniu budowy infrastruktury technicznej, w tym zaopatrzenia w media oraz komunikację drogową)

Według takiego modelu - najwyższe standardy dostępności, wspomagane przez gminę - winny obowiązywać w strefie z prawem do zabudowy.

#### **5. Czy znane są Państwu w Polsce lub w innych krajach europejskich obowiązujące standardy, na których warto wzorować przygotowywane przepisy?**

Standardy planistyczne, o których mowa w opiniowanym materiale - w poszczególnych krajach są mocno zróżnicowane i generalnie nie są objęte wspólnymi dyspozycjami typu „dyrektywy europejskie”, jednakże można zaobserwować zbliżone zasady projektowania urbanistycznego.

Przykładowo jest to zasada przyjęta we Francji i w Niemczech, pozwalająca harmonizować przestrzeń ulicy poprzez uzależnianie wysokości budynków – od szerokości ulicy, przy której budynki są lokalizowane (tzw. zasada „kładow” i „trójkątów”).

#### **6. Czy gminy powinny mieć możliwość definiowania dodatkowych standardów urbanistycznych, np. w oparciu o specyfikę lokalną?**

**Gminy nie powinny posiadać uprawnień do modyfikacji krajowych standardów**, natomiast należy dopuścić możliwość wprowadzania przez gminy lokalnych standardów urbanistycznych o statusie aktów prawa miejscowego, z uwagi na występujące lokalnie różnego rodzaju uwarunkowania, nie posiadające „uniwersalnego” charakteru, w tym mające charakter regionalizmów.

Lokalne standardy objęte uchwałami o statusie aktów prawa miejscowego - mogłyby dotyczyć:

- wskaźników miejsc postojowych
- drzew przyulicznych
- materiałów nawierzchni układów komunikacyjnych publicznie dostępnych
- materiałów pokrycia dachów, w tym kolorystyki
- rodzaju, w tym wysokości ogrodzeń
- reklam
- ustalania relacji przestrzennych budynków względem granic działek – według zasady, iż odległość od granicy działki części przygranicznej budynku – zależna jest od jej wysokości (tzw. zasad trójkątów, opisana w dostępnej literaturze)