

Stanowisko Zarządu Związku Miast Polskich
ws. projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego
(wersja z dnia 30 września 2016)

Zarząd Związku Miast Polskich akceptuje te spośród kierunków zmian zaproponowanych przez resort w projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (dalej **KUB**), które są zgodne z postulatami środowisk samorządowych, w tym Związku¹, formułowanymi od wielu lat.

I. Do najważniejszych postulatów Związku, uwzględnionych w projekcie, należy zaliczyć:

1. likwidację decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
2. wzmocnienie rangi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego;
3. wprowadzenie wymogu oceny aktualności planów i studium w I roku kadencji;
4. zapewnienie gminie statusu strony w postępowaniach lokalizacyjnych;
5. zastąpienie opłaty adiacenckiej i planistycznej opłatą infrastrukturalną;
6. wprowadzenie możliwości opracowywania studium ramowego dla obszarów funkcjonalnych oraz narzędzi współpracy JST w tym zakresie;

Jednocześnie **zwracamy uwagę na konieczność:**

1. przedstawienia projektu ustawy wprowadzającej oraz projektów podstawowych aktów wykonawczych, bez których zaopiniowanie projektu ustawy nie będzie możliwe;
2. wprowadzenia zasady opracowywania planów miejscowych dla obszarów, na których zachodzą **procesy rozwojowe** (zmiana przeznaczenia); na pozostałych wystarczą uproszczone przepisy urbanistyczne;
3. wprowadzenia zasady, że **podatek od nieruchomości** po uchwaleniu planu miejscowego jest ustalany **zgodnie z określonym w nim przeznaczeniem gruntów**;
4. uproszczenia i skrócenia procedur opracowywania i uchwalania planów;
5. przyjęcia zasady, że partycypacja społeczna ma miejsce (w zakresie dostosowanym do charakteru opracowania) na każdym etapie prac planistycznych, a **główny ciężar konsultacji jest przeniesiony na etap programowania (prac nad projektem uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp).**

II. Wspierając niektóre spośród przyjętych kierunków zmian **zgłaszamy szereg uwag**, dotyczących sposobu wprowadzenia proponowanych rozwiązań:

1. **Studium ramowe** dla obszaru funkcjonalnego powinno pełnić rolę **koordynacyjną** wobec studiów gminnych, jednak **nie może ich zastępować**.
2. Wyznaczanie przez samorząd województwa **obszarów funkcjonalnych** (art. 212) winno następować wyłącznie na wniosek zainteresowanych gmin lub/i powiatów, albo po uzyskaniu ich opinii.
3. Niesprzeczność prognozy gminnej z prognozą wojewódzką nie może być uzależniona od opinii marszałka (art. 39 § 2). Niesprzeczność tą powinien – jeśli są wątpliwości – stwierdzać wojewoda w trybie nadzoru.

¹ 1) stanowisko Zarządu ZMP ws. projektu obecnej ustawy (Legnica, listopad 2002);

2) stanowisko Zarządu ZMP ws. przedłużenia ważności planów (Głogów, październik 2003);

3) stanowiska Zarządu ws. kierunków niezbędnej nowelizacji (Niepołomice 2006, Gołdap 2008),

4) stanowisko Zgromadzenia Ogólnego ZMP ws. (Zabrze 2014), w myśl którego:

„Zmiany **systemowe** powinny być przygotowane **odrębnie**, najlepiej przez specjalnie powołaną w tym celu komisję kodyfikacyjną, złożoną ze specjalistów z zakresu szeroko pojętej urbanistyki, rozwoju, prawa własności i ustroju samorządu terytorialnego. Powinny usytuować planowanie zagospodarowania przestrzeni nie - jak dotąd - jako narzędzie restrykcji wobec właścicieli i użytkowników nieruchomości, lecz jako instrument prowadzenia polityki rozwoju przez państwo (...). Niezbędna jest m.in.:

a) całkowita likwidacja decyzji administracyjnych, a także „specustaw”;

b) wzmocnienie rangi studium uikzp (plan kierunkowy);

c) wprowadzenie zasady opracowywania planów miejscowych głównie dla obszarów, na których zachodzą procesy rozwojowe (zmiana przeznaczenia); na pozostałych wystarczą uproszczone przepisy urbanistyczne;

d) uproszczenie i skrócenie procedur opracowywania i uchwalania planów, przeniesienie konsultacji na etap prac nad projektem uchwały o przystąpieniu do sporządzania mpzp;

e) wprowadzenie wymogu oceny aktualności planów i studium (art. 32) w I roku kadencji.”

4. Opłata infrastrukturalna powinna być zwykłym, a nie szczególnym dochodem budżetu gminy. Główną zasadą kształtowania finansów gminy jest zasada, że o przeznaczeniu dochodów własnych i subwencji ogólnej decyduje rada gminy.

III. Nie zgadzamy się na wprowadzenie następujących rozwiązań:

1. Ustalenie, że organem właściwym do wydania **zgody inwestycyjnej** jest starosta. Jeżeli – jak to podkreślają przedstawiciele ministerstwa przy prezentowaniu projektu – przyjęto, że zgoda inwestycyjna oznacza w istocie przyzwolenie na daną lokalizację planowanej inwestycji, to organem właściwym do jej wydania może być **wyłącznie wójt (burmistrz, prezydent miasta), ponieważ gospodarzem zagospodarowania przestrzennego jest gmina, a nie powiat**. Organem wydającym zgodę inwestycyjną w przypadku braku planu miejscowego powinien być **wojewoda**, przy czym wydanie zgody bez planu powinno mieć miejsce wyłącznie w dwóch przypadkach:

- w odniesieniu do inwestycji celu publicznego (na koszt inwestora),
- w sytuacji braku planu, którego uchwalenie jest na podstawie innych przepisów prawa obowiązkowe (na koszt gminy).

2. Zamiar wydania przez ministra **rozporządzenia określającego szczegółowe zasady zapewnienia partycypacji społecznej** w procedurze uchwalania albo zmiany aktu planowania przestrzennego (**art. 30** projektu KUB).

Zgodnie z gwarantowaną konstytucyjnie samodzielnością samorządu terytorialnego ustawy tworzą ramy prawne realizacji zadań własnych przez JST, a o sposobie ich wykonywania decydują właściwe organy gmin, powiatów albo województw. Dlatego ogólne zasady zapewnienia partycypacji powinny być zawarte w ustawie, a sposób ich realizacji w danym miejscu powinny określać organy JST.

3. Zakres rozporządzenia ministra, do którego delegacja jest zawarta w **art. 37** projektu. **Monitorowanie** zagospodarowania przestrzeni jest oczywiście potrzebne, jednak rozporządzenie powinno określać jedynie **zasady i standardy** procesu monitorowania, natomiast organizację, sposób i tryb powinny określać właściwe organy JST.

4. **Narzucenie gminom obowiązku realizacji w wyznaczonych terminach inwestycji własnych** na terenie objętym planem miejscowym (**art. 255**). Przepis ten jest niekonstytucyjny i świadczy o całkowitym braku zrozumienia głównych zasad funkcjonowania samorządu terytorialnego. Można natomiast przyjąć zasadę, że gmina sama określa terminy, wprowadza je do WPF, a także uwzględnia w przywróconym WPI (wg studium). Kodeks powinien wyznaczać termin maksymalny, jednak znacznie dłuższy niż sześć lat.

IV. Uwagi dotyczące niektórych innych rozwiązań systemowych:

1. Wątpliwości budzi **zbyt duża szczegółowość niektórych elementów studium**.

2. Uzgodnienia są dopuszczalne **tylko w sprawach zasadniczych** (obronność itp.); w pozostałych – **opinie** właściwych organów (instytucji)

3. Oczywiście celowe jest wprowadzenie wymogu **integracji dokumentów strategicznych gminy**. Istotne jest jednak trafne określenie listy tych dokumentów, a także przyjęcie zasady, że obowiązek wzajemnego dostosowania tych dokumentów nie dotyczy zmian bieżących, lecz jedynie ich uchwalania oraz przyjmowania całłościowych aktualizacji (w rozumieniu ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju).

4. Wątpliwości budzi proponowany zakres integracji **studium i WPF**, który przy obecnym charakterze i zawartości wieloletniej prognozy finansowej nie jest możliwy. Studium powinno natomiast być uwzględniane w przywróconym wieloletnim planie inwestycyjnym (**WPI**).

5. Poważne kontrowersje wywołuje zaproponowane w projekcie „**dostosowanie struktury gruntowej**”. Jego realizacja w przedstawionej formie nie wydaje się możliwa. Gmina powinna mieć prawo (a nie obowiązek) przeprowadzenia tej operacji i to tylko w takim zakresie, jaki jest niezbędny do realizacji głównych założeń planu miejscowego.

6. Pożądane jest oparcie prac planistycznych o **systemy informacji przestrzennych**. Wymaga to lepszej integracji projektu Kodeksu z dyrektywą INSPIRE oraz prawem geodezyjnym i kartograficznym i z ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej.

V. Zgłaszamy także następujące **uwagi szczegółowe**:

1. Przy planach uproszczonych oraz przepisach urbanistycznych należy dopuścić do rezygnacji z niektórych uzgodnień lub/i opinii.
2. Należy umożliwić odstępstwo od zasady sporządzania planów dla całych jednostek urbanistycznych dla planów inwestycji celu publicznego, z których wiele ma charakter liniowy.
3. Należy wyraźnie wskazać, że tylko plan miejscowy ma charakter prawa miejscowego, oraz określić, które spośród pozostałych opracowań są wiążące oraz w jakim zakresie i kogo wiążą.
4. Należy wprowadzić przepis, że sposób rozpatrywania uwag indywidualnych do opracowań planistycznych określa statut gminy, a zestawienie informacji o ich rozpatrzeniu zawiera się każdorazowo w załączniku do uchwały rady gminy.
5. Należy wprowadzić przepis końcowy, upoważniający organy samorządu terytorialnego do wydawania regulacji lokalnych nawet przy braku regulacji „nadrzędnych” (np. wojewódzkich).
6. Należy zwiększyć zakres opinii konserwatora zabytków (art. 402 pkt 16 – także obiekty ujęte w wojewódzkim i gminnym rejestrze zabytków).
7. Należy uzupełnić rodzaje obszarów funkcjonalnych ujmowanych w studium o „strefę śródmiejską”.
8. Prawo zabudowy powinno być jasno zdefiniowane.
9. Kategorie inwestycji powinny być określone w ustawie (art. 314). Delegacja dla Rady Ministrów, zawarta w art. 315, powinna wówczas dotyczyć jedynie uszczegółowienia opisu kategorii, zawartego w art. 314.
10. Uzależnienie zgody na rozwiązanie zamienne (odstępstwo) od opinii rzeczoznawcy jest niekonstytucyjne. Postępowania w sprawie odstępstw powinny pozostać w obecnym kształcie.
11. Kodeks powinien bardziej rygorystycznie określać wymogi wobec osób sporządzających opracowania planistyczne, adekwatnie do rangi tych opracowań. Biorąc pod uwagę fatalne skutki obecnej ustawy, która dopuściła wykonywanie planów i opracowywanie decyzji osobom bez doświadczenia urbanistycznego należy rozważyć przywrócenie systemu uprawnień potwierdzanych i kontrolowanych przez ministerstwo.

Sopot, 25 listopada 2016 r.