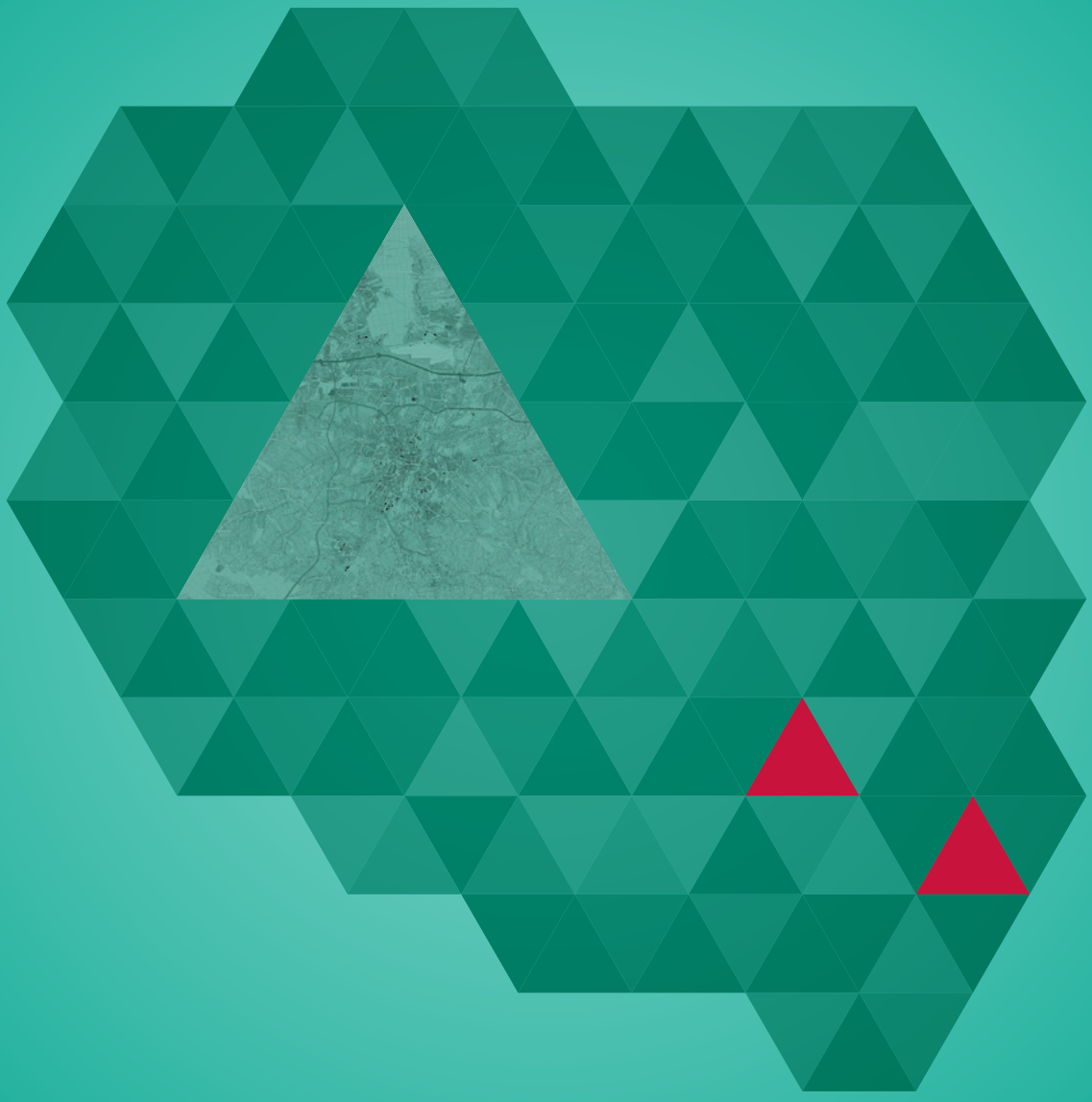
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized
Public Disclosure Authorized

POLAND CATCHING-UP REGIONS 2

W KIERUNKU LEPSZEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W WOJEWÓDZTWACH PODKARPACKIM I ŚWIĘTOKRZYSKIM



Komisja Europejska
MINISTERSTWO INWESTYCJI I ROZWOJU
WORLD BANK GROUP

POLAND CATCHING-UP 2 REGIONS

W KIERUNKU LEPSZEGO PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W WOJEWÓDZTWACH PODKARPACKIM I ŚWIĘTOKRZYSKIM

Umowa Administracyjna pomiędzy Komisją Europejską a Międzynarodowym Bankiem Odbudowy i Rozwoju, dotycząca Części II Programowego funduszu powierniczego dla pojedynczego darczyńcy w ramach strategii "Europa 2020"

Fundusz Powierniczy nr. TF072592

Maj 2018

Komisja Europejska

MINISTERSTWO INWESTYCJI I ROZWOJU

WORLD BANK GROUP

© 2018 International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank
1818 H Street NW
Washington DC 20433
Telephone: 202-473-1000
Internet: www.worldbank.org

This work is a product of the staff of The World Bank with external contributions. The findings, interpretations, and conclusions expressed in this work do not necessarily reflect the views of The World Bank, its Board of Executive Directors, or the governments they represent.

The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Rights and Permissions

The material in this work is subject to copyright. Because The World Bank encourages dissemination of its knowledge, this work may be reproduced, in whole or in part, for noncommercial purposes as long as full attribution to this work is given.

Any queries on rights and licenses, including subsidiary rights, should be addressed to World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA; fax: 202-522-2625; e-mail: pubrights@worldbank.org.

SPIS TREŚCI

Podziękowania 5

Streszczenie 7

Wprowadzenie 11

GŁÓWNE WYZWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE 17

PLANOWANIE PRZESTRZENNE DLA RZESZOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO 23

- Dane 25
- Proces 35
- Rozwiązania i narzędzia 35
- Finansowanie 41

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINIE STASZÓW 43

- Aktualizacja studium 44
- Lepsze planowanie przestrzenne 45

UŁATWIENIA W UZYSKIWANIU POZWOLEŃ BUDOWLANYCH W KIELCACH 47

ZAŁĄCZNIKI 55

- ZAŁĄCZNIK 1. Dlaczego planowanie przestrzenne ma znaczenie 56
- ZAŁĄCZNIK 2. Planowanie przestrzenne w Polce na przestrzeni lat 64
- ZAŁĄCZNIK 3. Metodologia analizy dostępności działek 76
- ZAŁĄCZNIK 4: Specyfikacja zamówienia: Strategia Rozwoju Przestrzennego ROF 78
- ZAŁĄCZNIK 5: Specyfikacja zamówienie: Kierunki Zagospodarowania Przestrzennego dla Gmin ROF 90
- ZAŁĄCZNIK 6. Przykładowa propozycja urbanistyczna, miasto Oradea, Rumunia 100
- ZAŁĄCZNIK 7. Specyfikacja zamówienia: MPZP Staszów 104
- ZAŁĄCZNIK 8. Procedury i terminy związane z ubieganiem się o pozwolenia budowlane w miastach wojewódzkich 117
- ZAŁĄCZNIK 9: Lista kontrolna: wydanie decyzji o warunkach zabudowy 120
- ZAŁĄCZNIK 10: Lista kontrolna: wydanie dezycji o pozwoleniu na budowę 122

RYSUNKI

RYSUNEK 1. Regiony NUTS 2 sklasyfikowane w kontekście celów polityki spójności (po lewej) i kategorii „Lagging Regions" (po prawej) 13

RYSUNEK 2. Geoportal Kielce 20

RYSUNEK 3. Tereny objęte planem zagospodarowania przestrzennego w gminie Kielce 20

RYSUNEK 4. Tereny chronione w gminie Kielce 21

RYSUNEK 5. Grunty będące własnością publiczną w gminie Kielce 21

RYSUNEK 6. Infrastruktura sieciowa użyteczności publicznej w gminie Kielce 21

RYSUNEK 7. Grunty prywatne w gminie Kielce 21

RYSUNEK 8. Działki zabudowane na terenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF) 26

RYSUNEK 9. ROF: tereny niedostępne pod zabudowę lub z ograniczeniami budowlanymi 28

RYSUNEK 10. ROF: tereny najbardziej dostępne pod zabudowęt 22

RYSUNEK 11. Proponowana infrastruktura transportowa I biznesowa dla ROF 32

RYSUNEK 12. Plan Ildefonsa Cerdy z 1859 r. 36

RYSUNEK 13. Dawne zdjęcie: okolice katedry Sagrada Familia w czasach, gdy rozpoczęto budowę 36

RYSUNEK 14. Barcelona współcześnie 37

RYSUNEK 15. Okolice katedry Sagrada Familia współcześnie 37

RYSUNEK 16. Istniejące i proponowane plany zagospodarowania przestrzennego na terenie ROF 38

RYSUNEK 17. Urbanizacja terenów podobnych do tego pokazanego poniżej, położonego w ROF, wymaga narzędzi planowania przestrzennego 39

RYSUNEK 18. Çatalhöyük (ok. 7.000 p.n.e.) – pierwszy znany plan zagospodarowania przestrzennego (rekonstrukcja malowidła naskalnego) 56

RYSUNEK 19. Planowanie przestrzenne wg starożytnych Rzymian 57

RYSUNEK 20. Dwa miasta leżące na dwóch przeciwstawnych biegunach pod względem gęstości zabudowy 58

RYSUNEK 21. W ostatnich latach Warszawa rozrasta się w sposób niekontrolowany 59

RYSUNEK 22. Rozkład gęstości zabudowy w Paryżu jest bardziej efektywny niż w Moskwie 60

RYSUNEK 23. Porównanie przejezdnej i nieprzejezdnej lokalizacji 60

RYSUNEK 24. W Nowym Jorku znajdziemy przykłady zarówno dobrego planowania, jak I jego braku 61

RYSUNEK 25. W Nowym Jorku znajdziemy przykłady zarówno dobrego planowania, jak I jego braku 61

RYSUNEK 26. Identyczną gęstość można uzyskać przy pomocy różnych schematów zabudowy działki 62

TABELE

TABELA 1. Średnia wielkość działki w zależności od kategorii, ROF 24

TABELA 2. Proponowany kosztorys działań na rzecz poprawy planowania przestrzennego dla ROF 41

TABELA 3. Zestawienie wyników przeprowadzonej wśród kieleckich architektów ankiety dotyczącej łatwości uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy 48

TABELA 4. Zestawienie wyników przeprowadzonej wśród kieleckich architektów ankiety dotyczącej łatwości uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę 49

TABELA 5. Zalecenia dotyczące usprawnień w wydawaniu pozwoleń na budowę w Kielcach 52

PODZIĘKOWANIA

Raport został przygotowany przez zespół, w skład którego weszli: Marcel Ionescu-Heroiu, Grzegorz Wolszczak, Agnieszka Boratyńska, Dorota Tekieli-Bisińska, Ciprian Moldovan, Bogdan Dolean, Marcin Mazur, Piotr Kamiński, Marcin Piernikowski, Łukasz Mikula, Maria Navarette, Mirosław Grochowski i Adina Dorina Vintan. Paul Kriss koordynował pracę zespołu. Justyna Podralska i Josef Konvitz przekazali cenne komentarze do raportu.

Zespół pragnie wyrazić wdzięczność pani komisarz Corinie Cretu za powołanie Inicjatywy oraz panu ministrowi Jerzemu Kwiecińskiemu z Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju za udzieloną pomoc. Zespół dziękuje również następującym osobom z Komisji Europejskiej za nieocenione zaangażowanie i wsparcie: Marc Lemaitre, Erich Unterwurzaher, Christopher Todd, Wolfgang Munch i Justyna Podralska.

Zespół dziękuję następującym osobom za ich cenne wskazówki: Arup Banerji, David Sislen, Carlos Pinerua, Andrea Liverani.

Zespół jest wdzięczny wszystkim partnerom za wsparcie okazane podczas realizacji działań, doskonałą współpracę na każdym z etapów prac, a także za pasję w działaniach na rzecz rozwoju swoich regionów i instytucji. Na szczególne podziękowanie zasługują: Piotr Zygadło, Anna Sulińska-Wójcik, Aleksandra Sztetyłło-Budzewska, Michał Leszczyński, Krystyna Łazutka, Anna Kędziora, Grzegorz Kmiecik z Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju; Władysław Ortyl, Danuta Cichoń, Paweł Wais, Agnieszka Dobrzańska-Stawarz, Anna Masłyk, Jerzy Rodzeń z Podkarpackiego Urzędu Marszałkowskiego; Andrzej Gutkowski, Paweł Potyrański, Anna Raińczuk z Urzędu Miasta Rzeszów; Tadeusz Ferenc, Krzysztof Grad, Edward Dobrzański, Paweł Baj, Wilhelm Woźniak, Adam Skoczylas, Stanisław Gierlak, Stanisław Gwizdak, Joanna Rupar, Zbigniew Łoza, Adam Dziedzic, Lesław Kuźniar, Janusz Skotnicki, Wiesław Dronka, Justyna Placha-Adamska, Joanna Wdowik-Mika ze Stowarzyszenia Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego; Adam Jarubas, Grzegorz Orawiec, Sylwia Mucha, Anna Braun, Lilianna Krężołek, Kamila Kępczyńska-Kaleta z Świętokrzyskiego Urzędu Marszałkowskiego; Leszek Kopeć, Ewa Kondek, Alina Kuszla z Urzędu Gminy Staszów; Tadeusz Sayor, Artur Hajdorowicz, Andrzej Kędra, Anna Dwurnik, Anita Lagierska, Zofia Kułagowska-Obzejda, Anna Zadara z Urzędu Miasta Kielce.

STRESZCZENIE

Opracowanie zawiera przegląd wyzwań i zaleceń dotyczących poprawy planowania przestrzennego w Polsce. Powstało w ramach projektu będącego częścią szerszej inicjatywy Unii Europejskiej pod nazwą *„Catching-up Regions"*, finansowanej przez Komisję Europejską (KE) i realizowanej pod jej kierownictwem. Osią inicjatywy jest bezpośrednia współpraca z mniej rozwiniętymi regionami UE celem przezwyciężenia barier na drodze rozwoju. W Polsce KE realizuje inicjatywę przy pomocy Banku Światowego, a zakres poruszanych zagadnień obejmuje tematy takie jak centra transferu technologii, bezpośrednie wsparcie dla MŚP oraz usprawnienia w systemie kształcenia zawodowego w szkołach średnich.

„Lepsze planowanie przestrzenne w Polsce" to jeden z komponentów drugiego etapu inicjatywy *„Catching-up Regions"* na terenie Polski, dotyczący tego, w jaki sposób rozszerzyć zasięg planowania przestrzennego w kraju (jak dotąd zaledwie 30% powierzchni Polski objęto miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego) oraz usprawnić planowanie. Uczestniczą w nim dwa województwa: podkarpackie i świętokrzyskie; a swoim zakresem projekt obejmuje trzy aspekty planowania przestrzennego, takie jak:

1. **Planowanie dla miejskiego obszaru funkcjonalnego (MOF).** To właśnie duże, dynamiczne obszary miejskie najbardziej potrzebują przemyślanych narzędzi planowania przestrzennego i czerpią z nich najwięcej korzyści. Przyciągają wiele nowych osiedli mieszkaniowych i inwestycji, mają też znaczne potrzeby pod względem nowej infrastruktury publicznej. W związku z tym projekt koncentruje się na Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym, w skrócie ROF (w woj. podkarpackim); przy założeniu, że rezultaty projektu okażą się przydatne dla innych miejskich obszarów funkcjonalnych w Polsce i za granicą.

2. **Planowanie dla niewielkiej miejscowości.** Zdecydowana większość miejscowości w Polsce to stosunkowo niewielkie ośrodki o skromnych wyzwaniach planistycznych, lecz one również potrzebują planowania przestrzennego i czerpią z niego istotne korzyści. Działania dotyczące gminy Staszów (woj. świętokrzyskie) pokazują, w jaki sposób planowanie przestrzenne może się przyczynić do walki z konkretnymi wyzwaniami rozwojowymi w mniejszych miejscowościach, czego przykładem może być renowacja terenów dawnej kopalni i przekształcenie ich w park przemysłowy, nad czym pracuje Staszów.

3. **Ułatwienia w uzyskiwaniu pozwoleń budowlanych.** Ta część projektu nawiązuje do regionalnej edycji raportu „Doing Business" oraz wniosków i zaleceń z tego raportu wdrażanych w Kielcach w ramach pierwszego etapu inicjatywy „Catching-up Regions" na terenie Polski. Celem jest wdrożenie proponowanych rozwiązań usprawniających przebieg procesu wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz pozwoleń na budowę.

Podobnie jak przy realizacji pierwszego etapu inicjatywy *„Catching-up Regions"*, celem tego działania nie było powstanie raportu, lecz rozwiązanie konkretnego problemu rozwojowego podczas trwającego rok projektu. Prace zespołu projektowego koncentrowały się na czterech głównych zagadnieniach:

1. **Zebranie danych.** W planowaniu przestrzennym plan stanowi 20 procent, a planowanie 80 procent pracy, lecz warunkiem jest dostępność danych niezbędnych do sporządzenia planu. Bez danych sporządzenie planu staje się trudniejsze. Na szczęście w przypadku Polski wszelkie dane niezbędne do opracowania planu są dostępne. Trudność polega na zebraniu potrzebnych danych pochodzących z różnych źródeł i odnoszących się do obszaru objętego zakresem planu.

2. **Koordynacja.** Planowanie przestrzenne jest zadaniem wymagającym zaangażowania dużej liczby interesariuszy, a poziom trudności i komplikacji dodatkowo wzrasta w przypadku miejskiego obszaru funkcjonalnego. Bank Światowy ma ten atut, że znany jest jako bezstronny pośrednik i mógł z powodzeniem stworzyć platformę współpracy między poszczególnymi podmiotami.

3. **Wymiana wiedzy.** Polska w ostatnich latach nie wdrożyła najbardziej efektywnych rozwiązań w obszarze planowania przestrzennego i mogłaby się sporo nauczyć od innych krajów stosujących bardziej zaawansowane praktyki. Zespołowi projektowemu udało się pozyskać zróżnicowane grono ekspertów pracujących nad konkretnymi rozwiązaniami dla problemów stojących przed beneficjentami projektu.

4. **Planowanie i finansowanie.** Kiedy dane są już zebrane, a zainteresowane strony dyskutują o usprawnieniach w planowaniu przestrzennym, trzeba sporządzić „mapę drogową" pokazującą, jak można idee przekuć w rzeczywistość. W tym celu sporządzono zestaw „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia" (SIWZ) dla ROF i gminy Staszów, do wykorzystania przy zlecaniu wykonania dokumentów planistycznych (szczegóły w dalszej części opracowania), a także zorganizowano dialog pomiędzy Urzędem Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego a Instytucją Zarządzającą Programem Operacyjnym Wiedza Edukacja Rozwój na lata 2014-2020, pod auspicjami Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego ubiega się o dofinansowanie w wysokości 55 milionów złotych na poprawę planowania przestrzennego dla ROF w perspektywie roku 2022 (proponowany termin wdrożenia).

Należy mieć nadzieję, że wyniki projektu okażą się również przydatne dla innych władz regionalnych i lokalnych, w Polsce i za granicą.

WPROWADZENIE

Rolą unijnej polityki spójności jest zmniejszanie luk rozwojowych i dysproporcji między poszczególnymi Państwami Członkowskimi i regionami UE. W okresie programowania 2014-2020 w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych około 454 mld euro przeznaczono na poprawę konkurencyjności regionów UE, ze szczególnym uwzględnieniem regionów słabiej rozwiniętych (z PKB na mieszkańca, licząc wg standardu siły nabywczej, poniżej 75 procent unijnej średniej) i regionów przechodzących transformację (z PKB na mieszkańca, licząc wg standardu siły nabywczej, między 75 a 90 procent unijnej średniej). Jednak m.in. w związku z pokłosiem kryzysu gospodarczego z 2008 roku oraz problemami o charakterze strukturalnym nie wszystkie regiony UE były w stanie w pełni skorzystać z tych możliwości.

W związku z tym unijna komisarz ds. polityki regionalnej p. Corina Cretu, wraz z grupą zadaniową na rzecz usprawniania wdrożeń, opracowali koncepcję inicjatywy ***„Lagging Regions".*** Inicjatywa ma służyć identyfikacji przeszkód na drodze wzrostu w regionach słabiej rozwiniętych i zapewnić im ukierunkowaną pomoc i programy na rzecz wzrostu. Słabiej rozwinięte regiony mogą dzięki temu liczyć na wsparcie oferowane z udziałem szerokiego grona interesariuszy (tj. regionalna i lokalna administracja, placówki oświatowe, instytucje otoczenia biznesu, MŚP, przedsiębiorcy, inwestorzy, organizacje pozarządowe, międzynarodowe instytucje finansowe). Ma to zwielokrotnić siłę oddziaływania regionalnych inwestycji. W UE wyróżnia się dwa rodzaje regionów klasyfikowanych jako „słabiej rozwinięte", a mianowicie:

- REGIONY NISKIEGO WZROSTU, czyli słabiej rozwinięte i przechodzące transformację regiony, które w latach 2000-2013 nie dokonały konwergencji do poziomu unijnej średniej w Państwach Członkowskich, w których PKB na mieszkańca (licząc wg standardu siły nabywczej) plasowało się w 2013 roku poniżej średniej UE. Należą tu niemal wszystkie słabiej rozwinięte i przechodzące transformację regiony w Grecji, Włoszech, Hiszpanii i Portugalii.

- REGIONY NISKICH DOCHODÓW, czyli wszystkie regiony, w których PKB na mieszkańca (licząc wg standardu siły nabywczej) plasowało się w 2013 roku poniżej poziomu 50% średniej UE. Należą tu słabiej rozwinięte regiony Bułgarii, Węgier, Polski i Rumunii.

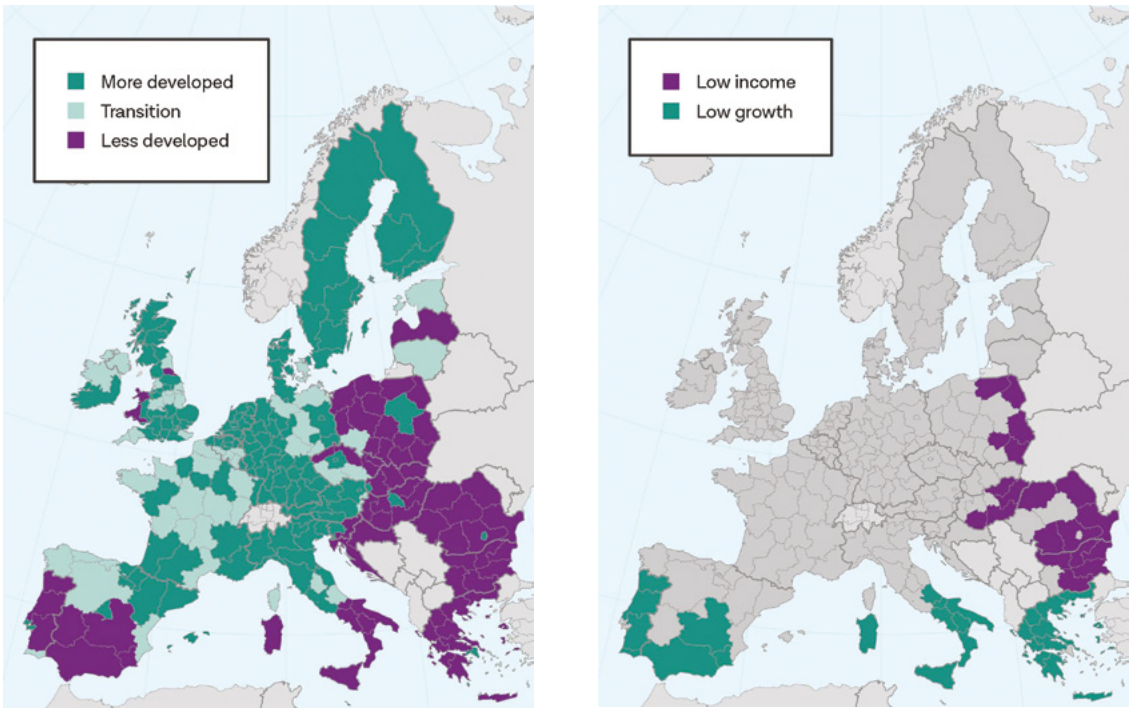
Polska i Rumunia to pierwsze dwa kraje wybrane do pilotażu inicjatywy, przy czym w każdym z tych krajów wybrano po dwa regiony: w Polsce są to woj. świętokrzyskie i podkarpackie, a w Rumunii region północno-zachodni i północno-wschodni. Na terenie Polski partnerem inicjatywy (przemianowanej na *„Poland Catching-up Regions Initiative"*) został Bank Światowy. Po zakończeniu pierwszego etapu przystąpiono do realizacji etapu drugiego, obejmującego kontynuację wybranych działań z pierwszego etapu oraz szereg nowych zagadnień, takich jak:

1. Transfer technologii w województwie podkarpackim: Podkarpackie Centrum Innowacji.
2. Działania na rzecz poprawy planowania przestrzennego w woj. podkarpackim i świętokrzyskim.
3. Efektywność energetyczna dla poprawy jakości powietrza w woj. małopolskim i śląskim.
4. Praktyki stosowane przez inspekcje bezpieczeństwa i jakości żywności w woj. lubelskim i podkarpackim.

Prezentowany raport dotyczy zagadnień i rezultatów odnoszących się do komponentu planowania przestrzennego, będącego częścią drugiego etapu inicjatywy. W ramach komponentu powstały „Specyfikacje istotnych warunków zamówienia" (SIWZ) dla zadania polegającego na opracowaniu dokumentów planowania przestrzennego dla dwóch następujących obszarów: 1) gmina Staszów (w woj. świętokrzyskim); b) Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF), w skład którego wchodzi 13 gmin z woj. podkarpackiego. W przypadku Staszowa plan zagospodarowania przestrzennego zostanie wdrożony przez miejscową administrację, natomiast w przypadku ROF plan będzie owocem wspólnego wysiłku 13 zainteresowanych gmin, Urzędu Marszałkowskiego i innych podmiotów z regionu. Dodatkowo, kontynuowane będzie działanie nr 3 z pierwszego etapu inicjatywy dotyczące ułatwień w rozpoczynaniu działalności gospodarczej (rejestrowaniu spółki) w woj. podkarpackim i świętokrzyskim, aby usystematyzować zalecenia dotyczące usprawnień w procedurze uzyskiwania pozwoleń budowlanych.

W Załączniku nr 1 omówiono bardziej szczegółowo, dlaczego przemyślane planowanie przestrzenne jest ważne dla polskich miejscowości i jakie wyzwania rozwojowe można za jego pomocą rozwiązać, ale w tym punkcie warto zwrócić uwagę na kilka danych liczbowych:

RYSUNEK 1.
Regiony NUTS 2 sklasyfikowane w kontekście celów polityki spójności (po lewej) i kategorii „Lagging Regions" (po prawej)



Źródło: Farole, Thomas et al. 2017. *"Rethinking Lagging Regions in the EU: evidence-based principles for future Cohesion Policy"*. Bank Światowy.

1. Do Rzeszowa codziennie dojeżdża około 56 tys. osób, głównie z podmiejskich terenów wchodzących w skład Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Codzienna odległość dojazdowa wynosi średnio 31 km (tam i z powrotem), zużywane jest około 112.000 litrów paliwa, a wielkość emisji CO2 wynosi około 248 ton. Gdyby rozbudowa Rzeszowa przebiegała według wzorców bardziej zwartej zabudowy miejskiej, wielu z tych niekorzystnych efektów zewnętrznych można by uniknąć.
2. W 2016 roku Urząd Miasta Rzeszowa wydał 907 pozwoleń na budowę, a średni czas oczekiwania na wystawienie pozwolenia wyniósł 148 dni. We wspomnianym roku w Kielcach wystawiono 431 pozwoleń na budowę, a średni czas oczekiwania na wystawienie pozwolenia wyniósł 160 dni. Po zsumowaniu otrzymujemy odpowiednik 203.198 dni (albo 556 lat, nie mówiąc już o liczbie osobo-godzin) potrzebnych na dopełnienie procedury biurokratycznej, która byłaby zbędna, gdyby miasta te dysponowały funkcjonującym planem zagospodarowania przestrzennego.
3. Rozrastanie się podmiejskich terenów wokół Rzeszowa doprowadziło do niekontrolowanej rozbudowy osiedli wzdłuż istniejącej infrastruktury drogowej. Ogólnie rzecz biorąc, nowe i starsze osiedla mieszkaniowe rozciągają się wzdłuż koło 500 kilometrów dróg. Zapewnienie tym domom jednorodzinnym dostępu do sieci wodno-kanalizacyjnej, oświetlenia ulicznego, sieci gazowej, elektryczności i transportu publicznego jest znacznie droższe w porównaniu do bardziej zwartej struktury zabudowy wokół centrum Rzeszowa.

Wszystkie trzy zaproponowane poddziałania dotyczące planowania przestrzennego zaprojektowano z myślą o stosunkowo łatwej replikacji w innych kontekstach w Polsce i za granicą. Do potencjalnych beneficjentów projektu należą, między innymi:

Planowanie przestrzenne dla ROF. Wśród głównych beneficjentów trzeba wymienić szesnaście pozostałych obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich w Polsce. Większość z nich charakteryzuje się podobną konfiguracją instytucjonalną i analogicznym zestawem strategicznych dokumentów, a także jednakowym otoczeniem prawno-regulacyjnym. Efekty prac mają również odniesienie do innych obszarów miejskich na

[1] Boguchwała, Chmielnik, Czarna, Czudec, Głogów Małopolski, Krasne, Lubenia, Łańcut, Miasto Łańcut, Miasto Rzeszów, Świlcza, Trzebownisko, Tyczyn

świecie, w tym w krajach rozwiniętych. Przemyślane planowanie przestrzenne w wymiarze metropolitalnym to sztuka, która nie została jeszcze w pełni opanowana, a wszelkie wnioski i doświadczenia mogą być przydatne do tworzenia nowych rozwiązań.

Planowanie przestrzenne w gminie Staszów. Wśród głównych beneficjentów trzeba wymienić większość polskich miejscowości i gmin, które pod wieloma względami są podobne do Staszowa. Nawet jeśli skala wyzwań jest na tym szczeblu mniejsza, to przecież wciąż są to wyzwania czekające na rozwiązanie. Planowanie przestrzenne to jedno z narzędzi, przy pomocy których mniejsze miejscowości mogą pobudzić swoją dynamikę i podnieść jakość życia mieszkańców, hamując w ten sposób odpływ ludności i starzenie się społeczeństwa.

Ułatwienia w uzyskiwaniu pozwoleń budowlanych w Kielcach. Wśród głównych beneficjentów trzeba wymienić inne polskie miasta, choćby z racji tego, że funkcjonują one w podobnym reżimie prawno-regulacyjnym. Zważywszy jednak, że metodologia *„Doing Business"* oparta jest na międzynarodowych wskaźnikach i porównaniach pokazujących, w jaki sposób pewne kraje i miasta wychodzą na prowadzenie pod względem efektywności podejmowanych działań, rezultaty mogą się okazać przydatne dla odbiorców z różnych krajów.

GŁÓWNE WYZWANIA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

W ostatnich latach Polska okazała się prymusem w bardzo wielu dziedzinach. Niestety, planowanie przestrzenne nie jest jedną z nich. Zaledwie 30% terytorium polskich gmin objętych jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, a znaczna część zadań przypisanych do planowania jest realizowana za pomocą indywidualnego rozwiązania, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje te są podejmowane doraźnie i arbitralnie przez miejscową administrację, często bez właściwego odniesienia do istniejących dokumentów strategicznych i bez odpowiednio przeprowadzonych konsultacji publicznych. Co więcej, wydanie decyzji o warunkach zabudowy trwa od dwóch do trzech miesięcy (a czasem dłużej). Innymi słowy, przy założeniu, że w danej miejscowości powstaje 1000 nowych budynków, potrzeba (w przeliczeniu) około 250 lat pracy i znacznych zasobów finansowych, aby wydać decyzje, które można by podjąć szybko i sprawnie, gdyby tylko był uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

Oczywiście, wysiłki władz lokalnych mające na celu promowanie inwestycji budowlanych poprzez wydawanie decyzji o warunkach zabudowy przyniosły szereg dodatkowych negatywnych efektów zewnętrznych. I tak, według oficjalnych rządowych raportów i szacunków z 2010 r., łączny potencjał mieszkaniowy terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych odpowiada liczbie około 77 milionów mieszkańców. Szacuje się, że całkowity potencjał mieszkaniowy gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe we wszystkich istniejących studiach uwarunkowań to około 176 milionów mieszkańców, chociaż cała ludność Polski wynosi około 38 milionów.

Niekorzystne skutki przestrzenne nieskoordynowanego i nierealistycznego planowania, wykraczającego poza zakres realnych potrzeb i możliwości finansowych (wraz z ciągłym zastępowaniem planów miejscowych decyzjami administracyjnymi w trosce o zapewnienie nowych inwestycji), prowadzą do coraz gwałtowniejszego rozlewania się zabudowy w całej Polsce. Jest to niszczące dla ładu przestrzennego i generuje nieuzasadnione wydatki na transport, infrastrukturę i inne usługi komunalne.

Niezadowalające funkcjonowanie sektora planowania przestrzennego w Polsce nie uszło uwagi Komisji Europejskiej. Na przykład, w raporcie zat. „Country Report Polska 2018" napisano:

> *Braki w zakresie ram planowania przestrzennego i wydawania pozwoleń na budowę mają wpływ na klimat inwestycyjny i rozwój regionalny. Niewiążący charakter dokumentów zawierających wytyczne dotyczące zagospodarowania przestrzennego na poziomie lokalnym, ograniczony zasięg planów zagospodarowania przestrzennego i dominująca rola doraźnych decyzji administracyjnych dotyczących pozwoleń na budowę skutkują zniekształceniem wzorców zagospodarowania przestrzennego. To sprawia, że inwestowanie w niektórych lokalizacjach traci na atrakcyjności; prowadzi do zabudowy na obszarach zagrożonych (np. powodzią) i powoduje niekontrolowany rozwój miast, który skutkuje presją wywieraną na istniejącą infrastrukturę.*

Idąc dalej, w rekomendacjach z 2017 r. zat. *„Poland Country Specific Recommendations for 2017"* czytamy:

> *Słabości planowania przestrzennego skutkują wzrostem obciążeń administracyjnych związanych z koniecznością ubiegania się o pozwolenie na budowę. Plany zagospodarowania przestrzennego obejmują niewielką część terytorium Polski i często są niskiej jakości. W obszarach nieobjętych planem miejscowym pozwolenia na budowę wydawane są na podstawie jednorazowych decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy, co przekłada się na ryzyko i niepewność dla inwestorów.*

Chcąc podnieść wydajność i skuteczność polskiego systemu planowania przestrzennego trzeba rozwiązać szereg kluczowych kwestii takich jak, między innymi:

1. **Prawo własności nie przekłada się automatycznie na prawo do zabudowy i zagospodarowania terenu.** Z faktu, że ktoś jest właścicielem gruntu nie wynika, że ma prawo wybudować na nim co zechce. Jest to jedno z wiodących założeń planowania przestrzennego.

2. **Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powinny stanowić normatywny wyraz zintegrowanych strategii rozwoju.** Każda interwencja przestrzenna wymaga odpowiedniego uzasadnienia.

3. **Plany zagospodarowania przestrzennego są uszeregowane „kaskadowo", tzn. „zintegrowane" plany wyższego szczebla (np. krajowe i wojewódzkie) mają pierwszeństwo przed lokalną polityką zagospodarowania przestrzennego i planami miejscowymi.** W politykach i planach niższego szczebla należy zawsze stosować się do szczegółowych postanowień planów wyższego szczebla.

4. **Plany zagospodarowania przestrzennego powinny obejmować granice zabudowy (aby nie dopuścić do niekontrolowanego „rozlewania się" miast) i jednoznaczne obostrzenia dotyczące zagospodarowania określonych gruntów (np. rezerwaty przyrody, tereny zabytkowe, obszary zalewowe).** Plan zagospodarowania przestrzennego mówi nie tylko, gdzie można budować, ale również, gdzie nie można. W postanowieniach polityk i planów zagospodarowania przestrzennego pierwszeństwo przebudowy i zabudowy należy przyznać terenom już zagospodarowanym (typu *„brownfield"*), a inwestycje na terenach dziewiczych (typu *„greenfield"*) rozważać dopiero po całkowitym wykorzystaniu potencjału tych pierwszych.

5. **Plany zagospodarowania przestrzennego nie powinny hamować dynamiki rynkowej, tylko korygować niekorzystne efekty zewnętrzne wynikające z funkcjonowania rynku.** Domy buduje się wzdłuż drogi zamiast w zwartej zabudowie osiedlowej dlatego, że brakuje planu, a nie dlatego, że zadziałała „niewidzialna ręka rynku". Nowa zabudowa z reguły powstaje w miejscach najbardziej dostępnych, a w postanowieniach planu miejscowego należy zadbać o to, by takie miejsca znalazły się tam, gdzie powinny.

6. **Plany zagospodarowania przestrzennego nie powinny w założeniu pociągać za sobą kosztów odszkodowań wypłacanych przez władze publiczne.** Plan miejscowy jest aktem normatywnym i tak go należy traktować – nie powinien być przedmiotem sporu sądowego po jego uchwaleniu, lecz tematem do negocjacji i konsultacji na etapie przed uchwaleniem.

7. **Plany zagospodarowania przestrzennego powinny być realistyczne, osadzone w czasie i wyważone.** O ile plan miejscowy powinien pokrywać całe terytorium danej miejscowości, powinien jednocześnie przewidywać możliwość zagospodarowania i zabudowy oraz wykorzystania gruntu do określonego przeznaczenia tylko w tym zakresie, w jakim jest to wykonalne w okresie ważności danego planu (np. 10 lat). Poza tym trudno jest przewidywać kierunki postępu technologicznego i tempo rozwoju, dlatego w planie należy uwzględnić pewną dozę elastyczności.

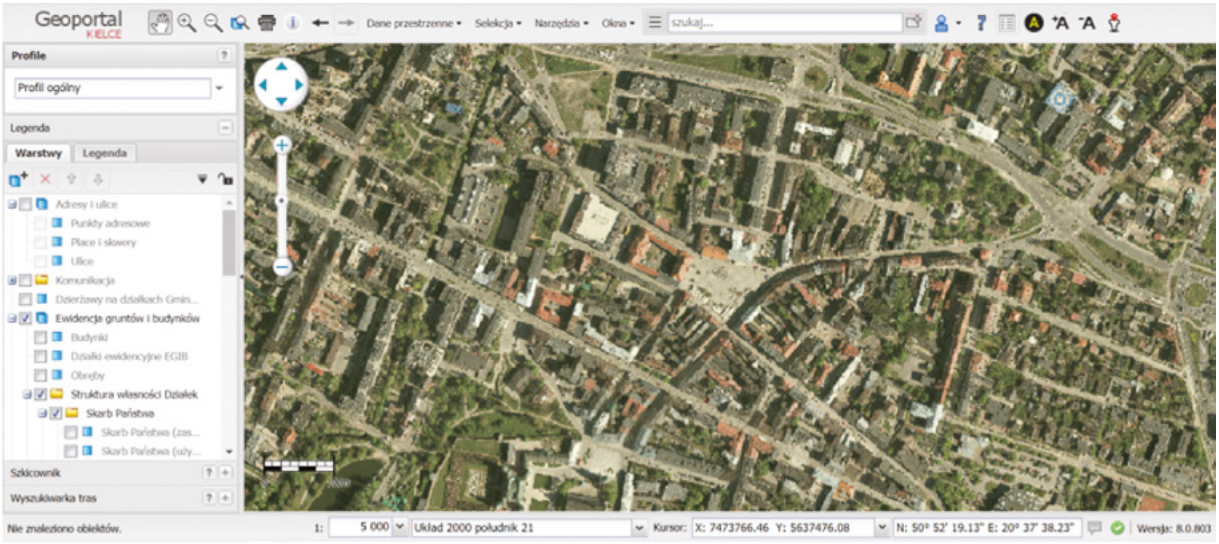
8. **W procesie planowania przestrzennego 20 procent stanowi sam plan, natomiast 80 procent przypada na planowanie.** Zastosowanie przepisów obowiązujących dla wyznaczonych stref zagospodarowania i zasugerowanie interwencji infrastrukturalnych może być stosunkowo mało czasochłonne, ale proces „ucierania" kompromisu w szerokim gronie interesariuszy zainteresowanych powstającymi postanowieniami musi potrwać.

Polska udowodniła, że potrafi osiągać znakomite wyniki na wielu polach, począwszy od wykorzystania środków unijnych, przez szybkie postępy w edukacji, aż po fenomenalne parametry gospodarcze. W planowaniu przestrzennym Polska także może sobie wypracować mocną pozycję. W Załączniku nr 2 przedstawiono bardziej szczegółowy opis ewolucji systemu planowania przestrzennego w Polsce, a także kilka istotnych wyzwań, z jakimi mamy do czynienia obecnie.

I chociaż Polska ma obecnie dysfunkcyjny system planowania przestrzennego, nie oznacza to, że nie może poczynić znaczących postępów w tej dziedzinie, tak jak to miało miejsce w innych sektorach. Dwa kluczowe czynniki, dzięki którym Polska będzie mogła zreformować system planowania przestrzennego, to wysoki potencjał administracji publicznej oraz doskonałe dane i narzędzia, z których można skorzystać przy sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego.

Dobrym przykładem jest gmina Kielce w województwie świętokrzyskim, która wyróżnia się zarówno zdolnością administracji do podjęcia zadań związanych z planowaniem przestrzennym, jak i wysokiej jakości danymi, które ma do dyspozycji w zakresie planowania przestrzennego. Gmina Kielce posiada system GIS, który nie dość, że jest niezwykle nowoczesny, to jeszcze podlega ciągłym ulepszeniom.

RYSUNEK 2.
Geoportal Kielce



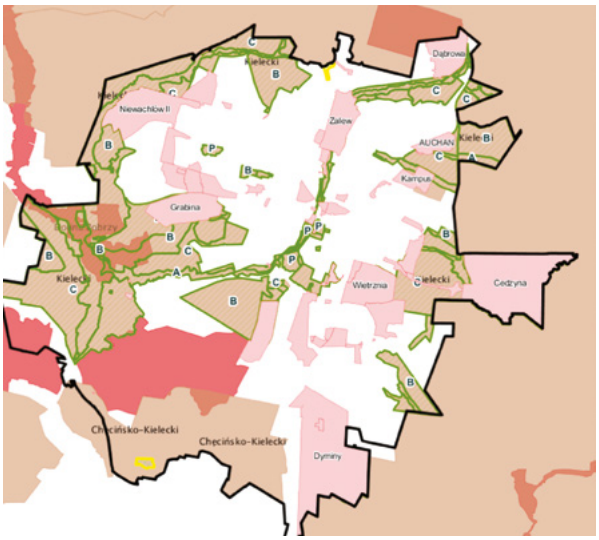
RYSUNEK 3.
Tereny objęte planem zagospodarowania przestrzennego w gminie Kielce

Jak wskazuje analiza kieleckiego systemu GIS, opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy może być łatwiejsze niż się wydaje. Tak więc, chociaż tylko 24% terytorium Kielc objęte jest planami przestrzennymi (patrz mapa poniżej), znaczna część terytorium ma pewne wskazania w tym zakresie lub jest łatwa do zaplanowania.

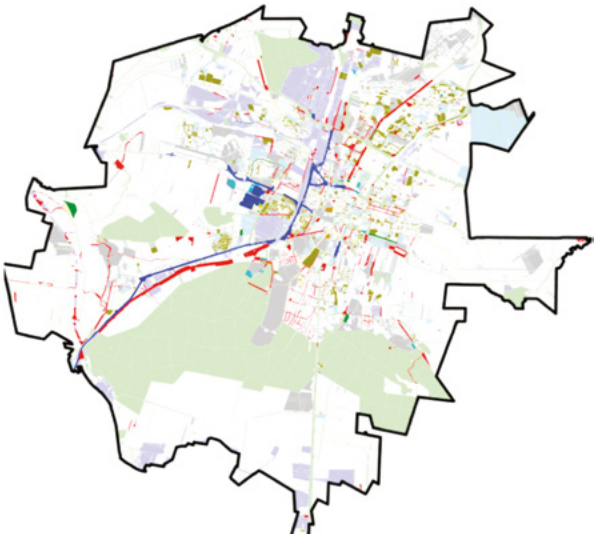
Przykładowo, znaczną część terytorium Kielc stanowią lokalnie chronione rezerwaty krajobrazowe (kolor zielony), regionalne lub krajowe obszary chronione (kolor brązowy) lub obszary „Natura 2000" (kolor czerwony) (patrz ilustracja poniżej). Na różowo zaznaczono tereny objęte planem miejscowym – jest to 24% terytorium, na chwilę obecną ujęte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.

Idąc dalej, znaczną część terytorium Kielc stanowią gminne, wojewódzkie lub krajowe grunty publiczne. Obszary te są znacznie łatwiejsze do rozplanowania, ponieważ wymagają interakcji z mniejszą liczbą interesariuszy. Planowanie przestrzenne na gruntach będących własnością publiczną nie wymaga odszkodowań dla prywatnych właścicieli gruntów, chociaż mogą być konieczne negocjacje z podmiotami publicznymi będącymi dysponentami gruntu.

RYSUNEK 4.
Tereny chronione w gminie Kielce



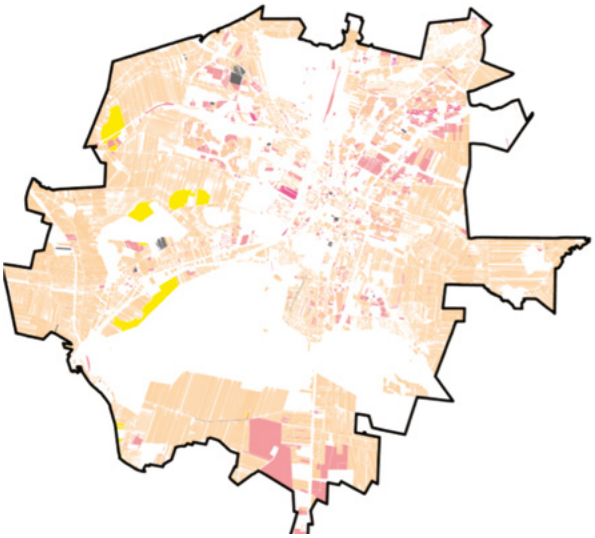
RYSUNEK 5.
Grunty będące własnością publiczną w gminie Kielce



Rzut oka na sieci użyteczności publicznej daje wyobrażenie o obszarach już zurbanizowanych oraz o obszarach, które są najłatwiejsze do urbanizacji - np. tych leżących w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących dużych sieci komunalnych. Obszary już zagospodarowane znacznie łatwiej jest ująć w planie, ponieważ użytkowanie gruntów jest najczęściej zachowane w obecnej formie albo warunki zagospodarowania i zabudowy są liberalizowane.

RYSUNEK 6.
Infrastruktura sieciowa użyteczności publicznej w gminie Kielce

RYSUNEK 7.
Grunty prywatne w gminie Kielce



Nie trzeba dodawać, że najtrudniejszym zadaniem przy opracowywaniu planu zagospodarowania przestrzennego jest ujęcie w planie gruntów znajdujących się w rękach prywatnych, ponieważ wymaga to odpowiedniego zaangażowania prywatnych interesariuszy oraz bieżącej i sprawnej komunikacji. Kiedy jednak przyjrzymy się bliżej dostępnym danym GIS dla Kielc stanie się jasne, że z istniejących działek prywatnych tylko 25% gruntów jest obecnie niezagospodarowanych, z czego znaczny udział stanowią tereny chronione prawem, a część to obszary, które z różnych powodów nie powinny zostać w najbliższej przyszłości poddane urbanizacji (np. oddalenie od istniejących sieci energetycznych, słaby dostęp do infrastruktury łączącej, niska wartość nieruchomości).

PLANOWANIE PRZESTRZENNE DLA RZESZOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO

Rzeszowski Obszar Funkcjonalny (ROF), podobnie jak większość obszarów miejskich na terenie kraju, po przełomie 1989 roku rozwija się według dysfunkcyjnych wzorców. Problemy w znacznej części biorą się z nowej dynamiki rynkowej i apetytu społeczeństwa na wolnostojące domy jednorodzinne, ale zawinił także niedoskonały system planowania przestrzennego. Polska ma dwupoziomowy system planowania przestrzennego. Po pierwsze, każda gmina jest prawnie zobowiązana do przygotowania „studium" (dokument kierunkowy, ogólny), lecz nie stanowi on aktu prawa powszechnie obowiązującego. Odwrotnie jest z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego: jest to dokument mający co prawda wiążącą moc prawną, ale jego opracowanie jest dla lokalnej administracji fakultatywne, a nie obowiązkowe. Tam, gdzie plany miejscowe są sporządzane, z reguły obejmują swoim zasięgiem niewielki obszar i precyzyjnie ustanawiają interwencje przestrzenne często ignorując całościową dynamikę miejską. Większość nowych inwestycji jest realizowana w oparciu o podejmowane indywidualnie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które często nijak się mają do postanowień studium i nie są częścią spójnego systemu planowania przestrzennego. Takie połączenie niekontrolowanej dynamiki rynku i dysfunkcyjnego systemu planowania przestrzennego stanowi zagrożenie dla wzorców urbanistycznych ROF, co pokazano na mapie poniżej.

Logika tego schematu jest stosunkowo prosta. Motywowani nadzieją na lepszą jakość życia mieszkańcy ROF chcąc wybudować dom jednorodzinny poszukują dostępnych, niedrogich i dobrze zlokalizowanych działek, na których mogliby postawić własny dom. Jak można się było spodziewać, większość z nich wybiera działki położone w bezpośrednim sąsiedztwie już istniejącej infrastruktury, aby uniknąć kosztu budowy połączeń z siecią drogową i przyłączy do podstawowych mediów. Zabudową jednorodzinną rzadko steruje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, kluczem są raczej indywidualne decyzje inwestora.

Negatywne konsekwencje takiego schematu zabudowy są już faktem. Naprawienie niekorzystnych wzorców rozwoju przestrzennego widocznych na powyższej, jest prawie niemożliwe. Jednak w obliczu obecnej sytuacji ROF będzie potrzebować adekwatnych narzędzi planowania przestrzennego dla dalszego rozwoju. Z poniższej tabeli wynika, że działki dostępne do stosunkowo łatwego zagospodarowania (tzn. takie, które nie leżą na obszarach chronionych ani nie są objęte obostrzeniami co do zmiany przeznaczenia i zabudowy) są znacznie mniejszych rozmiarów niż działki już zabudowane. Część z nich jest tak mała albo wąska, że nie zmieściłby się na nich nawet dom jednorodzinny. Chcąc je udostępnić pod zabudowę trzeba wdrożyć skuteczne narzędzia planowania przestrzennego zachęcające do scalania, a następnie podziału gruntów, a także tworzyć infrastrukturę w wystarczająco dużej, „miejskiej" skali.

TABELA 1.
Średnia wielkość działki w zależności od kategorii, ROF

ŚREDNIA WIELKOŚĆ DZIAŁKI dla:				
	ROF ogółem (w tym obszary chronione)	**Obszary zabudowane**	**Działki budowlane (w tym działki z gruntami rolnymi klasy I-III)**	**Działki budowlane bez żadnych restrykcji**
Rzeszow	0.17	0.17	0.1598	0.151
Lancut	0.31	0.26	0.312	0.198
Krasne	0.29	0.27	0.2873	0.2078
Boguchwala	0.36	0.32	0.3141	0.1791
Chmielnik	0.41	0.53	0.3204	0.2498
Glogow Malopolski	0.47	0.52	0.2422	0.2141
Lubenia	0.40	0.48	0.2243	0.2111
Tyczyn	0.36	0.39	0.2372	0.1763
Swilcza	0.38	0.30	0.2938	0.2192
Czudec	0.55	0.57	0.2767	0.261
Czarna	0.41	0.30	0.2652	0.1942
Trzebownisko	0.29	0.25	0.2245	0.1932
Total	*0.366*	*0.363*	*0.263*	*0.205*

Lepsze planowania przestrzennego w Rzeszowskim Obszarze Funkcjonalnym ma na celu:

- Wspieranie współpracy międzygminnej na terenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF) oraz rozwój skutecznych narzędzi koordynacji działań gminnych, tak aby zapewnić spójność planowania i realizacji usług publicznych ponosząc przy tym rozsądne koszty. Poprzez realizację projektu zakłada się wsparcie dla budowania zdolności instytucjonalnych (np. w formie platformy koordynacji działań strategicznych dla lokalnych władz samorządowych w celu zapewnienia wspólnych prac w zakresie planowania i realizacji) i inżynierii społecznej (np. tak aby Rzeszowski Obszar Funkcjonalny stał się miejscem włączającym wszystkich członków społeczeństwa).

- Poprawa dynamiki społeczno-ekonomicznej na terenie ROF poprzez opracowanie instrumentów działań przestrzennych, które w sposób właściwy ocenią trendy demograficzne i migracyjne, dynamikę zatrudnienia, warunki życia, itp. Stworzone dzięki tym działaniom instrumenty terytorialne mogą stać się rozwiązaniami pionierskimi, które w nowy i innowacyjny sposób uwzględniają społeczną i ekonomiczną dynamikę występującą na większych obszarach miejskich.

- Stworzenie szans dla mieszkańców Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego. Jedną z kluczowych cech projektu jest to, że pozwoli on na lepsze zarządzanie majątkiem (zwłaszcza rezerwami terenowymi) i udostępnienie tych zasobów na cele nowych inwestycji. Nowe inwestycje oznaczają więcej miejsc pracy i szanse dla mieszkańców regionu oraz większy strumień przychodów sektora publicznego, umożliwiający kolejne działania samorządów w przyszłości. W miarę rozwoju ROF większość nowych terenów inwestycyjnych znajduje się poza granicami administracyjnymi Gminy Rzeszów a część z nich obejmuje terytorium administrowane przez trzy gminy. Przy braku odpowiedniej koordynacji trudno będzie przekształcić te tereny inwestycyjne w aktywne strefy produkcyjne.

- Stworzenie połączeń do miejsc rozwoju. Szczegółowe dane z poziomu UE wskazują, że około jedna trzecia miejsc pracy na obszarze ROF występuje na obszarach podmiejskich i tych na styku obszarów miejskich i rolniczych. W związku z tym krytycznego znaczenia nabiera dojazd do miejsc pracy, który powinien być efektywny kosztowo i sprawny. To oznacza, że sieci transportu zbiorowego muszą być planowane i zarządzane z poziomu ROF.

- Koordynacja budowy koniecznej infrastruktury na poziomie ROF. Na terenach podmiejskich Rzeszowa brakuje kluczowych obiektów infrastruktury takich jak żłobki, przedszkola, szkoły, placówki dla osób starszych, itp. Budowa tego rodzaju infrastruktury musi przebiegać w sposób skoordynowany (nowa szkoła, z której skorzystają dzieci z kilku okolicznych gmin) i z uwzględnieniem dynamiki społeczno-ekonomicznej obszaru metropolitalnego.

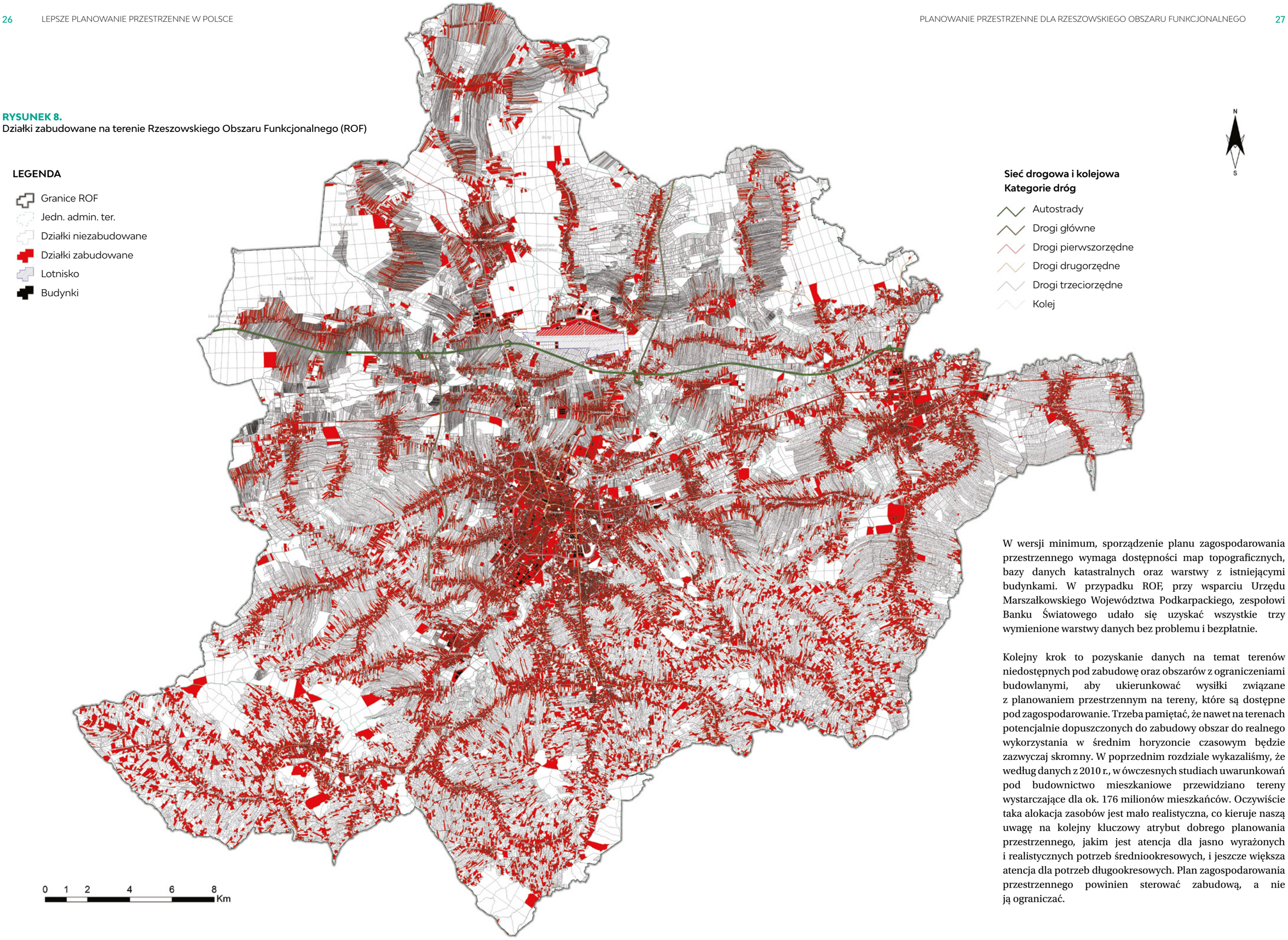
- Wykorzystanie narzędzi rozwoju przestrzennego w celu uwzględnienia narastających problemów społecznych takich jak ubóstwo, starzejące się społeczeństwo, opieka na dziećmi i oświata.

Na kolejnych stronach omówiono warunki dla dobrego planowania przestrzennego w ROF, a także działania podjęte w ramach inicjatywy *„Catching-up Regions 2”* na rzecz poprawy planowania przestrzennego dla ROF.

DANE

Przygotowanie dobrego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga dobrej jakości danych przestrzennych. Bez nich sporządzenie planu staje się zadaniem bardzo trudnym, a czasem wręcz niewykonalnym. Na szczęście Polska ma doskonałe dane, dzięki czemu możemy się bardziej skoncentrować na procesie „planowania” niż na samym „planie”.

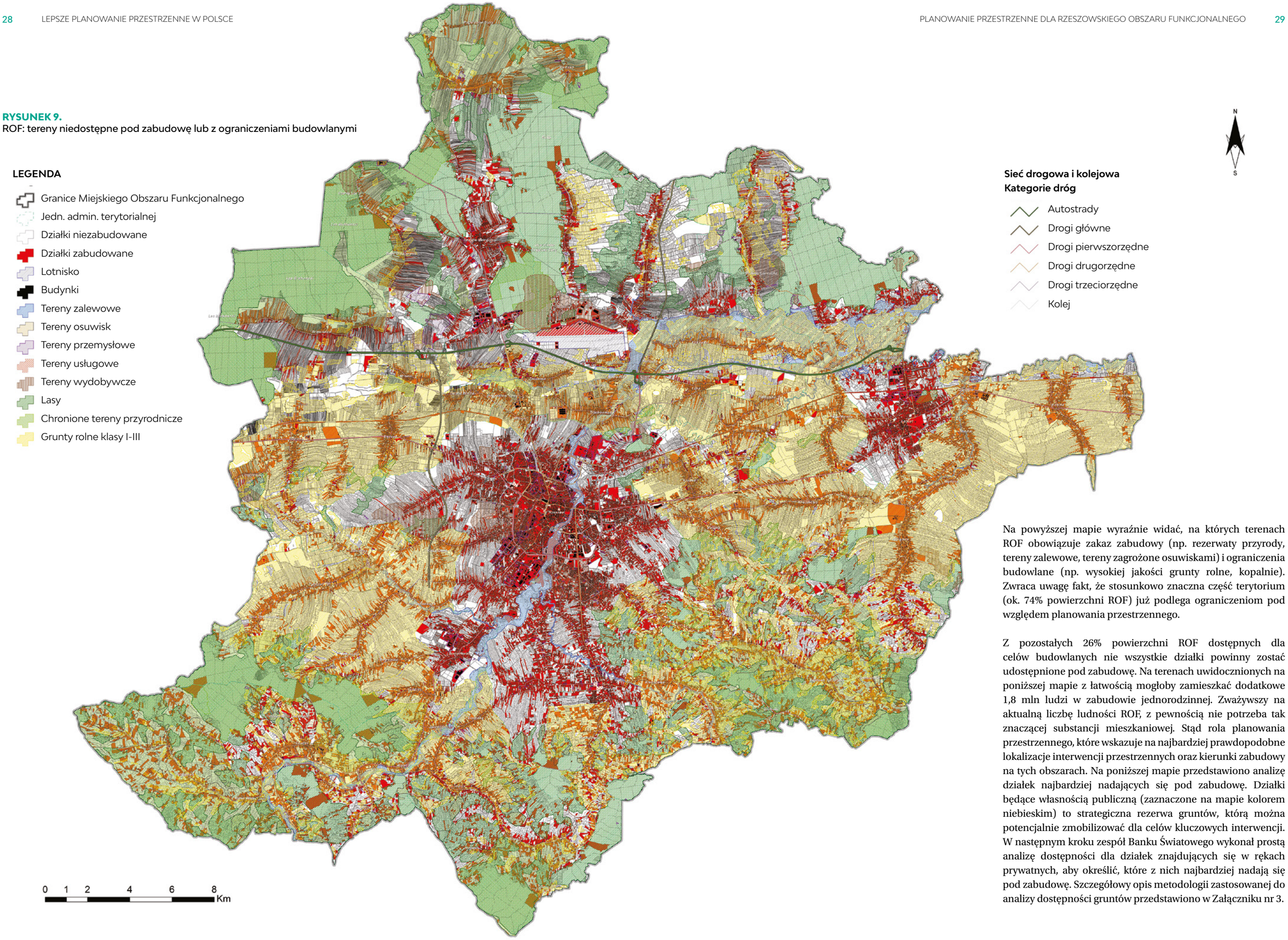
RYSUNEK 8.
Działki zabudowane na terenie Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF)



W wersji minimum, sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego wymaga dostępności map topograficznych, bazy danych katastralnych oraz warstwy z istniejącymi budynkami. W przypadku ROF, przy wsparciu Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, zespołowi Banku Światowego udało się uzyskać wszystkie trzy wymienione warstwy danych bez problemu i bezpłatnie.

Kolejny krok to pozyskanie danych na temat terenów niedostępnych pod zabudowę oraz obszarów z ograniczeniami budowlanymi, aby ukierunkować wysiłki związane z planowaniem przestrzennym na tereny, które są dostępne pod zagospodarowanie. Trzeba pamiętać, że nawet na terenach potencjalnie dopuszczonych do zabudowy obszar do realnego wykorzystania w średnim horyzoncie czasowym będzie zazwyczaj skromny. W poprzednim rozdziale wykazaliśmy, że według danych z 2010 r., w ówczesnych studiach uwarunkowań pod budownictwo mieszkaniowe przewidziano tereny wystarczające dla ok. 176 milionów mieszkańców. Oczywiście taka alokacja zasobów jest mało realistyczna, co kieruje naszą uwagę na kolejny kluczowy atrybut dobrego planowania przestrzennego, jakim jest atencja dla jasno wyrażonych i realistycznych potrzeb średniookresowych, i jeszcze większa atencja dla potrzeb długookresowych. Plan zagospodarowania przestrzennego powinien sterować zabudową, a nie ją ograniczać.

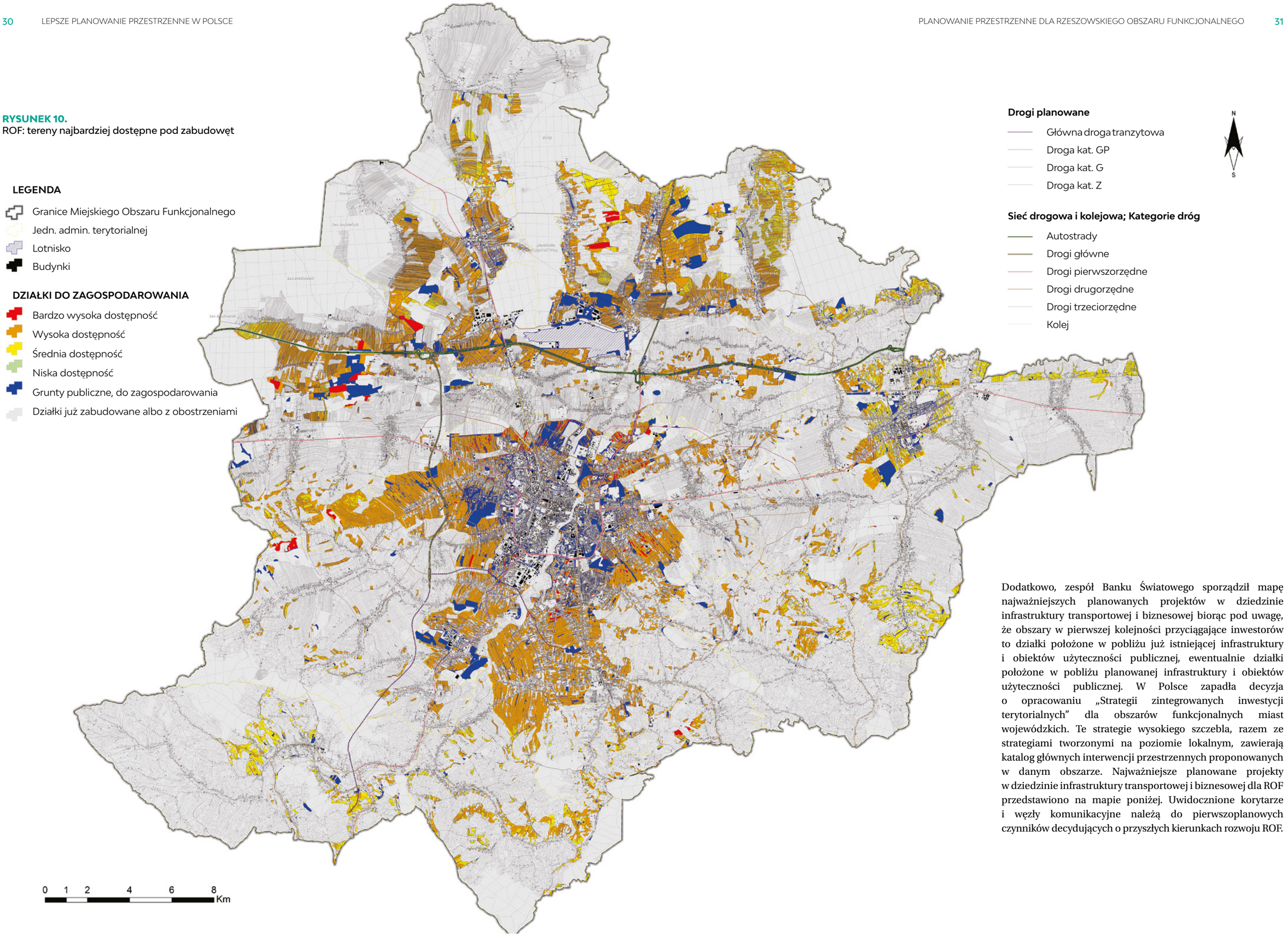
RYSUNEK 9.
ROF: tereny niedostępne pod zabudowę lub z ograniczeniami budowlanymi



Na powyższej mapie wyraźnie widać, na których terenach ROF obowiązuje zakaz zabudowy (np. rezerwaty przyrody, tereny zalewowe, tereny zagrożone osuwiskami) i ograniczenia budowlane (np. wysokiej jakości grunty rolne, kopalnie). Zwraca uwagę fakt, że stosunkowo znaczna część terytorium (ok. 74% powierzchni ROF) już podlega ograniczeniom pod względem planowania przestrzennego.

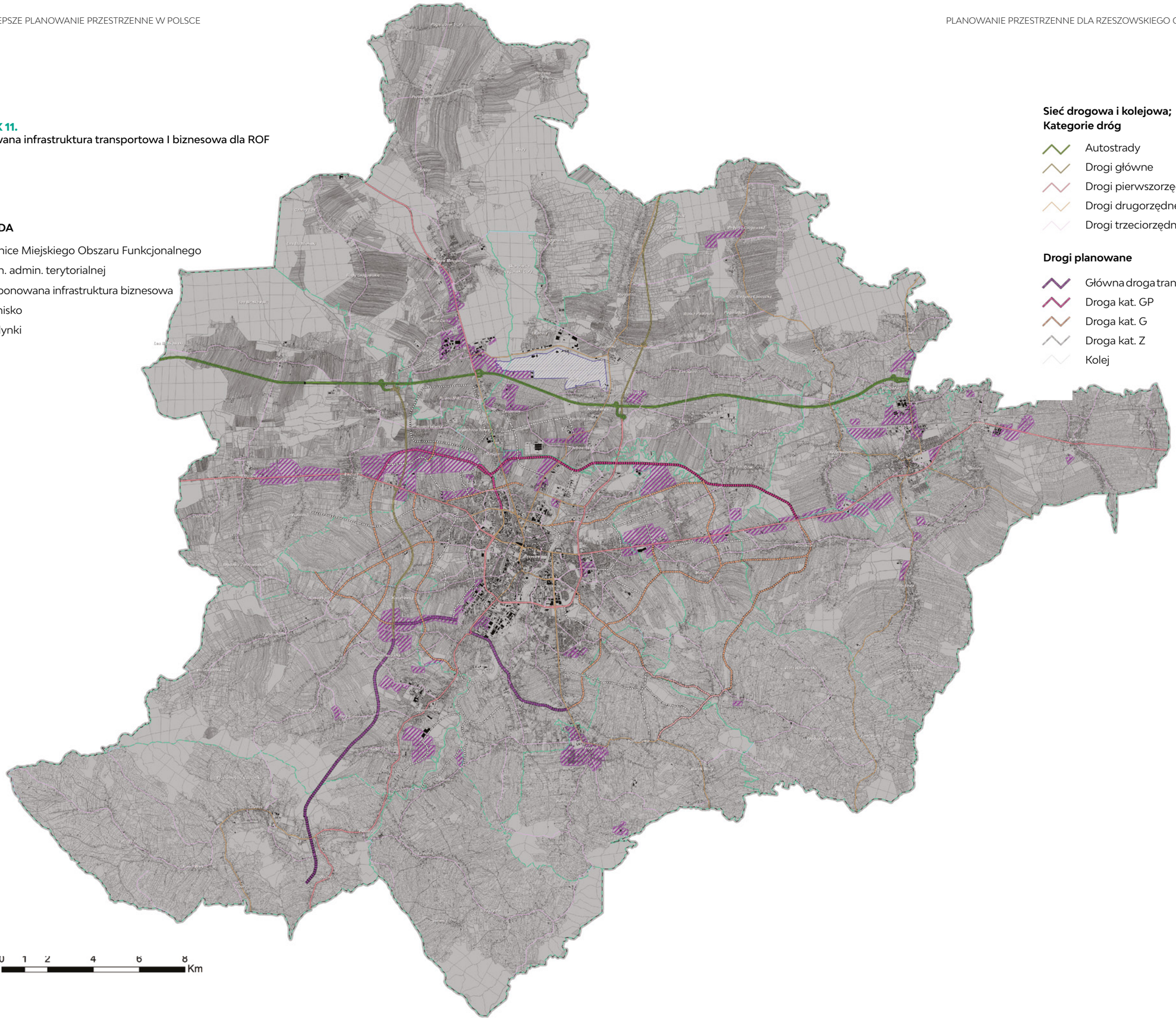
Z pozostałych 26% powierzchni ROF dostępnych dla celów budowlanych nie wszystkie działki powinny zostać udostępnione pod zabudowę. Na terenach uwidocznionych na poniższej mapie z łatwością mogłoby zamieszkać dodatkowe 1,8 mln ludzi w zabudowie jednorodzinnej. Zważywszy na aktualną liczbę ludności ROF, z pewnością nie potrzeba tak znaczącej substancji mieszkaniowej. Stąd rola planowania przestrzennego, które wskazuje na najbardziej prawdopodobne lokalizacje interwencji przestrzennych oraz kierunki zabudowy na tych obszarach. Na poniższej mapie przedstawiono analizę działek najbardziej nadających się pod zabudowę. Działki będące własnością publiczną (zaznaczone na mapie kolorem niebieskim) to strategiczna rezerwa gruntów, którą można potencjalnie zmobilizować dla celów kluczowych interwencji. W następnym kroku zespół Banku Światowego wykonał prostą analizę dostępności dla działek znajdujących się w rękach prywatnych, aby określić, które z nich najbardziej nadają się pod zabudowę. Szczegółowy opis metodologii zastosowanej do analizy dostępności gruntów przedstawiono w Załączniku nr 3.

RYSUNEK 10.
ROF: tereny najbardziej dostępne pod zabudowęt



Dodatkowo, zespół Banku Światowego sporządził mapę najważniejszych planowanych projektów w dziedzinie infrastruktury transportowej i biznesowej biorąc pod uwagę, że obszary w pierwszej kolejności przyciągające inwestorów to działki położone w pobliżu już istniejącej infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej, ewentualnie działki położone w pobliżu planowanej infrastruktury i obiektów użyteczności publicznej. W Polsce zapadła decyzja o opracowaniu „Strategii zintegrowanych inwestycji terytorialnych" dla obszarów funkcjonalnych miast wojewódzkich. Te strategie wysokiego szczebla, razem ze strategiami tworzonymi na poziomie lokalnym, zawierają katalog głównych interwencji przestrzennych proponowanych w danym obszarze. Najważniejsze planowane projekty w dziedzinie infrastruktury transportowej i biznesowej dla ROF przedstawiono na mapie poniżej. Uwidocznione korytarze i węzły komunikacyjne należą do pierwszoplanowych czynników decydujących o przyszłych kierunkach rozwoju ROF.

RYSUNEK 11.
Proponowana infrastruktura transportowa I biznesowa dla ROF



Wyżej wymienione elementy stanowią solidny fundament do sporządzenia „Strategii rozwoju przestrzennego dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF)". W zamyśle, strategia powinna się przyczynić do realizacji następujących celów:

Gospodarka

- Łatwiejszy, bardziej przewidywalny i efektywny proces zakładania i rozwoju działalności gospodarczej przez zainteresowane podmioty;
- Ograniczenie wydatków publicznych związanych z funkcjonowaniem obszaru miejskiego (np. transport publiczny, wodociągi i kanalizacja, gospodarka odpadami, oświetlenie uliczne, dostawy energii);
- Gęstość zabudowy sprzyjająca rentowności podmiotów gospodarczych (np. sklepy, restauracje, bary funkcjonują lepiej, gdy otaczają je osiedla z większą gęstością zaludnienia);
- Ograniczenie zanieczyszczeń i zatorów drogowych oraz skrócenie czasu dojazdu do pracy/szkoły/centrum handlowo-usługowego. Źle rozplanowane miasto generuje straty dla przedsiębiorstw i pracowników;
- Sprzyjające warunki dla budowy infrastruktury wysokiej jakości, bez której trudno jest przyciągnąć nowe firmy i rozwinąć już istniejące oraz promować przedsiębiorczość.

Społeczeństwo

- Niższe wydatki mieszkaniowe dzięki nowym terenom pod zabudowę oraz ułatwieniom w zagospodarowywaniu obszarów słabo skomunikowanych;
- Ułatwienia i poprawa efektywności kosztowej pod względem dostępu do nowych możliwości. Gęsto zabudowane miasto pozwala na bardziej opłacalny i intensywny system transportu publicznego oraz zmniejsza potrzebę posiadania prywatnego samochodu;
- Poprawa jakości życia dzięki łatwemu dostępowi do udogodnień publicznych takich jak tereny zielone i parki publiczne oraz warunkom sprzyjającym tworzeniu niezbędnej infrastruktury publicznej (np. żłobki, przedszkola, szkoły); a także dzięki powstawaniu dzielnic o przeznaczeniu mieszanym, a nie mono-funkcyjnych „sypialni";
- Bardziej przyjazna przestrzeń miejska dzięki budynkom o ograniczonej wysokości i jednocześnie większej intensywności wykorzystania gruntów.

Środowisko

- Obniżenie kosztów i obciążeń dla środowiska związanych z realizacją usług publicznych poprzez zachęcanie do gęstej zabudowy;
- Reakcja na niekontrolowane rozrastanie się i chaotyczne wzorce rozwoju miasta poprzez egzekwowanie granic wzrostu i jasne określenie obszarów, które czekają na zagospodarowanie;
- Krótszy czas dojazdu do pracy/szkoły dzięki zachętom do lokowania ośrodków aktywności w kilku określonych miejscach, bez niekontrolowanego rozproszenia na obszarze całego obszaru miejskiego. Należy zachęcać do większego zagęszczenia w centrum miasta i wokół głównych węzłów transportu publicznego (rozwój zorientowany na udogodnienia komunikacyjne);
- Krótszy czas dojazdu, mniej zanieczyszczeń i mniejsze zatory drogowe dzięki bardziej przejezdnym dzielnicom z dobrze zaprojektowaną siatką ulic;
- Zrównoważona ekspansja obszaru miejskiego poprzez staranne zaplanowanie przyszłej sieci transportowej. Ulice są „wieczne", a źle zaplanowaną sieć transportową bardzo trudno zreformować.

PROCES

W planowaniu przestrzennym 20 procent wysiłku przypada na sam plan, a pozostałe 80 procent na planowanie. Sam proces sporządzania planu zagospodarowania przestrzennego ma krytyczne znaczenie. Dobry plan zagospodarowania przestrzennego powinien trafiać w punkt delikatnej równowagi między scentralizowanym planowaniem (w wykonaniu wąskiej grupy ekspertów, bez udziału pozostałych interesariuszy) a podejściem rynkowym (czyli plasować się pomiędzy podejściem znanym z ustroju sprzed 1989 roku a podejściem z czasów przełomu). Wymogiem koniecznym dla powodzenia całej operacji są konsultacje społeczne prowadzone w trakcie całego procesu.

Proces planowania przestrzennego powinien być sterowany przez lokalnych interesariuszy. Mając to na uwadze, zespół Banku Światowego starał się pełnić raczej rolę wspierającą, a nie wiodącą. Oferowane wsparcie obracało się wokół aspektów takich jak:

1. **Dane.** Nie istnieje jedna wspólna baza danych dla ROF, więc zespół Banku Światowego podjął próbę jej utworzenia. Dane GIS dotyczące ewidencji gruntów, budynków, przeznaczenia i wykorzystania gruntów, istniejącej i planowanej infrastruktury, topografii, rodzajów nieruchomości, włączono do jednej zunifikowanej bazy danych, którą przekazano zainteresowanym podmiotom w Rzeszowie.

2. **Dialog.** Zespół Banku Światowego zaprosił do dialogu szerokie grono interesariuszy, aby zbadać: 1) ich gotowość do uczestnictwa w projekcie; 2) prawdopodobieństwo intensyfikacji działań związanych z planowaniem przestrzennym dla ROF; 3) wyznaczone priorytety w dziedzinie planowania przestrzennego. W siedmiu wizytach zespołu na miejscu, w Rzeszowie, udział wzięli przedstawiciele wszystkich trzynastu gmin tworzących ROF, Urzędu Marszałkowskiego Województwa Podkarpackiego, rzeszowska IP ZIT, a także szereg urbanistów i planistów.

3. **Wiedza.** Dla interesariuszy z ROF zorganizowano trzy wizyty poświęcone wymianie wiedzy – jedna odbyła się w Japonii (Tokio, Jokohama i Kobe), jedna w Hiszpanii (Barcelona) i jedna w Rzeszowie (z ekspertami z Poznania, który należy do nielicznych ośrodków miejskich w Polsce posiadających metropolitalną koncepcję rozwoju przestrzennego). Podczas pobytu w Tokio rozmawiano przede wszystkim o przekwalifikowaniu i zmianie przeznaczenia gruntów; znaczeniu wizji rozwoju; a także roli śmiałych interwencji terytorialnych. Tematem wiodącym w Barcelonie były długofalowe korzyści z dobrego planowania przestrzennego oraz różne metodologie planowania w skali metropolitalnej. Na przykładzie Poznania zademonstrowano, jak można realizować prace planistyczne w granicach miejskiego obszaru funkcjonalnego w warunkach polskiego systemu prawnego i panujących ograniczeń.

Dla powodzenia projektu duże znaczenie miała pozytywna postawa prezentowana od samego początku przez regionalnych i lokalnych interesariuszy. Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego już na wczesnym etapie projektu przyjął na siebie wiodącą rolę i stworzył grupę zadaniową, dzięki której prace sprawnie posuwały się naprzód. Wszystkie trzynaście gmin ROF uznało poprawę w zakresie planowania przestrzennego za jeden z priorytetów i od samego początku aktywnie uczestniczyło w projekcie.

W wyniku rozmów prowadzonych podczas wizyt na miejscu oraz w trakcie posiedzeń Komitetu Sterującego postanowiono, że dalsze działania będą koordynowane przez IP ZIT, zwłaszcza w kontekście planowania dla ROF.

ROZWIĄZANIA I NARZĘDZIA

W trakcie projektu omówiono szereg kluczowych rozwiązań i narzędzi pomocnych w usprawnianiu planowania przestrzennego. Poniżej przedstawiamy kilka z nich.

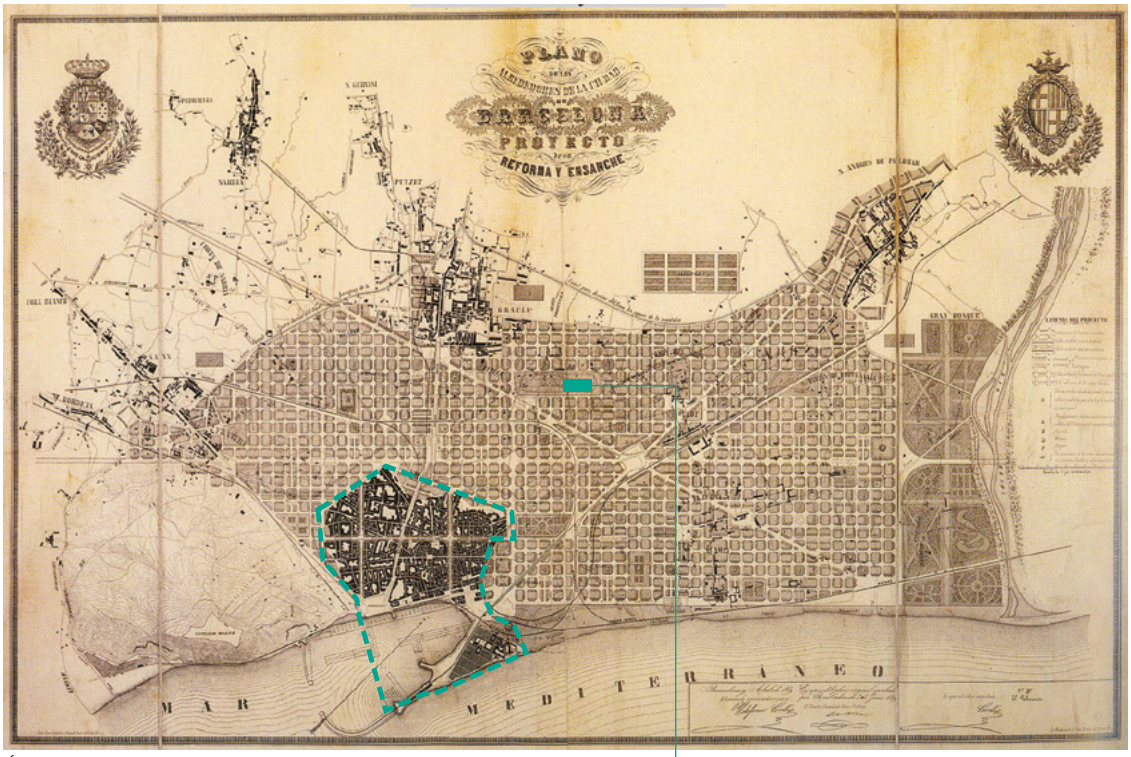
1. Ramy zrównoważonego rozwoju

Dobre planowanie przestrzenne może stanowić fundament, na którym powstanie zdrowe, dynamiczne i zrównoważone miasto. Istnieje wiele dobrych przykładów z różnych części świata, wśród nich wyróżnia się Barcelona. W 1860 roku Ildefons Cerda opracował plan generalny dla wielkiego obszaru metropolitalnego

Barcelony, wykraczający daleko poza ówczesne granice miasta. Zanim powstał plan, miasto rozwijało się w sposób organiczny i nękały go zwykłe miejskie bolączki tamtej doby - przeludnienie, choroby i zanieczyszczenie. Cerda tworzył swój plan w nadziei, że w ten sposób zaradzi tym plagom.

Zamieszczona poniżej seria map ilustruje przełomowe znaczenie planu autorstwa Cerdy. Na pierwszej mapie widzimy oznaczony czerwonymi kropkami wielokąt, który wyznacza zasięg terytorialny Barcelony i siatkę ulic w epoce, gdy Cerda przygotował swój plan. Czerwony prostokąt na środku mapy to obszar, w którym znajduje się dziś katedra Sagrada Familia, bodaj najsłynniejszy punkt orientacyjny w Barcelonie. Reszta planu to siatka ulic zaproponowana przez Cerdę. Propozycja Cerdy została wprowadzona w życie z niemal religijnym zacięciem, a wizja Cerdy z czasem, przecznica po przecznicy i kwartał po kwartale, stała się w tym, co obecnie znamy jako miasto i metropolię Barcelony. Na ostatniej mapie widzimy Barcelonę dzisiaj.

RYSUNEK 12.
Plan Ildefonsa Cerdy z 1859 r.



Źródło: https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/8/89/PlaCerda1859b.jpg

RYSUNEK 13.
Dawne zdjęcie: okolice katedry Sagrada Familia w czasach, gdy rozpoczęto budowę

Źródło: https://ro.pinterest.com/explore/sagrada-familia-history-915626176895/?lp=true

Przedstawiamy też dwie ilustracje: na pierwszej z nich pokazano okolice Sagrada Familia z początków budowy katedry, a na drugiej tę samą okolicę dzisiaj. Porównując je widzimy korzyści, jakimi dobry plan zagospodarowania przestrzennego skutkuje nawet po kilkuset latach od powstania

RYSUNEK 14.
Barcelona współcześnie

Źródło: Google *Earth*

W początkach budowy Sagrada Familia dysponowano jedynie planem zabudowy okolicznych terenów, wraz z obrysem ulic i infrastruktury sieciowej. Jednak plan obejmował dokładne granice ulic wokół katedry, a także układ zabudowy w bezpośrednim sąsiedztwie. Dzisiaj wizja Ildefonsa Cerdy jest rzeczywistością, a Barcelona należy do najsłynniejszych i najbardziej dynamicznych metropolii na świecie.

Inspirując się tym przykładem, rzeszowskim partnerom zaproponowano w pierwszej kolejności rozwiązanie polegające na opracowaniu strategii rozwoju przestrzennego dla całego ROF, opartego na istniejącej Strategii Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego oraz planie zagospodarowania przestrzennego dla ROF, sporządzonym przez Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego w Rzeszowie, w ramach planu zagospodarowania przestrzennego województwa.

Praca nad strategią może przebiegać według jednego z dwóch scenariuszy

Opcja 1. Koncentracja na kilku wielkich interwencjach, które zadecydują o dalszej zabudowie miasta - np. główne korytarze transportowe i proponowana lokalizacja infrastruktury dla biznesu.

RYSUNEK 15.
Okolice katedry Sagrada Familia współcześnie

Source: : http://www.archdaily.com/639498/12-stunning-aerial-photos-taken-with-a-drone/556f0fdae58eceec91000273-12-stunning-aerial-photos-taken-with-a-drone-photo

Opcja 2. Opracowanie wszechstronnego dokumentu metropolitalnego przypominającego w zamyśle koncepcję sporządzoną dla Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego. Na wypadek gdyby interesariusze z ROF zdecydowali się na ten scenariusz, zespól przygotuje projekt „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia", którą można wykorzystać przy zamawianiu opracowania studium przez wykonawcę zewnętrznego. Proponowany projekt „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia polegającego na opracowaniu „Strategii rozwoju przestrzennego dla Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF)" znajduje się w Załączniku nr 4.

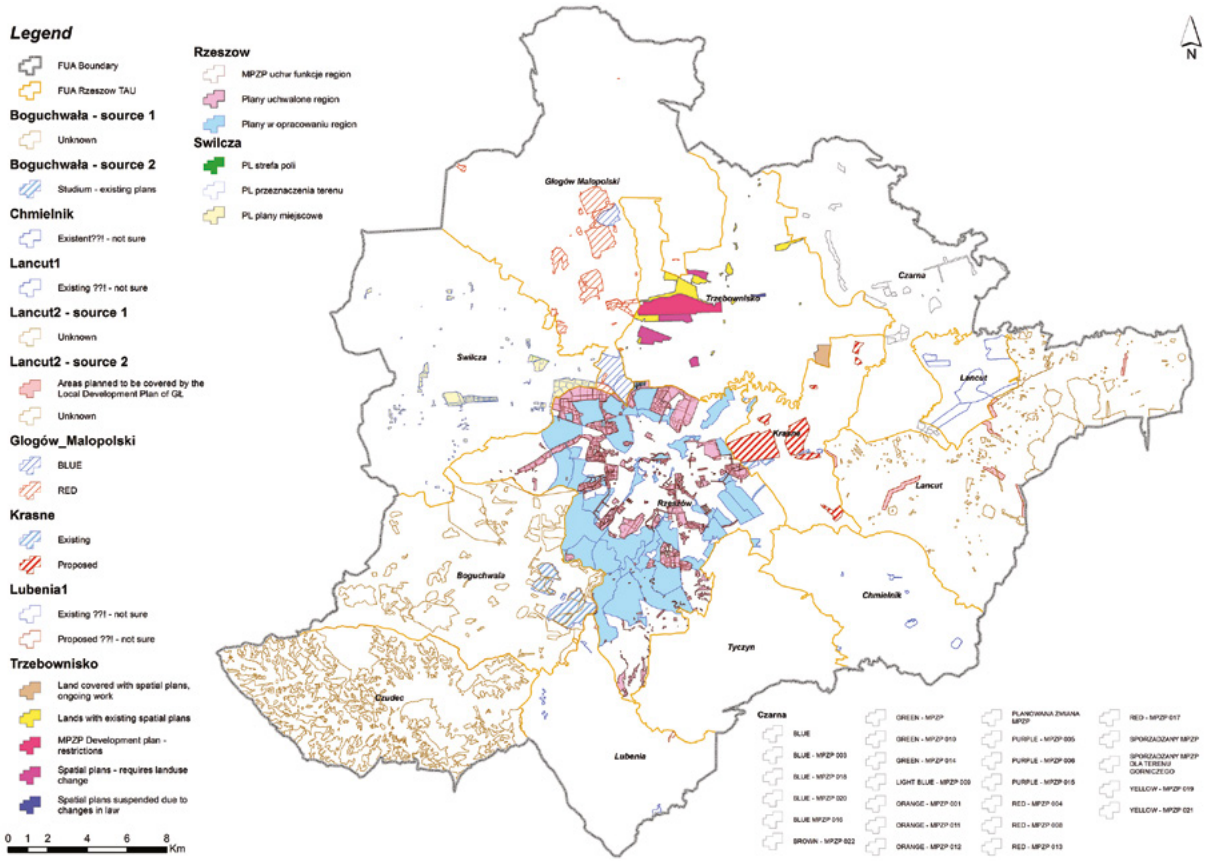
2. Filary wzrostu dla metropolii

Podczas spotkań w Jokohamie (Japonia) na pierwszy plan wysunęły się aspekty związane z kluczowymi, strategicznymi projektami, które decydują o dalszym rozwoju miasta/regionu. W latach sześćdziesiątych XX wieku ówczesny burmistrz Jokohamy wybrał sześć wielkich projektów, które nadały ton kierunkom zabudowy miasta. Pomysł ten omówiono z partnerami z ROF, a obecnie trwa proces definiowania kluczowych projektów strategicznych, które zadecydują o kierunkach dalszego rozwoju Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

3. Lepsze plany zagospodarowania przestrzennego

Jak zaznaczono w raporcie, system planowania przestrzennego w Polsce - w swojej obecnej formie - nie spełnia wyznaczonych zadań. Poniższa mapa jest obrazem tej dysfunkcji i przedstawia zbiór istniejących i proponowanych planów przestrzennych, które wydają się funkcjonować w całkowitej izolacji i oderwaniu od siebie. Fragmentaryczne planowanie przestrzenne ignoruje całość obrazu odpowiednich i przyjaznych dla mieszkańców wzorców zabudowy. Cząstkowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego muszą co prawda uwzględniać postanowienia gminnego studium, lecz w praktyce nie zawsze tak się dzieje. Co więcej, studium to często dokument dość ogólny i nieaktualny.

RYSUNEK 16.
Istniejące i proponowane plany zagospodarowania przestrzennego na terenie ROF

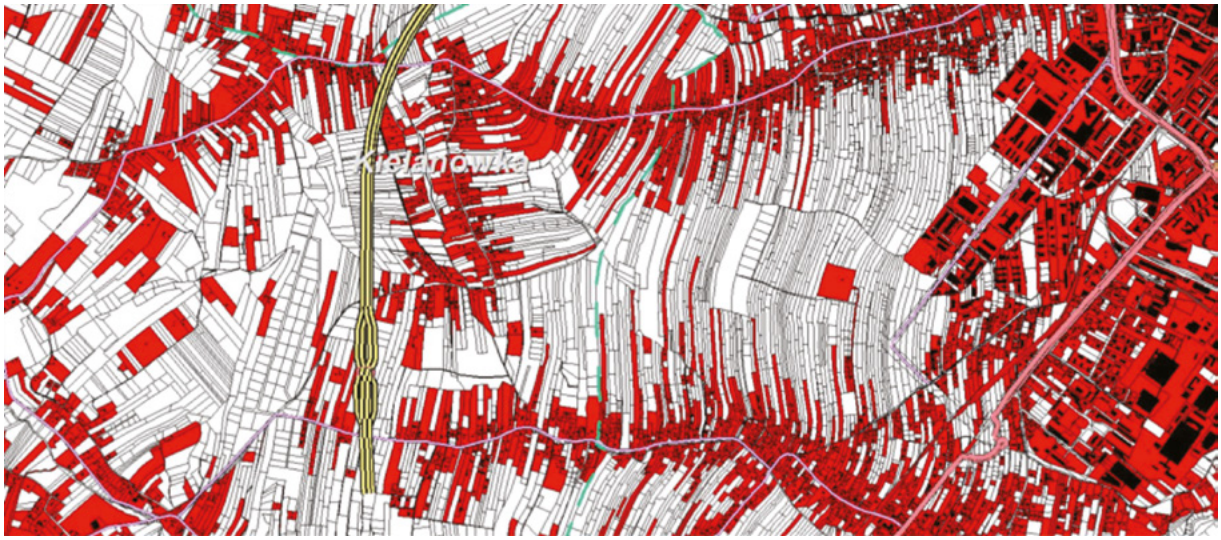


Opcja 1. Opracowanie pełnego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego terytorium gminy, po dokonaniu odpowiedniej aktualizacji gminnego studium. W Załączniku nr 5 znajduje się projekt „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia" do ewentualnego wykorzystania przy zlecaniu zewnętrznemu wykonawcy zadania polegającego na opracowaniu takiego planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce rozwiązanie to wydaje się mało prawdopodobne ze względów formalno-prawnych i ekonomicznych. Przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przesądzają o tym, iż wszelkie cele publiczne zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego (np. lokalizacja nowej drogi) skutkują dla lokalnej administracji obowiązkiem niezwłocznej wypłaty odszkodowania na rzecz osób, których grunty przeznaczono w planie na takie cele.

Opcja 2. Uaktualnienie istniejących studiów (które są umocowane w obowiązujących przepisach) i sporządzenie nowych i lepszych planów zagospodarowania przestrzennego dla kluczowych obszarów rozwoju. Zespół Banku Światowego opracował projekt prostej „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia" dla zadania polegającego na aktualizacji tych studiów (por. Załącznik 6), a także zaproponował kilka prostych narzędzi dotyczących urbanizacji terenów niezabudowanych.

Ważne, by urbanizując tereny niezabudowane unikać działań cząstkowych, jakie miały miejsce do tej pory. Skoro trudno byłoby doprowadzić do powstania całościowych planów zagospodarowania przestrzennego, niech chociaż proces urbanizacji niezabudowanych gruntów przebiega w sposób przemyślany i spójny. Na kolejnych stronach przedstawiono przydatną metodę, krok po kroku. Przykład konkretnej propozycji przygotowanej dla rumuńskiej Oradei znajduje się w Załączniku nr 7. Chodzi o to, by dzięki opisywanym narzędziom przekształcić grunty niezabudowane, jak te pokazane na mapie poniżej, w dynamiczny i dobrze funkcjonujący obszar zurbanizowany

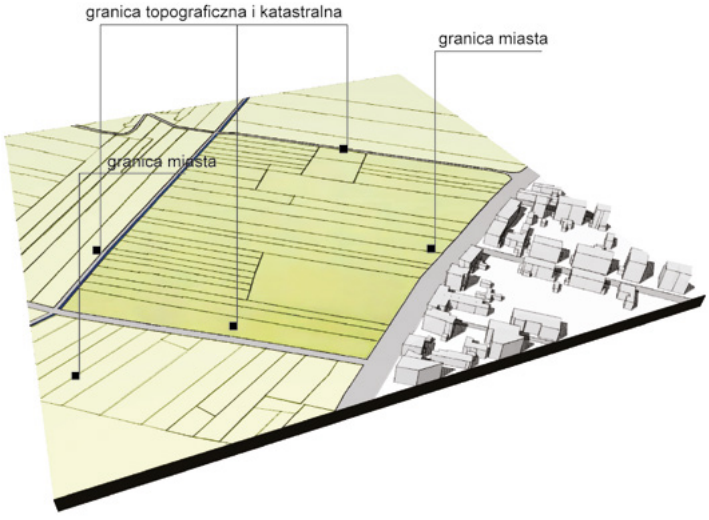
RYSUNEK 17.
Urbanizacja terenów podobnych do tego pokazanego poniżej, położonego w ROF, wymaga narzędzi planowania przestrzennego



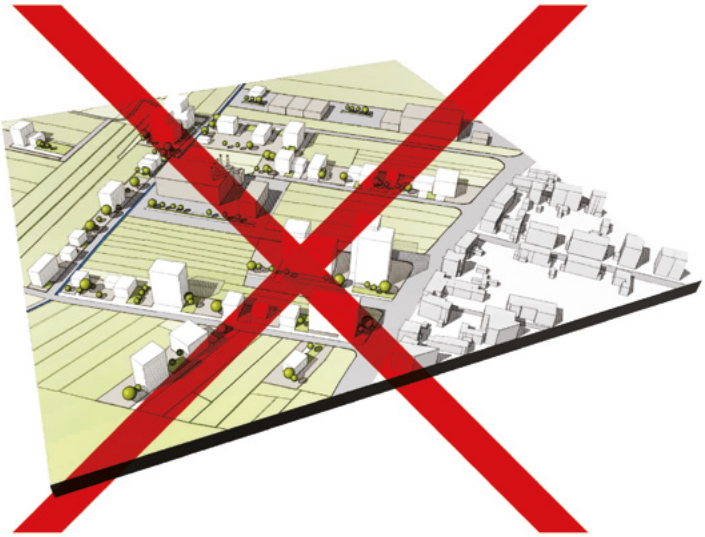
KROK 1. Zdefiniowanie obszaru przeznaczonego do urbanizacji oraz odpowiednie przekształcenie kategorii gruntów (np. grunty rolne) pod kątem zabudowy miejskiej i jej charakterystyki. Trzeba przy tym unikać urbanizacji realizowanej na zasadzie „działka po działce", która obecnie dominuje w ROF.

ZDEFINIOWANIE OBSZARU DO ROZBUDOWY

Granice obszaru urbanizacji wyznaczają elementy topograficzne i obiekty katastralne (takie jak drogi, cieki wodne, sieci kanalizacyjne, rzeźba terenu, zagajniki, itp.) Reparcelacją należałoby objąć wszystkie działki mieszczące się w ramach ustalonego obwodu. Właściciele mogą założyć tymczasowe stowarzyszenie celem zainicjowania procedur związanych z reparcelacją. Stowarzyszeniu warto zapewnić ulgi podatkowe będące bodźcem do podjęcia inicjatywy.



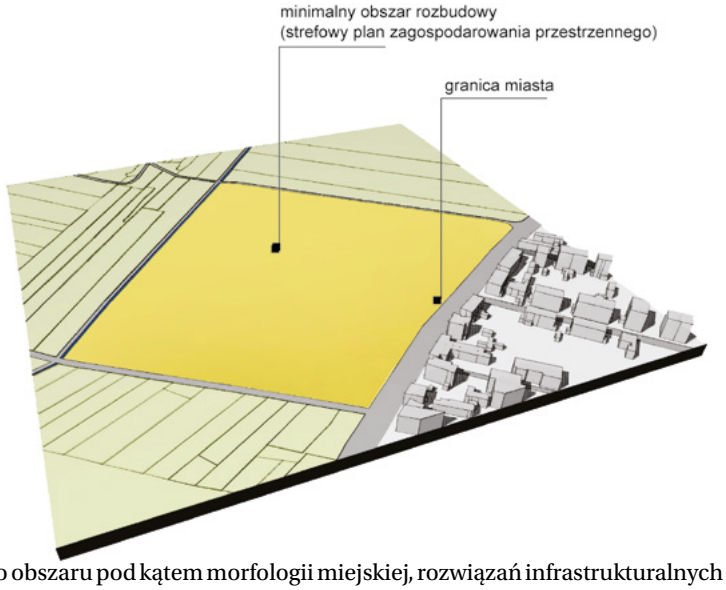
NALEŻY UNIKAĆ FRAGMENTARYCZNEJ „URBANIZACJI DZIAŁEK"



KROK 2. Wirtualne scalanie gruntów i traktowanie większego obszaru jako całości.

„WIRUALNE" SCALANIE GRUNTÓW

II Stowarzyszenie ma następujące uprawnienia:
- Wszczyna tymczasowe i wirtualne scalanie gruntów
- Wykonuje zadania parcelatora

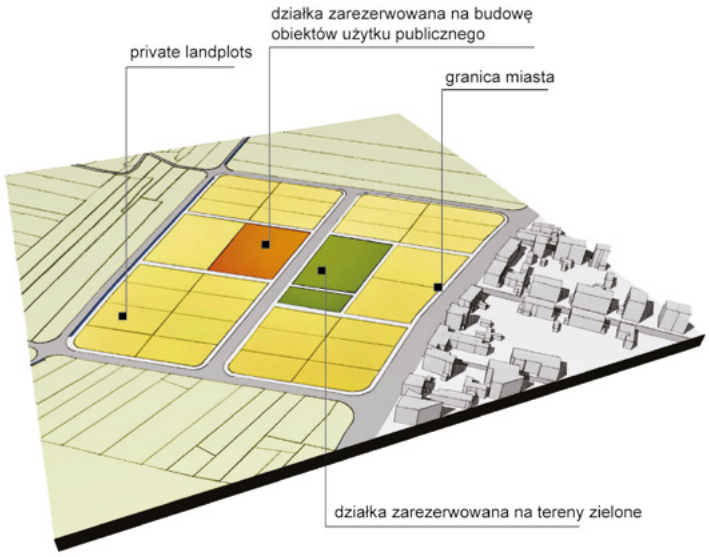


KROK 3. Re-parcelacja przedmiotowego obszaru pod kątem morfologii miejskiej, rozwiązań infrastrukturalnych i usług komunalnych.

REPARCELACJA

III Strefowy plan zagospodarowania przestrzennego umożliwia:
- Przestrzenną i funkcjonalną organizację danego obszaru (drogi, infrastruktura sieciowa, przepisy dot. urbanizacji)
- Zmiany na pierwotnych działkach ewidencyjnych pozwalające na interwencje typowe dla obszaru miejskiego, jednak z zachowaniem tej samej liczby prywatnych działek
- Zabezpieczenie terenów niezbędnych dla celów użytku publicznego (przedszkola, szkoły, placówki służby zdrowia) i terenów zielonych

Tereny niezbędne dla celów użytku publicznego zostaną przekazane przez prywatnych właścicieli na zasadzie cesji, poprzez wydzielenie udziałów. Ze społeczno-gospodarczego punktu widzenia rekompensatą za ten transfer majątku będzie wzrost wartości nieruchomości, do którego dojdzie po zakończeniu procesu urbanizacji. Re-parcelacja jest warunkiem koniecznym do wystawienia pozwolenia na budowę.

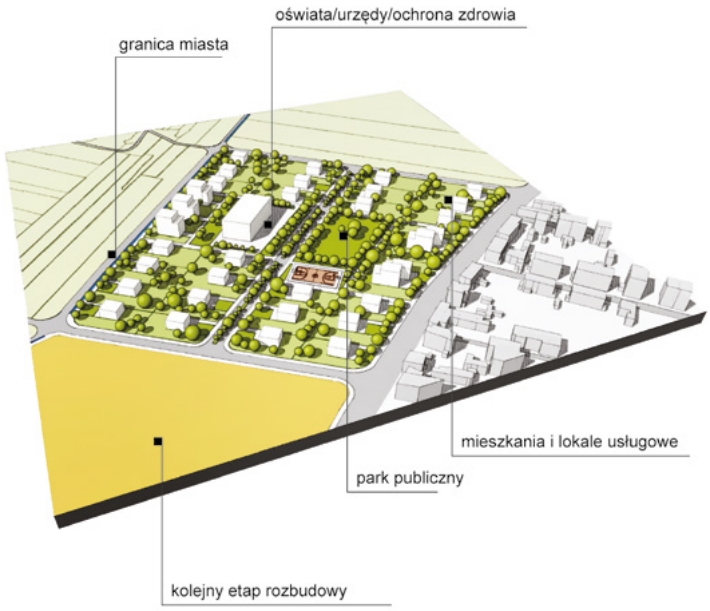


KROK 4. Urbanizacja przedmiotowego obszaru poprzez otwarcie na zabudowę oraz uzbrojenie w infrastrukturę i usługi komunalne.

URBANIZE

IV Rozbudowa miasta będzie przebiegać etapami. Dany obszar zostaje zabudowany pod warunkiem, że poprzedni obszar został z powodzeniem wykorzystany.

Zakres zadań:
- Właściwa gospodarka istniejącymi zasobami gruntów, z uwzględnieniem potrzeb przyszłych pokoleń i zasad zrównoważonego rozwoju
- Racjonalna polityka inwestycji w infrastrukturę publiczną
- Ochrona miejskich terenów zielonych i obszarów przyrodniczych
- Troska o zrównoważony i spójny rozwój obszarów miejskich



FINANSOWANIE

Interesariusze z ROF przygotowali już szacunki dotyczące kosztów związanych z wdrożeniem systemu planowania przestrzennego na szczeblu ROF, z uwzględnieniem kwot potrzebnych na aktualizację istniejących studiów. Ministerstwo Rozwoju wstępnie zasygnalizowało możliwość pozyskania finansowania.

TABELA 2.
Proponowany kosztorys działań na rzecz poprawy planowania przestrzennego dla ROF

SZACUNKOWY BUDŻET PROJEKTU					
Szacowana kwota wydatków rok po roku i łącznie (PLN)					
in 2018	**in 2019**	**in 2020**	**in 2021**	**in 2022**	**Łącznie**
4 174 887,77	8 029 153,06	7 598 653,06	17 598 653,06	17 598 653,06	55 000 000,00
Szacowana kwota wkładu własnego beneficjenta (PLN)					
TAK	3%		**NIE**	x	
Szacowana kwota wkładu z UE (PLN)					
53 350 000,00					

PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINIE STASZÓW

Leżąca w województwie świętokrzyskim gmina Staszów jest reprezentatywna dla większości gmin w Polsce. Charakteryzuje się przeciętną w skali kraju liczbą ludności (około 25 000 osób) i niewysoką dynamiką nowej zabudowy (tylko kilka nowych projektów rocznie), a potrzeby gminy w zakresie narzędzi do planowania przestrzennego są stosunkowo skromne.

Jednak lokalni włodarze rozumieją, że planowanie przestrzenne może stać się narzędziem poprawy konkurencyjności i jakości życia w mniejszych miejscowościach, a także zahamować odpływ ludności do wielkich ośrodków. W związku z tym władze gminy Staszów aktualizują obecnie gminne studium i są zainteresowane intensyfikacją działań w zakresie planowania przestrzennego w swojej jurysdykcji. Burmistrz gminy Staszów zwrócił się do Banku Światowego o wsparcie w tym procesie.

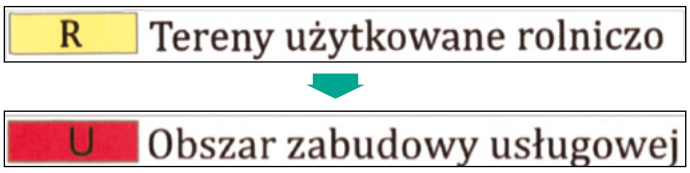
AKTUALIZACJA STUDIUM

Konsultanci dokonujący aktualizacji gminnego studium przygotowali wartościową propozycję, a uwagi dotyczyły głównie drobnych kwestii technicznych. Jedynym obszarem, na którym zdaniem zespołu Banku Światowego należałoby wprowadzić większe poprawki była ostateczna mapa zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na brak wyraźnego uregulowania w obowiązujących przepisach, takie mapy w Polsce często mają „statyczny" charakter – po prostu prezentują proponowane przeznaczenie działek. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. zawiera podstawowe barwne oznaczenia graficzne i literowe dotyczące przeznaczenia terenów. Jednak ta propozycja obejmuje tylko kilka kategorii przeznaczenia gruntów i jest z natury statyczna. Poza tym, normy zagospodarowania przestrzennego nie uwzględniają dwóch niezwykle istotnych rodzajów interwencji przestrzennych, jakimi są: 1) zmiana przeznaczenia gruntów (np. z terenów produkcyjnych na usługowe); 2) urbanizacja (np. nowe obszary pod zabudowę).

Chcąc zatem zorientować się, które tereny przeznaczono w studium pod urbanizację, a które do przekwalifikowania, należy uważnie przyjrzeć się mapom z aktualnym i proponowanym zagospodarowaniem przestrzennym. Tymczasem w idealnym rozwiązaniu mapa z wyznaczonym zagospodarowaniem terenu powinna zawierać wszystkie istotne informacje w jednym obrazie. W szczególności, powinna określać: 1) obszary chronione zamknięte dla zagospodarowania (np. rezerwaty przyrody); 2) obszary z obostrzeniami budowlanymi (np. wysokiej jakości grunty rolne); 3) obszary z przeznaczeniem pod urbanizację/zabudowę; 4) obszary przeznaczone do przekwalifikowania (np. rewitalizacja terenów poprodukcyjnych).

Poniżej przedstawiamy prostą propozycję przekształcenia mapy statycznej w dynamiczną.

1. ZMIANA PRZEZNACZENIA GRUNTU, z rolnego na usługowe



Proponowane tereny usługowe na obszarze aktualnie zajętym przez grunty rolne

2. URBANIZACJA, z terenów zieleni na produkcyjno-usługowe

Proponowane tereny produkcyjno-usługowe na obszarze aktualnie zajętym przez zieleń

LEPSZE PLANOWANIE PRZESTRZENNE

Najlepiej byłoby, gdyby każda miejscowość w Polsce miała kompleksowy plan zagospodarowania przestrzennego obejmujący całe terytorium danej jurysdykcji, co postuluje Rząd RP i Komisja Europejska. W praktyce jednak trudno jest sporządzić kompleksowe plany zagospodarowania przestrzennego ze względu na ograniczenia wynikające z obowiązującego prawodawstwa. W trakcie prac nad prezentowanym projektem został zainicjowany proces przeglądu i nowelizacji polskich przepisów regulujących kwestie planowania przestrzennego. Na fali wprowadzanych zmian, w zależności od ich kierunku, mogą pojawić się ułatwienia w tej dziedzinie.

Przy założeniu, że dojdzie do sporządzenia kompleksowego planu zagospodarowania przestrzennego, zespół Banku Światowego opracował projekt „Specyfikacji istotnych warunków zamówienia" dla zadania polegającego na przygotowaniu planu zagospodarowania przestrzennego, biorąc pod uwagę szereg kluczowych uwarunkowań koniecznych dla osiągnięcia dobrego efektu. Wspomniany projekt SIWZ znajduje się w Załączniku nr 8.

UŁATWIENIA W UZYSKIWANIU POZWOLEŃ BUDOWLANYCH W KIELCACH

Działanie to czerpie z dwóch nurtów aktywności Banku Światowego w Polsce. W regionalnym raporcie „Doing Business" z 2015 roku określono kluczowe interwencje, dzięki którym miasta wojewódzkie mogą zyskać na atrakcyjności w oczach inwestorów i przedsiębiorców. W Załączniku nr 9 opisano wszystkie procedury wymagane przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę, wraz ze średnim czasem realizacji każdej procedury. To proste porównanie jasno wskazuje, na których obszarach kryje się potencjał do usprawnień i poprawy sytuacji.

W pierwszej fazie programu „Catching-up Regions" Bank Światowy zwrócił szczególną uwagę na obszary do poprawy w Kielcach i opracował zestaw działań zmierzających do skrócenia czasu oczekiwania na pozwolenie na budowę. Ustalono, że w gminie Kielce wystąpiło średnio „opóźnienie" wynoszące 33 dni w procedurach dotyczących 431 decyzji o pozwoleniu na budowę wystawionych w 2016 r. Opóźnienia miały wielorakie przyczyny, takie jak:

- Oczekiwanie na zwrot potwierdzenia dostarczenia pisma (Poczta Polska);
- Oczekiwanie na przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w przypadku inwestycji, która nie była zgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego;
- Oczekiwanie na uzgodnienie projektu decyzji przez Miejski Zarząd Dróg (Prezydenta Kielc) w formie opinii wewnętrznej, która nie podlega reżimowi 14- lub 21-dniowego terminu na wydanie opinii przez organ (jeżeli opinia ma być wydana przez ten sam organ, nie ma prawnie wiążącego terminu, którego należałoby dotrzymać);
- Oczekiwanie na podjęcie przez inwestora działań po konsultacji telefonicznej z organem;
- Spiętrzenie spraw do rozpatrzenia w wyniku niedoborów kadrowych.

Oprócz rozeznania wśród pracowników Urzędu Miasta w Kielcach, rozesłano również ankiety do przedstawicieli grupy zawodowej architektów w województwie. Wyniki ankiet zestawiono w poniższej tabeli. Ogólnie rzecz biorąc wydaje się, że postępowania administracyjne prowadzono zgodnie z obowiązującymi przepisami administracyjnymi, ale było one niezwykle czasochłonne: z ankiet wynika, że czas rozpatrywania wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy waha się od 30 dni do kilku lat.

TABELA 3.
Zestawienie wyników przeprowadzonej wśród kieleckich architektów ankiety dotyczącej łatwości uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy

1	**Zgłaszane trudności:** Niespójne interpretacje dotyczące definicji obszaru oddziaływania inwestycji; sprzeczne interpretacje ze strony urzędów uzgadniających warunki zabudowy; nadinterpretacja zasady dobrego sąsiedztwa; wskaźniki zagospodarowania przestrzennego brane wyłącznie jako średnia arytmetyczna; bezpodstawne przedłużanie procedur; niespójne ustawodawstwo; wzajemnie sprzeczne interpretacje przepisów prawnych; brak konsekwencji i spójności w stanowisku urzędu; absurdy legislacyjne (np. w praktyce już na tym etapie konieczne jest opracowanie zaawansowanego projektu budowlanego, ponieważ wymagana jest decyzja środowiskowa); domaganie się dodatkowych danych dotyczących wniosku, szczegółowych parametrów inwestycji, itp.; urzędnicy zachowujący się tak, jakby byli projektantami; domaganie się zgód i opracowań wykraczających poza zakres ustanowiony wymogami prawa budowlanego; inwestorzy są często wprowadzani w błąd/błędnie informowani przez urzędników o (nie)dozwolonej zabudowie działki jeszcze przed złożeniem wniosku; warunki zabudowy są często niezgodne z przepisami (ich treść jest niezgodna z rozporządzeniem); przywiązywanie nieuzasadnionej (nadmiernej) wagi do interesu prawnego sąsiadów; niedoszacowane parametry inwestycji; przedłużanie procedur	
2	**Czy wymagany jest projekt wstępny?**	85% yes
3	**Czy wymagany jest odpis z rejestru gruntów?**	60% yes
4	**Czy wymagany jest odpis z KRS?**	60% yes
5	**Czy stosuje się wezwanie do uzupełnienia informacji?**	85% tak
6	**Czy wysyła się powiadomienie o wszczęciu postępowania?**	100% tak
7	**Czy otrzymano uwagi od zaangażowanych stron?**	70% tak

8	**Czas potrzebny na urzędową analizę (liczba dni)**	48 dni, uśredniając
9	**Czy treść wniosku jest modyfikowana w wyniku wniosków z analizy?**	85% tak
10	**Czy kiedykolwiek dochodzi do zawieszenia postępowania?**	85% tak
	Jeśli tak, w jakich okolicznościach? Rozpoczęto prace nad planem zagospodarowania przestrzennego; ponieważ nie ma ustawowego terminu na wydanie decyzji, nie ma potrzeby - formalnie - wstrzymania postępowania (jeśli potrzebne są nowe opracowania, analizy itp., urząd przedłuża postępowanie); należy przedstawić zatwierdzenia dot. instalacji i przyłączy; trudno jest zidentyfikować strony postępowania i skutecznie je powiadomić	
11	**Czy wysyła się powiadomienie o zebraniu dokumentacji?**	40% tak
12	**Ile wynosi łączny czas rozpatrywania wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy?**	Od 30 dni do kilku lat

Jak wynika z przeglądu 633 pozwoleń budowlanych wystawionych w 2016 r., średnio zanotowano około 23 dni „opóźnienia". Wśród przyczyn należy wymienić, między innymi:

- Oczekiwanie na potwierdzenie dostarczenia pisma (Poczta Polska);
- Próby ustalenia aktualnych adresów korespondencyjnych stron;
- Kumulacja spraw do rozpatrzenia w wyniku braków kadrowych.

Osobny kwestionariusz rozesłano do przedstawicieli grupy zawodowej architektów w województwie, aby dowiedzieć się, co praktycy sądzą o łatwości uzyskiwania pozwoleń na budowę w Kielcach. Architekci wskazywali przede wszystkim na trudności związane z etapem sporządzania wniosku o pozwolenie na budowę, niespójnymi interpretacjami ze strony poszczególnych powiatów wchodzących w skład woj. świętokrzyskiego, a także rolą innych władz (np. wyjątki zatwierdzane przez ministra odpowiedzialnego za kwestie budowlane, urzędy sanitarne czy bezpieczeństwa przeciwpożarowego).

Skrócone zestawienie wyników ankiety przeprowadzonej wśród architektów zamieszczono w poniższej tabeli.

TABELA 4.
Zestawienie wyników przeprowadzonej wśród kieleckich architektów ankiety dotyczącej łatwości uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę

1	**Zgłaszane trudności:** Niespójne interpretacje przepisów; protesty sąsiadów; niekompetencja urzędników; dodatkowe wymagania (zbędne albo wykraczające poza zakres wymagany prawem) w zakresie opinii, uzgodnień, opracowań; niespójne wymogi co do zawartości i zakresu dokumentacji, jaką należy złożyć; urzędnicy, którzy mylą różne etapy procedury; dodatkowe wymagania wykraczające poza to, co określono w przepisach; sprawdzanie poprawności projektów architektonicznych i budowlanych; przepisy interpretowane na niekorzyść inwestora; nieznajomość przepisów; przedłużanie procedury; niechęć do zajęcia zdecydowanego, jednoznacznego stanowiska; nadmiar formalności - wymaganie i wysyłanie dokumentów odnośnie do każdej spornej kwestii; żądanie dokumentów będących już w posiadaniu organu (np. „stare" pozwolenia na budowę, KRS); nadinterpretowanie ustawy Prawo budowlane; nadmierne stosowanie postanowienia jako narzędzia przewidzianego w Kodeksie postępowania administracyjnego; pospieszne wyciąganie wniosków i wskazywanie braków bez starannego rozpatrzenia złożonej dokumentacji	
2	**Czy wymagany jest odpis z rejestru gruntów?**	25% tak
3	**Czy wymagany jest odpis z KRS?**	100% tak
4	**Czy stosuje się wezwanie do uzupełnienia informacji?**	100% tak
5	**Czy wysyła się powiadomienie o wszczęciu postępowania?**	100% tak
6	**Postanowienie o wezwaniu do dokonania poprawek w projekcie/uzupełnienia informacji**	100% tak
7	**Uwagi od innych stron postępowania**	70% tak
8	**Czy kiedykolwiek dochodzi do zawieszenia postępowania?**	57% tak

	Jeśli tak, w jakich okolicznościach? Wezwanie do usunięcia braków, np. brakujące zgody, opinie, itp.; trwające prace na miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego; niemożność zidentyfikowania stron postępowania; czas potrzebny na odniesienie się do kwestii będących przedmiotem postanowienia; z reguły urząd oczekuje, że wniosek zostanie wycofany, a następnie złożony ponownie i nie stosuje w takich przypadkach zawieszenia postepowania	
9	**Czy wysyła się powiadomienie o zebraniu dokumentacji?**	28% tak
10	**Ile wynosi łączny czas rozpatrywania wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę? (liczba dni)**	Średnio 86 dni

Podczas rozmów z pracownikami Wydziału Rozwoju i Rewitalizacji Miasta oraz Wydziału Architektury w Urzędzie Miasta w Kielcach, a także w przeprowadzonej w ślad za tymi rozmowami ankiecie do pewnego stopnia potwierdzono możliwość skrócenia czasu potrzebnego na wydanie decyzji. Wywiady i ankieta dotyczyły spraw związanych z decyzjami o warunkach zabudowy i pozwoleniami na budowę. Ankieta zawierała szereg pytań dotyczących pragmatycznych, codziennych czynności, w tym wykorzystania narzędzi, które mogą znacznie skrócić czas potrzebny do obsługi wniosków o pozwolenie na budowę i warunki zabudowy. Odpowiedzi udzieliło 23 spośród 29 respondentów, co daje odsetek odpowiedzi wynoszący około 80 procent. Pracownicy Urzędu Miasta w Kielcach dobrze wykorzystują systemy informacji geo-przestrzennej i inne systemy elektroniczne, co znacznie skraca czas oczekiwania po stronie inwestorów. Niemniej jednak przebieg postępowania można by dodatkowo przyspieszyć, gdyby z inwestorami rutynowo kontaktowano się w trybie bezpośrednim (na przykład telefonicznie). Wyniki ankiety podsumowano w poniższej tabeli:

1	**Z jakich ewidencji, rejestrów, danych, wykazów, usług i wyszukiwarek Pan(i) korzysta:**	
a	Krajowy Rejestr Sądowy (KRS)	91%
b	Centralna Ewidencja Działalności Gospodarczej (CEIDG)	61%
c	Elektroniczna Księga Wieczysta	96%
d	Geoportal 2	65%
e	Serwisy map, jakie? GEO-INFO, GDWS, Mapy Google	-
f	Wyszukiwarka kodów pocztowych (Pocztowych Numerów Adresowych) – https://kody.poczta-polska.pl/	96%
g	Śledzenie – http://emonitoring.poczta-polska.pl/	83%
h	Inne, jakie?	-
	OTAGO, ISAP, Centralna Baza Orzeczeń, Google, SOWA, GIS, ewidencja ludności, ortofotomapy, geo-serwis GDOŚ, Retromapy, Zdjęcia ukośne Kielce)	-
2	**Czy dysponuje Pan(i) bezpośrednim dostępem do danych z ewidencji gruntów i budynków?**	
a	Tak	91%
b	Nie	9%
	Jeżeli nie, w jaki sposób zdobywa Pan(i) dane z tych rejestrów i ile dni to zajmuje?	-
	Za pośrednictwem GDWS	-
3	**Jaki jest czas oczekiwania na zarchiwizowane pliki dot. nieruchomości?**	
a	1 dzień	52%
b	2 – 3 dni	35%
c	Dłużej niż 3 dni	13%
4	**Jaki termin stosuje Pan(i) w przypadku powiadomienia o zebraniu dokumentacji w prostej sprawie?**	
a	3 dni	22%
b	5 dni	4%

c	7 dni	70%
d	Inne, jakie	4%
-	Brak odpowiedzi	-
5	**Jaki termin stosuje Pan(i) w przypadku powiadomienia o zebraniu dokumentacji w skomplikowanej sprawie?**	
a	3 dni	-
b	5 dni	-
c	7 dni	83%
d	Inne, jakie: maks. 14 dni	17%
6	**Jeżeli nie ma stron postępowania innych niż inwestor, czy stosuje Pan(i) zawiadomienie o wszczęciu postępowania?**	
a	Tak	32%
b	Nie	65%
c	To zależy, proszę sprecyzować	-
	Brak odpowiedzi	-
7	**W sytuacji gdy inwestorem jest małżeństwo, czy informuje Pan(i) jednego z małżonków, że mogą udzielić pełnomocnictwa/upoważnienia dla współmałżonka, aby móc odbierać dokumenty/pisma w jego imieniu?**	
a	Tak	61%
b	Nie	39%
c	To zależy, proszę sprecyzować	-
	No answer	-
8	**Przed wysłaniem pisma, czy telefonuje Pan(i) do inwestora/pełnomocnika, aby poinformować go, że pismo oczekuje na wysłanie i można je odebrać osobiście?**	
a	Tak	65%
b	Nie	35%
c	To zależy, proszę sprecyzować	-
	W prostych sprawach, informacja o pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o decyzję o pozwoleniu na budowę, pod warunkiem, że we wniosku podano numer telefonu	-
9	**W przypadku drobnych uchybień (np. brak podpisu lub niezaznaczone załączniki do wniosku), czy dzwoni Pan(i) do inwestora/pełnomocnika, aby mógł wprowadzić poprawki bez oficjalnego pisma wzywającego do uzupełnienia braków?**	
a	Tak	91%
b	Nie	9%
c	To zależy, proszę sprecyzować	-
	Brak odpowiedzi	-
10	**Średnio, ile dni oczekuje Pan(i) na powiadomienie o doręczeniu pisma?**	20 dni
11	**Ile czasu upływa między datą złożenia podpisu a datą faktycznego wysłania pisma?**	
a	Wysyłka tego samego dnia albo następnego dnia roboczego	74%
b	2 – 3 dni od podpisania	22%
c	Dłużej niż 3 dni	4%
d	To zależy, proszę sprecyzować	-
	Natłok spraw, dni wolne, gdy zaangażowanych jest wiele stron postępowania trzeba korzystać z usług drukarskich	-

12	**Gdzie szuka Pan(i) poprawnego adresu, gdy przychodzi zwrotka z adnotacją: „Adresat się wyprowadził" i ile czasu to zajmuje (ile dni)?**	
	OTAGO, PESEL baza ogólnokrajowa, ewidencja ludności, Wydział Podatkowy, informacje od członków rodziny i współwłaścicieli nieruchomości	14 dni
13	**Kto sporządza analizę urbanistyczną w przypadku decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji pożytku publicznego?**	
a	Zadanie jest realizowane siłami własnymi	100%
b	Zadanie jest zlecane na zewnątrz	-
c	Nie dotyczy – nie zajmuję się takimi decyzjami	-
14	**Pana/Pani zdaniem, jak można usprawnić przebieg procedur związanych z wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy, pozwoleniu na budowę oraz lokalizacji inwestycji pożytku publicznego?**	
	Zwiększyć liczbę etatów w Wydziałach; zmienić przepisy; zamiast pozwolenia na budowę wprowadzić powiadomienie o zamiarze przystąpienia do budowy; w przypadku większej liczby stron powiadomienie w drodze obwieszczenia; przyjęcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla całego obszaru miasta	-

W oparciu o pogłębione wywiady i szczegółowe ankiety powstała lista rekomendacji, zawarta w poniższej tabeli.

TABELA 5.
Zalecenia dotyczące usprawnień w wydawaniu pozwoleń na budowę w Kielcach

Lp.	Zalecenie	Istotne	Nie kluczowe	Wykonalne	Nierealistyczne
1	Przygotowanie schematów obiegu dokumentów jako wsparcie dla pracowników w zakresie obowiązujących procedur i terminów, dołączanych do każdej sprawy.				
2	Weryfikacja wniosku pod względem formalnym w terminie 7 dni od złożenia wniosku.				
3	Kontakt telefoniczny z wnioskodawcą celem uzupełnienia drobnych braków we wniosku zamiast pisemnego wezwania wysyłanego pocztą – z adnotacją do akt.				
4	Wskazanie podstawy prawnej dla każdej brakującej informacji we wniosku w oficjalnym wezwaniu dotyczącym braków formalnych oraz w postanowieniu o konieczności usunięcia nieprawidłowości.				
5	W sprawach dotyczących warunków zabudowy: analiza urbanistyczna rozpoczęta nie później niż w terminie 7 dni od daty otrzymania prawidłowo złożonego wniosku .				
6	W sprawach dotyczących warunków zabudowy: analiza obszaru wokół działki oraz projekt decyzji gotowe nie później niż w terminie 14 dni od wysyłki powiadomienia o rozpoczęciu postępowania.				
7	Natychmiastowa wysyłka i/lub powiadomienie o możliwości odbioru pism osobiście za potwierdzeniem.				
8	Wnioski o uzgodnienie przez pozostałe organy wysyłane jednocześnie (w przypadku warunków zabudowy, wysyłka razem z analizą urbanistyczną).				

Lp.	Zalecenie	Istotne	Nie kluczowe	Wykonalne	Nierealistyczne
9	Monitorowanie daty dostarczenia pisma za pomocą: sledzenie.poczta-polska.pl/				
10	Wyznaczenie 3-dniowego terminu na analizę dowodów I dokumentacji w przypadku „prostego" projektu inwestycyjnego z zaangażowaniem niewielu zainteresowanych podmiotów, oraz terminu 7-dniowego w pozostałych przypadkach.				
11	W razie potrzeby, rozmowa z wnioskodawcą na temat wniosku i załączników umówiona w siedzibie urzędu.				
12	Wszelkie działania administracyjne podejmowane niezwłocznie, jak najszybciej w ramach przewidzianych procedurą.				
13	W każdym piśmie identyfikacja osoby zajmującej się sprawą (imię i nazwisko, stanowisko, nr pokoju i telefonu).				

W ramach drugiego etapu programu „Catching-up Regions", listę zaleceń dogłębnie omówiono z przedstawicielami lokalnej administracji w Kielcach analizując, które elementy są wykonalne, mają największy sens i mogą wywołać najsilniejszy oddźwięk.

W ciągu trzech miesięcy zalecenia te zostały omówione z różnymi interesariuszami po stronie kieleckiej administracji, co doprowadziło do wyłonienia katalogu najlepszych praktyk. Najlepsze praktyki podsumowano w formie dwóch list kontrolnych, którym towarzyszy opis wszystkich wymaganych prawem procedur przy ubieganiu się o pozwolenie na budowę. Ostatecznie powstały dwie listy kontrolne - jedna dotyczy wydania decyzji o warunkach zabudowy, a druga decyzji o pozwoleniu na budowę. Gdyby był uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, nie byłoby potrzeby ubiegania się o warunki zabudowy. Załączniki nr 10 i 11 zawierają finalne wersje list kontrolnych, z których jedna dotyczy decyzji o warunkach zabudowy, a druga decyzji o pozwoleniu na budowę.

ZAŁĄCZNIKI

ZAŁĄCZNIK 1.
Dlaczego planowanie przestrzenne ma znaczenie

Potrzeba narzędzi planowania przestrzennego jest ewidentna nawet w przypadku najwcześniejszych osad. Decyzje o lokalizacji domów (np. w pobliżu źródła wody, z dala od wiejskiego paleniska); o tym, jak domy mają być ze sobą połączone; jak mają chronić mieszkańców - wszystko to wymaga planowania przestrzennego, nawet jeśli jest ono stosowane mimochodem.

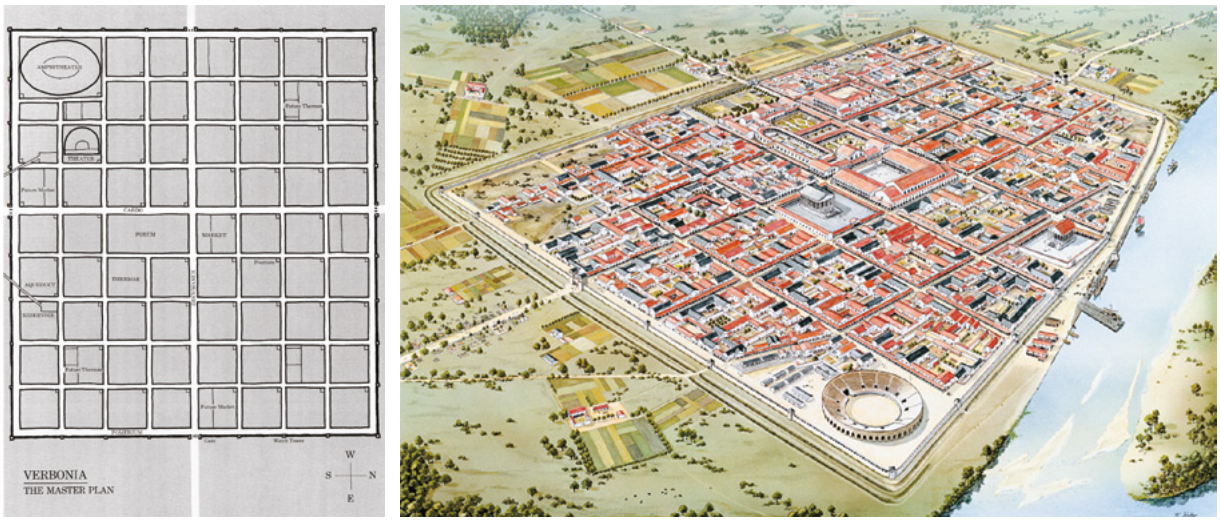
Jednak świadome planowanie przestrzenne jest faktem, odkąd powstały pierwsze ludzkie osady. Poniższa mapa to pierwszy znany plan zagospodarowania przestrzennego, przedstawiający układ zabudowy starożytnej osady Çatalhöyük w dzisiejszej Turcji.

RYSUNEK 18.
Çatalhöyük (ok. 7.000 p.n.e.) – pierwszy znany plan zagospodarowania przestrzennego (rekonstrukcja malowidła naskalnego)

W starożytnym Rzymie planowanie przestrzenne osiągnęło wysoki poziom wyrafinowania, by następnie zniknąć wraz z nadejściem wieków ciemnych. Spośród narzędzi planowania przestrzennego stosowanych przez rzymskich urbanistów kilka jest w użyciu i dzisiaj. Takie koncepcje jak sieć ulic, centralny plac, sieci instalacyjne, rynek, amfiteatr, ograniczenie wysokości zabudowy, orientacja wobec słońca, podział na strefy czy granica to pojęcia, które nadal wykorzystujemy dla celów planowania przestrzennego. Na przykład rzymska siatka ulic

znalazła zastosowanie na całym świecie, od Nowego Jorku, przez Meksyk, Buenos Aires, Madryt, Kapsztad, aż po Kioto. Chodnik, zabudowa z fasadą od strony ulicy, odległość od granicy, centralnie położony plac to funkcje planowania przestrzennego, które współcześnie definiują strukturę większości miast.

RYSUNEK 19.
Planowanie przestrzenne wg starożytnych Rzymian



Czy jednak planowanie przestrzenne przydaje się do czegoś więcej niż tylko piękne zdjęcia z lotu ptaka czy kilka funkcjonalnych aspektów życia miasta? Odpowiedź brzmi: TAK. Co prawda przemyślane planowanie przestrzenne nie wystarczy, żeby uczynić miasto dynamicznym i konkurencyjnym, ale bez przemyślanego planowania przestrzennego rzadko które dynamiczne i konkurencyjne miasto utrzyma swoją pozycję. Planowanie przestrzenne generuje korzyści dla gospodarki, społeczeństwa i środowiska, co ma kluczowe znaczenie dla prawidłowego rozwoju miasta. Wystarczy pomyśleć, jak wyglądałaby codzienność 40 milionów mieszkańców mega-metropolii takiej jak Tokio, gdyby nie odpowiednie narzędzia planowania przestrzennego. Świetnie zaprojektowany system transportu publicznego umożliwia Tokijczykom dotarcie z jednego końca miasta na drugi w niespełna godzinę.

Na kolejnych stronach omawiamy siedem różnych aspektów planowania przestrzennego, które mogą uczynić miasto bardziej konkurencyjnym i dynamicznym.

GĘSTOŚĆ ZABUDOWY

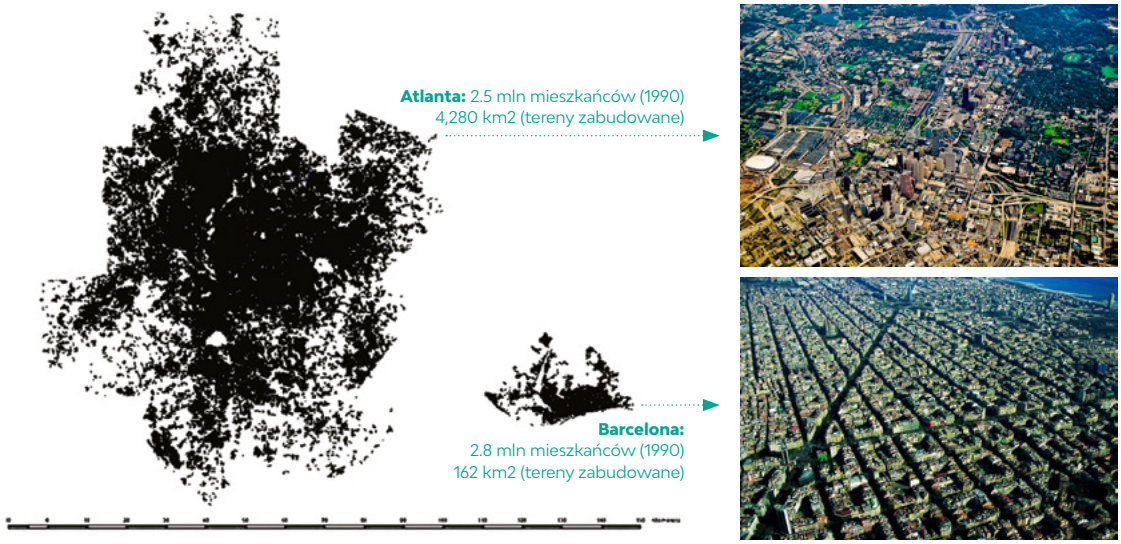
Jednym z najważniejszych efektów dobrego planowania przestrzennego jest promowanie gęstej zabudowy. Nie trzeba być urbanistą, aby zrozumieć, dlaczego gęsto zabudowane miasto jest lepsze niż miasto rozproszone. Lokalne władze zazwyczaj świetnie zdają sobie sprawę z tego, że w gęsto zabudowanym mieście łatwiej jest zapewnić większość usług publicznych; a ich realizacja przebiega w bardziej wydajny sposób. Transport publiczny ma wyższe wskaźniki wykorzystania i staje się bardziej opłacalny; sieci wodociągowe i kanalizacyjne są mniej rozbudowane i łatwiejsze w utrzymaniu; szlaki zbiórki odpadów stałych są krótsze; miasto można oświetlić mniejszą liczbą latarni, a pojedynczy słup oświetleniowy zapewnia światło dla większej liczby osób.

Alain Bertaud, światowy guru urbanistyki, jest autorem jednego z najlepszych argumentów za tym, dlaczego gęsto zabudowane miasto jest lepsze niż miasto rozproszone. W jednej ze swoich klasycznych już prac[3] Bertaud porównuje dwa miasta leżące na przeciwległych biegunach spektrum gęstości zabudowy – mowa o Barcelonie (jedno z najgęściej zabudowanych i najlepiej rozplanowanych miast na świecie) i Atlancie (jedno z najbardziej „rozlanych" miast na świecie). Atlanta i Barcelona mają w przybliżeniu tę samą liczbę ludności, ale w Atlancie obszar zabudowany jest 26 razy większy niż w Barcelonie. Barcelońskie metro liczy 99 km długości i 60 procent obywateli mieszka w odległości 600 metrów (mniej niż 10 minut spacerem) od stacji metra. Tymczasem w Atlancie

[3] http://alain-bertaud.com/images/AB_The_spatial_organization_of_cities_Version_3.pdf

metro liczy 74 km i tylko 4 procent obywateli mieszka w odległości 800 metrów od linii metra. Gdyby lokalni urzędnicy w Atlancie chcieli osiągnąć wskaźnik 60 procent ludności mieszkającej w promieniu 600 metrów od stacji metra (jak w Barcelonie), musieliby zbudować dodatkowe 3400 km torów i około 2800 nowych stacji metra. Różnice są szokujące. Zastanówmy się choćby tylko nad utratą dochodów i czasu z powodu dojazdów, zatłoczenia i zatorów ulicznych w Atlancie. Opracowanie sensownego systemu transportu publicznego byłoby kosztownym i raczej nieefektywnym przedsięwzięciem. Pomyślmy, ile cementu, asfaltu i siły roboczej potrzeba, aby zbudować, a następnie utrzymać ulice Atlanty, w porównaniu do Barcelony; lub ile latarni i energii potrzeba, aby te ulice oświetlić; lub ile ciężarówek i przejechanych kilometrów potrzeba, żeby zebrać śmieci. A jeszcze lepiej warto zadać sobie proste pytanie: odsuwając wszystkie inne czynniki na bok, w którym z miast wolelibyśmy zamieszkać?

RYSUNEK 20.
Dwa miasta leżące na dwóch przeciwstawnych biegunach pod względem gęstości zabudowy

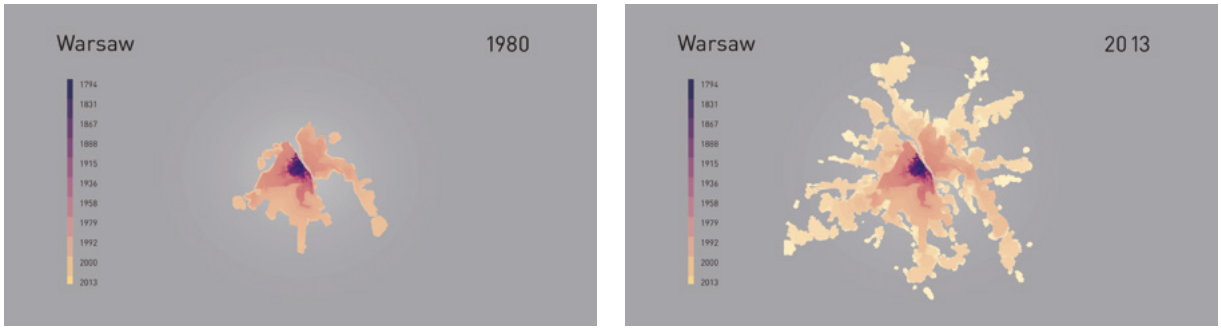


STRUKTURA

Bez planu zagospodarowania przestrzennego miasto jest niczym rzeka - podąża ścieżką najmniejszego oporu. Przy braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego, nowe budowle z reguły powstają wzdłuż istniejących tras. Przyczyna jest prosta. Budowanie drogi dojazdowej i potrzebnych mediów do nowego osiedla bywa kosztowne, dlatego deweloperzy często wolą budować na działkach już uzbrojonych w infrastrukturę publiczną. Powoduje to, że funkcjonalne obszary miejskie rozwijają się na kształt „ośmiornicy", z nowymi inwestycjami ciągnącymi się wzdłuż głównych arterii w mieście i poza nim. Przykład Warszawy (patrz mapy poniżej) jest dobrą ilustracją tego zjawiska. Warto zwrócić uwagę nie tylko na kształt „ośmiornicy", ale także na gwałtowną i żarłoczną „konsumpcję" działek.

Z perspektywy dewelopera takie wzorce wydają się logicznie uzasadnione i efektywne kosztowo w krótkim okresie. Jednak w praktyce są dość kosztowne w długim okresie – dla deweloperów, dla lokalnej administracji, wreszcie dla środowiska. Często decydujemy się budować dom tam, gdzie jest tani grunt i łatwy dostęp do infrastruktury. W ten sposób gubimy jednak inne koszty, które urzeczywistnią się w momencie przeprowadzki na peryferia, takie jak długie dojazdy; słaby dostęp do udogodnień publicznych jak parki czy baza handlowo-usługowa; a także uboższa oferta zajęć rekreacyjnych.

RYSUNEK 21.
W ostatnich latach Warszawa rozrasta się w sposób niekontrolowany



Źródło: http://www.atlasofurbanexpansion.org/historical-data

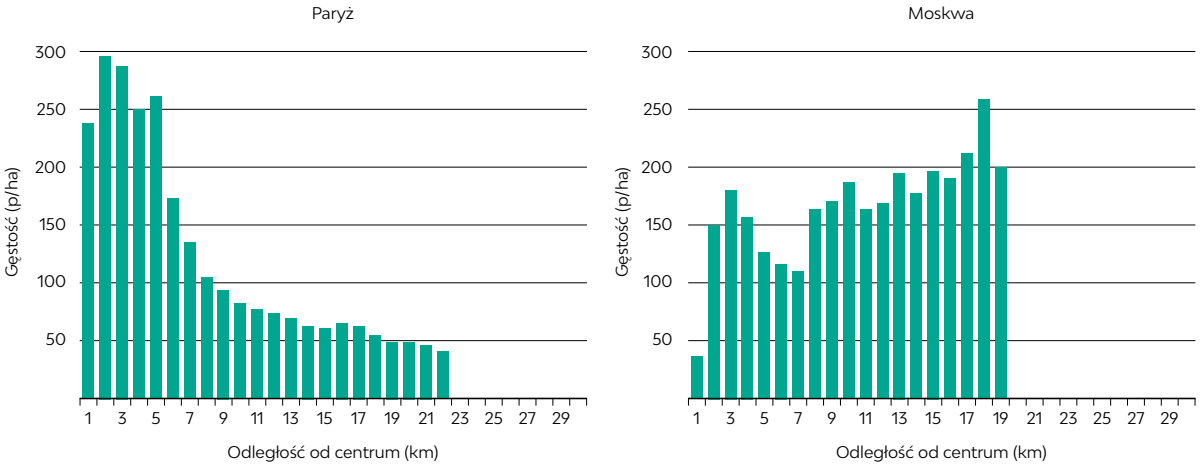
ROZKŁAD GĘSTOŚCI ZABUDOWY

Narzędzia planowania przestrzennego muszą być odpowiednio wyważone. Jeśli będą zbyt dyktatorskie, mogą hamować rozwój. Jeśli zbyt pobłażliwe, nie spełnią zadanej roli. Plan zagospodarowania przestrzennego musi brać pod uwagę sytuację na rynku działek i mieszkań (np. dopuszczać większą gęstość zabudowy w przypadku wzrostu zapotrzebowania, gdy nie ma potrzeby zapewniania danemu obszarowi ochrony ze względów przyrodniczych, kulturowych, historycznych lub środowiskowych); musi uwzględniać oczekiwania zainteresowanych stron (mieszkańców, przedsiębiorstw prywatnych, przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego); wreszcie, musi być zorientowany przyszłościowo i uwzględniać realia rozwojowe (np. wzrost liczby ludności).

Miasta w Europie Wschodniej z dziedzictwem centralnego planowania mają wiele pozytywnych cech świadczących o dobrze pomyślanym planowaniu przestrzennym (są zwarte, z dobrze rozwiniętymi sieciami transportu publicznego i sprawnie zorganizowanymi usługami komunalnymi). Jednak przy braku realnego rynku gruntów i mieszkań, wzorce rozwojowe w centralnie planowanych miastach były uzależnione od kaprysu centralnych planistów. W konsekwencji, wraz z rozwojem technologii budowlanych, coraz większe budynki wyrastały na coraz bardziej oddalonych od centrum terenach. W miastach sterowanych przez mechanizmy rynkowe największe zagęszczenie panuje zazwyczaj w lokalizacjach cieszących się największym popytem.

Za przykład mogą posłużyć Paryż i Moskwa. W Paryżu największa gęstość zabudowy występuje w centralnych dzielnicach cieszących się wysokim popytem, podczas gdy w Moskwie najwyższe zagęszczenie obserwuje się na obszarach peryferyjnych (zob. wykresy poniżej). Jedną z konsekwencji tego nieefektywnego modelu rozwoju terytorialnego jest czas dojazdu. Podczas gdy Paryż zajmuje dwa razy większy obszar niż Moskwa, średni czas dojazdu do centrum w obu przypadkach wynosi tyle samo. Zjawisko to jest widoczne w całej Europie Wschodniej, przy dużej gęstości zabudowy na terenach, których rynki nie uznają za zbyt atrakcyjne (tj. tam, gdzie ceny gruntów i wynajmu są stosunkowo niskie).

RYSUNEK 22.
Rozkład gęstości zabudowy w Paryżu jest bardziej efektywny niż w Moskwie



Źródło: http://alain-bertaud.com/images AB_Budapest_new2a.pdf

PRZEPUSZCZALNOŚĆ

W źle rozplanowanej miejscowości z reguły rośnie średni czas dojazdu, zanieczyszczenie i zatory drogowe. W mieście ze źle rozplanowanymi osiedlami korzystanie z transportu staje się bardziej uciążliwe i kosztowne, a także bardziej szkodliwe dla środowiska. Generuje też negatywne efekty zewnętrzne, ponieważ osobom uboższym trudniej jest uzyskać dostęp do miejsc pracy i innych możliwości w sposób skuteczny i efektywny kosztowo. W źle rozplanowanej okolicy trudno jest w ogóle zastosować środki komunikacji miejskiej. Na ilustracjach poniżej widać, że przy braku narzędzi planowania przestrzennego osiedle w Bangkoku stało się wręcz podręcznikowym przykładem zawodności rynku, a sytuacja jest niemal nie do naprawienia.

RYSUNEK 23.
Porównanie przejezdnej i nieprzejezdnej lokalizacji

Nowe osiedle w Bangkoku (Tajlandia)

Nowe osiedle w Limie (Peru)

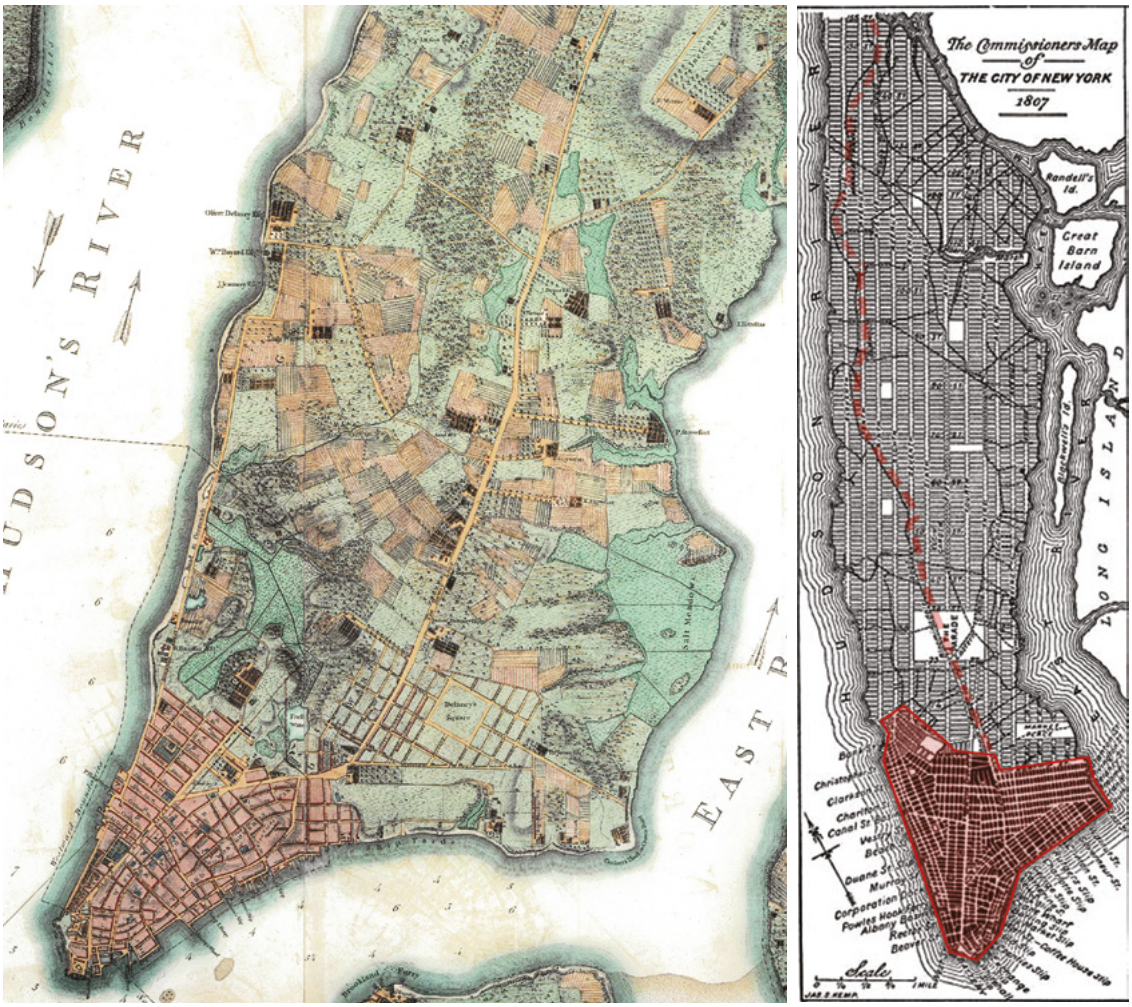
Źródło: http://marroninstitute.nyu.edu/uploads/content/Monitoring_the_Quantity_and_Quality_of_Urban_Expansion,_22_September_2015_WP24.pdf

INFRASTRUKTURA

Mówi się, że „ulice są wieczne", a kiedy już je wytyczymy, w zasadzie zdefiniują one kształt i model miasta, a wszelkie zmiany będą trudne do przeprowadzenia. Podejście do planowania siatki ulic i publicznej infrastruktury miejskiej (elektryczność, gaz, wodociągi, kanalizacja, itp.) definiuje wygląd miasta na przyszłość. Ośrodek z mądrze zaplanowaną infrastrukturą ma wszelkie szanse, by czerpać korzyści ze zrównoważonych koncepcji urbanistycznych. Na podobnej zasadzie, miasta ze źle zaplanowaną siecią infrastruktury najprawdopodobniej przez długie lata będą odczuwać negatywne skutki niegdysiejszych zaniedbań planistycznych.

Słynny Broadway niegdyś był główną przeprawą dla rdzennych mieszkańców zamieszkujących wyspę Manhattan, zanim ten teren został skolonizowany przez Europejczyków. Po kolonizacji arteria była nadal wykorzystywana przez osadników i stała się szlakiem komunikacyjnym, który trudno było zmienić. Tak więc, kiedy w 1807 roku powstawał plan zagospodarowania przestrzennego dla Nowego Jorku, Broadway w swojej ówczesnej formie musiał w nim znaleźć miejsce. Jak wiadomo, współcześnie jest to jedna z najbardziej charakterystycznych nowojorskich atrakcji, a także jedna z najsłynniejszych ulic na świecie.

RYSUNEK 24.
W Nowym Jorku znajdziemy przykłady zarówno dobrego planowania, jak I jego braku



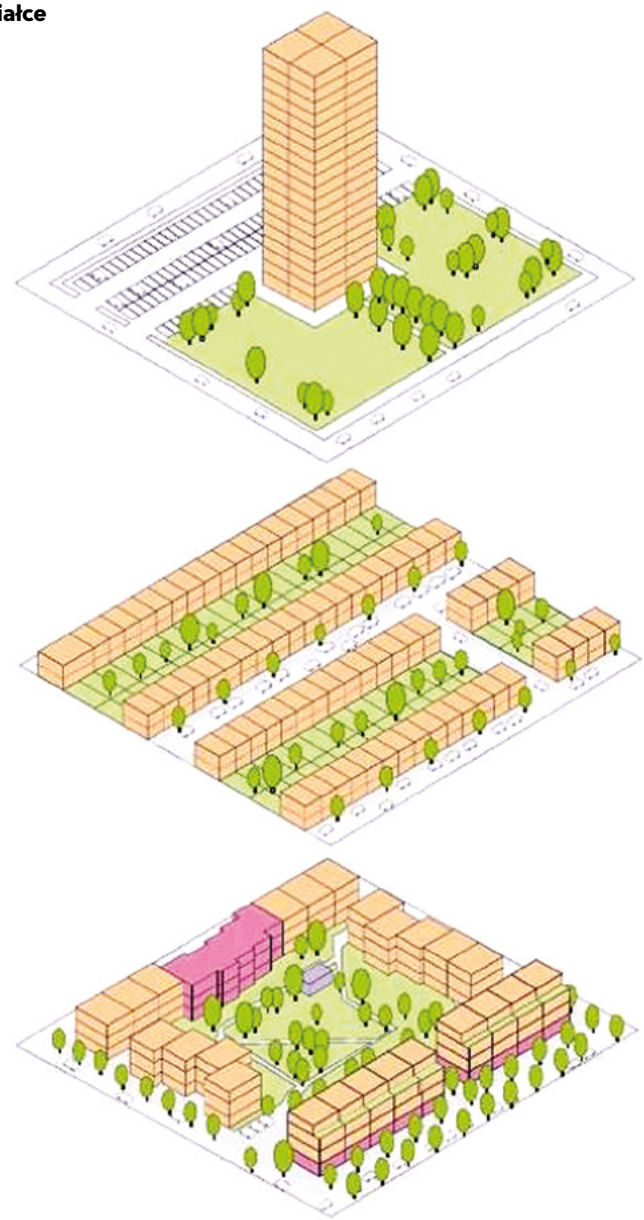
Niejako w równowadze do organicznie powstałego Broadwayu, plan z 1807 r. jest wierny logice siatki ulic znanej z imperium Rzymian. Z nielicznymi wyjątkami (np. powstanie Central Parku) założenia planu zostały wiernie zrealizowane. Nie trzeba dodawać, że Nowy Jork od lat utrzymuje się na pozycji jednego z najbardziej dynamicznych i konkurencyjnych miast świata.

WYSOKOŚĆ ZABUDOWY

Miasto rośnie nie tylko wzdłuż i wszerz, ale także wzwyż. Jednak ludzie postrzegają przestrzeń w wymiarze horyzontalnym. W swojej klasycznej już książce[3] Jan Gehl pisze, jak ważne jest projektowanie miast „na ludzką miarę", będące istotnym przyczynkiem do osiągnięcia wysokiej jakości życia przez mieszkańców. Niestety jak dotąd zgromadzono niewiele dowodów pokazujących, w jaki sposób zabudowa wpływa na dobrostan człowieka, ale pierwsze próby zbadania tego zagadnienia zostały podjęte[4].

RYSUNEK 25.
Identyczną gęstość można uzyskać przy pomocy różnych schematów zabudowy działki

Różne formy zabudowy na działce wielkości 1 ha



Źródło: Mozas, Javier, and Aurora Fernandez Per. 2006. Density: New Collective Housing

[3] Gehl, Jan. 2010. *Cities for People.* Island Press *[tytuł polskiego wydania: „Miasta dla ludzi"]*
[4] Montgomery, Charles. 2013. *Happy City: Transforming our Lives through Urban Design.* Farrar, Straus and Giroux [*tytuł polskiego wydania: „Miasto szczęśliwe. Jak zmienić nasze życie, zmieniając nasze miasta"*]

Limit wysokości to ważny instrument planowania przestrzennego kształtujący jakość życia w miastach, wprowadzony po raz pierwszy przez starożytnych Rzymian, aby ludzie na ulicach i w budynkach mieli dostęp do światła słonecznego przez cały dzień. Obecnie ograniczenia tego rodzaju są stosowane do podobnych i bardziej wyszukanych celów (np. w związku z ochroną szlaków powietrznych w pobliżu portów lotniczych). Często postrzega się je jako hamulec rozwoju, ale w wielu przypadkach da się osiągnąć taką samą gęstość na identycznej działce stosując niższą zabudowę. Oczywiście, jeśli mamy do czynienia z naturalną barierą wzrostu, tak jak na Manhattanie, jedyny kierunek rozwoju to sięgać ku górze. Ale przestrzeń publiczna oflankowana wysokimi budynkami jest z reguły mniej atrakcyjna niż przestrzeń z zabudową na ludzką miarę.

JAKOŚĆ ŻYCIA

Miasta coraz częściej muszą konkurować o mieszkańców, a najlepsi eksperci mają ten luksus, że mogą się przeprowadzić w dowolne wybrane miejsce, traktując jakość życia jako kryterium wyboru. Ludzie kochają miejsca dobrze zaprojektowane (o czym świadczą choćby tłumy turystów w urokliwych miejscowościach), a planowanie przestrzenne to jeden z najlepszych instrumentów poprawy jakości życia w mieście (np. dzięki przepisom urbanistycznym). Jak wspomniano wcześniej: co prawda przemyślane planowanie przestrzenne nie wystarczy, żeby uczynić miasto dynamicznym i konkurencyjnym, ale bez przemyślanego planowania przestrzennego rzadko które dynamiczne i konkurencyjne miasto utrzyma swoją pozycję.

RYSUNEK 26.
Dla każdego liczy się jakość życia

Zazwyczaj wolimy mieszkać tutaj...	Zazwyczaj wolimy odpoczywać tutaj...	Zazwyczaj wolimy zwiedzać tutaj...
... a nie tutaj	... a nie tutaj	... a nie tutaj

ZAŁĄCZNIK 2.
Planowanie przestrzenne w Polce na przestrzeni lat

W zależności od kraju system planowania przestrzennego przybiera różne formy odpowiednio do tradycji zakorzenionych w administracji publicznej i jej kompetencji, ładu zarządczego i mechanizmów zarządzania. Dlatego też zmiany w funkcjonowaniu planowania przestrzennego w Polsce należy analizować i interpretować w kontekście przemian politycznych i uwarunkowań społeczno-gospodarczych. Obecnie występujące systemowe problemy z planowaniem przestrzennym mają szeroki charakter, a ich usunięcie wykracza poza samą nowelizację przepisów. Oprócz tego konieczne będzie przemodelowanie paradygmatu planowania przestrzennego i przywrócenie mu jego pierwotnej roli. Planowanie powinno polegać na proaktywnych działaniach podejmowanych przez instytucje administracji publicznej we współpracy z partnerami z sektora prywatnego i stroną społeczną. W obliczu obecnych wyzwań potrzebne są praktyki planistyczne oparte na bogatym doświadczeniu i znajomości współczesnych procesów rozwojowych.

PRZED 1945 R.

Nowoczesny system planowania i urbanistyki w Polsce był dobrze ugruntowany w okresie międzywojennym, o czym świadczą liczne przykłady dobrze zaprojektowanych i wdrożonych projektów, które nadal są oceniane wysoko. Ponad 500 polskich miast już w XII wieku było lokowanych na prawie magdeburskim[5], obejmującym m.in. zasady przestrzennej organizacji miasta (np. historyczne centra polskich miast są generalnie zorganizowane wokół centralnego placu i otoczone siatką ulic).

Do wybuchu drugiej wojny światowej rozwijano i wprowadzano w Polsce różne rodzaje planowania przestrzennego na szczeblu krajowym i regionalnym, była to aktywność regulowana przez prawo. Prace nad tymi planami mieściły się w ówczesnych europejskich tendencjach. W 1930 roku sporządzono plan regionalny Warszawy - był to pierwszy dokument planistyczny opracowany w Polsce dla obszaru, który można obecnie określić mianem miejskiego obszaru funkcjonalnego. W 1931 r. opracowano plan regionalny Łodzi i plan regionalny wybrzeża morskiego. W 1936 r. znowelizowano ustawę o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Wprowadziła ona po raz pierwszy do ustawodawstwa polskiego pojęcie „regionalnego planu zabudowy". Powołano do życia placówki planowania regionalnego. Przed drugą wojną światową działało trzynaście takich placówek, co pozwalało na sprawne wprowadzanie nowych trendów w dziedzinie planowania przestrzennego.

[5] *Za:* http://magdeburg-law.com

Wielu przedwojennych polskich urbanistów kontynuowało działalność zawodową w powojennej Polsce, przewodząc pracom planistycznym przy odbudowie terenów zniszczonych podczas wojny. Warszawa była najbardziej spektakularnym przykładem takich działań w zakresie planowania i odbudowy, ponieważ blisko 85 procent miasta uległo w czasie drugiej wojny światowej zniszczeniu. Komunalizację wszystkich ziem w przedwojennych granicach miasta uznano za najważniejsze narzędzie ułatwiające planowanie urbanistyczne i odbudowę Warszawy.

LATA 1945-1980/89: CENTRALNE PLANOWANIE

W okresie powojennym, zwłaszcza zaraz po wojnie, aż do przełomu w 1990 r., planowanie przestrzenne było podporządkowane planowaniu gospodarczemu. W 1945 r. utworzono Centralny Urząd Planowania - CUP. Głównym zadaniem CUP było przygotowanie odbudowy kraju z wojennych zniszczeń, przygotowanie planów rozwoju gospodarczego i nadzór nad ich wykonaniem. Po kilku przekształceniach CUP zlikwidowano w 1997 r. w wyniku reformy administracyjnej.

Równolegle, w 1946 r. powstał Główny Urząd Planowania Przestrzennego. Podejmował on decyzje co do przeznaczenia gruntów na cele takie jak rolnictwo, leśnictwo, górnictwo, przemysł, gospodarka wodna, kultura, edukacja, zdrowie, wypoczynek, rezerwaty przyrody, rozmieszczenie ludności, komunikacja, energia i telekomunikacja. W planie krajowym ustalono również podział na województwa stanowiące podstawę podziału administracyjnego państwa. Główny Urząd Planowania Przestrzennego funkcjonował do 1949 r. Jego likwidacja w kontekście dalszego funkcjonowania Centralnego Urzędu Planowania była wyrazem niedoszacowania roli planowania przestrzennego w wytyczaniu procesów rozwoju i zarządzaniu nimi. Brak spójnego programowania i planowania zaowocował zjawiskiem znanym jako „patologiczna urbanizacja". Rozwój budownictwa mieszkaniowego, infrastruktury technicznej i usług dla ludności nie nadążał za rozwojem przemysłowym. Miasta i obszary miejskie, zwłaszcza te wielkie i uprzemysłowione, stały się dysfunkcyjne i służyły przede wszystkim jako miejsce zamieszkania siły roboczej.

Paradoks polega na tym, że to właśnie w okresie władzy komunistycznej wprowadzono jasne ramy instytucjonalne dla planowania przestrzennego. Jak wspomniano wcześniej, Główny Urząd Planowania Przestrzennego podzielił planowanie przestrzenne na trzy poziomy: krajowy, regionalny i lokalny. Głównymi instytucjami odpowiedzialnymi za planowanie przestrzenne były wówczas:

- Główny Urząd Planowania Przestrzennego (zadania: m.in. sporządzanie planu krajowego, wyrażanie zgody na plany regionalne, udzielanie opinii w zakresie planowania przestrzennego).
- Regionalna Dyrekcja Planowania Przestrzennego na poziomie wojewódzkim (zadania: m.in. sporządzanie planów regionalnych, wyrażanie zgody na plany miejscowe, udzielanie informacji i opinii w zakresie planów regionalnych).
- Miejscowe urzędy planowania przestrzennego: dla miast wydzielonych – zarządy miejskie, dla pozostałych osiedli – wydziały powiatowe (zadania: m.in. sporządzanie planów miejscowych).

Po likwidacji Głównego Urzędu Planowania Przestrzennego system był wielokrotnie reformowany. Najważniejsze zmiany przyniosła ustawa z 1961 roku, która przewidywała trzy poziomy prowadzenia planowania przestrzennego:

- dla obszaru całego kraju, w perspektywie długoletniej 40-50 lat (poziom krajowy);
- dla obszarów województw lub ich części w ramach planów perspektywicznych tzw. regionalnych (poziom regionalny);
- dla obszarów jednostek osadniczych lub ich części, jak również zespołów tych jednostek, w ramach planów miejscowych (poziom lokalny).

Plany sporządzane na szczeblu lokalnym musiały uwzględniać postanowienia planów wyższego szczebla.

W 1984 r. Polska miała za sobą doświadczenie „Solidarności" oraz stanu wojennego narzuconego przez reżim komunistyczny (stan wojenny trwał od 1981 r. do 1983 r.). Kryzysy gospodarcze, polityczne i społeczne zmusiły rząd do decentralizacji władzy. W nowym podejściu do planowania przestrzennego podkreślano jego znaczenie jako narzędzia do kierowania procesami rozwoju i poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej w województwach i gminach. Wraz z uchwaleniem kolejnej ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r.

utrzymano trójpoziomowy system planowania ze szczeblem krajowym, wojewódzkim i lokalnym. Ponadto, dla obszarów wyodrębniających się ze względu na spełnianie różnych funkcji, przewidziano opracowanie planów obszarów funkcjonalnych. Ustawa z 1984 r. była pierwszą próbą poluzowania centralnego planowania i zwracała uwagę na współzależność planowania przestrzennego i planowania społeczno-gospodarczego.

Gospodarkę Polski pod władzą komunistów można nazwać za węgierskim ekonomistą Janosem Kornaiem „gospodarką niedoboru". Realizacja gotowych już planów niejednokrotnie kulała z powodu braku realistycznego planowania zabudowy i ograniczonych zasobów. Jednak skoro plan został przyjęty, grunty były zarezerwowane pod planowane inwestycje, co pomogło uniknąć chaosu przestrzennego. Brak realizacji planów zagospodarowania przestrzennego uznano za dowód słabości systemu planowania przestrzennego (później, na początku lat 90. doprowadziło to do konstatacji, że planowanie przestrzenne nie jest potrzebne).

Centralnie planowanie przestrzenne było obligatoryjne i stosowane wobec wszystkich jednostek terytorialnych (przy czym, nie były to demokratycznie wybrane „samorządy"). Ponadto urbaniści i państwowe zakłady (słowa „deweloper" nie było wówczas w użyciu) musieli przestrzegać decyzji politycznych podjętych na ogólnokrajowym szczeblu. Udział społeczności lokalnej w procesie planowania nie istniał, ponieważ za przedstawicieli mieszkańców uznawano politycznie sterowane lokalne rady narodowe.

Rozwój miast odbywał się w przejrzysty sposób. Wszystkie główne miasta otrzymały „plany ogólne" dla obszarów leżących w granicach administracyjnych miasta (często propozycje obejmowały ekspansję terytorialną, były duże i opracowane w skali „ogólnej" 1:25 000 - 1:10 000/1:5 000). Łatwo było zarządzać rozwojem terytorialnym, ponieważ prywatne grunty (głównie przeznaczone do użytku rolniczego) poddane według postanowień planu ogólnego przekwalifikowaniu były wykupywane po niskich cenach lub podlegały wywłaszczeniu (chociaż wiele gruntów było już własnością państwa na skutek wywłaszczenia po zakończeniu wojny). W planach definiowano parametry zabudowy (jej gęstość) w kontekście przekwalifikowania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe i przemysł.

Począwszy od 1974 roku, zapotrzebowanie na nowe grunty pod zabudowę było określane przez władze centralne i koordynowane regionalnie, z zastosowaniem konkretnych narzędzi (takich jak zarządzenia ministerialne), które określały parametry i wytyczne dla terenów miejskich przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe. Definiowano w nich „standardy urbanistyczne" i wymagane funkcje społeczne (oświata, rekreacja, zdrowie, kultura, handel detaliczny, itp.), a także standardy przeznaczenia gruntów. Nie było żadnych znaczących problemów z realizacją planów budowlanych, ponieważ prawie wszystko było budowane przez państwo, a ziemia nie miała faktycznej ceny ani wyliczonej wartości ekonomicznej (innymi słowy, nie funkcjonował rynek gruntów ani rynek mieszkaniowy z prawdziwego zdarzenia), przez co działalność deweloperska na rynku nieruchomości była praktycznie nie do pomyślenia.

Jako że państwowa administracja mogła tanio pozyskać grunty drogą kupna albo wywłaszczenia, rzeczywiste wykorzystanie działki nie zawsze było skorelowane z jej potencjalną wartością ekonomiczną. Jedynie wysokiej jakości grunty rolne były zabezpieczone przed nieuchronnym przejęciem lub przekwalifikowaniem, stanowiąc barierę dla ekspansji tkanki miejskiej. Plany ogólne były „dwuwymiarowe", w niektórych przypadkach określały gęstość zabudowy dla konkretnych stref/celów użytkowania i skupiały się głównie na funkcji, a nie na formie.

Począwszy od lat 70. XX wieku coraz większym problemem staje się ochrona środowiska. Horyzont planu ogólnego miał pierwotnie obejmować okres od 10 do 20 lat, ale wiele z nich aktualizowano we wcześniejszym terminie wraz z ewolucją koncepcji politycznych. Często plan był aktualizowany zanim w ogóle udało się wdrożyć zawarte w nim pierwotnie postanowienia. Niektóre plany zagospodarowania przestrzennego powstawały w trybie konkursów urbanistycznych ukierunkowanych na koncepcje szczegółowego planu miejscowego (w skali 1: 2000 - 1:1000/1:500). Osią była forma i kompozycja urbanistyczna oraz parametry dla projektów urbanistycznych i architektonicznych, a nie cele użytkowania gruntów, które zostały już wcześniej określone w ogólnych planach rządu. Podczas oceny konkursowych prac i projektów planów zagospodarowania przestrzennego opierano się na akademickich założeniach kompozycyjnych i ideach urbanistycznych; a w dyskusjach i procesie decyzyjnym uczestniczyli pracownicy akademiccy, planiści, urzędnicy i politycy.

Mieszkalnictwo było w tym czasie najbardziej drażliwą kwestią polityczną ze względu na znaczne niedobory zasobów mieszkaniowych. Priorytet w planowaniu przestrzennym i przydziale gruntów przyznano spółdzielniom mieszkaniowym, które nawiązywały do swoich przedwojennych demokratycznych poprzedników. Oficjalny

odbiór inwestycji będącej domem prywatnym czy gospodarstwem rolnym oraz innych prywatnych inwestycji (zresztą realizowanych rzadko i na małą skalę) wiązał się w warunkach gospodarki socjalistycznej z wieloma utrudnieniami. W systemie nie funkcjonował podatek od nieruchomości bezpośrednio wiążący wartość działki z jej użytkowaniem, a zatem nie było „renty planistycznej". Miało to jednak drugorzędne znaczenie, ponieważ to rząd finansował większość nowych inwestycji.

MOCNE I SŁABE STRONY CENTRALNEGO PLANOWANIA

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
SYSTEM PLANOWANIA BYŁ SYSTEMEM ZŁOŻONYM, OD SZCZEBLA CENTRALNEGO PO LOKALNY. W poszczególnych województwach plany były wymagane na zasadzie obowiązkowej, a grunty pod zabudowę były ławo dostępne (z wyjątkiem kilku ograniczeń, za darmo lub bardzo tanio). Plany zagospodarowania przestrzennego często powstawały w oparciu o teoretycznie optymalne modele, koncepcje, standardy i parametry urbanistyczne. Dzięki temu można było budować zwarte miasta o gęstej zabudowie, umożliwiające efektywną alokację inwestycji infrastrukturalnych, uzbrojenia terenu i usług komunalnych. Osiedla powstawały wokół korytarzy transportu publicznego, co obniżało zapotrzebowanie na korzystanie z prywatnych samochodów; sporo miejsca przewidziano na parki i tereny zielone.	**Z RACJI TEGO, ŻE PLANY ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO POWSTAWAŁY NA SZCZEBLU CENTRALNYM, CZĘSTO BYŁY ARBITRALNE I ODERWANE OD RZECZYWISTOŚCI.** Nie brano pod uwagę lokalizacji działki, dlatego założony cel użytkowania niejednokrotnie nie był najlepszym z możliwych, czego przykładem było choćby uporczywe lokowanie fabryk w ścisłych centrach miast. Przy braku wyceny gruntów nie było poważnych bodźców do zmiany sposobu użytkowania gruntów (np. przeniesienie zakładu wytwórczego na peryferia, aby uwolnić działki w centrum pod bardziej optymalne wykorzystanie dla celów komercyjnych i innych). Prywatna własność gruntu nie zawsze była respektowana przez władze, nie istniał formalny związek między planem zagospodarowania przestrzennego, wartością działek i ich opodatkowaniem. Wreszcie, w procesach planistycznych nie trzeba było uwzględniać presji rynku, gdyż gospodarka nie działała na wolnorynkowych zasadach.

Podsumowując, okres centralnego planowania charakteryzował się następującymi cechami:

- Hierarchia planów zagospodarowania przestrzennego;
- Obowiązkowe standardy urbanistyczne;
- Dominująca pozycja rządu w formalnej strukturze systemu planowania;
- Silna pozycja administracji publicznej w porównaniu do pozostałych interesariuszy;
- Brak demokratycznych procedur w procesach zarządczych i planistycznych;
- Brak ekonomicznego uzasadnienia dla decyzji dotyczących zagospodarowania i zabudowy.

1980/89–1994: PLANOWANIE W DOBIE TRANSFORMACJI

Podczas „karnawału Solidarności" (wrzesień 1980 – grudzień 1981) toczono intensywne dyskusje o potrzebie reform. Od połowy lat siedemdziesiątych coraz mocniej uwidaczniały się konsekwencje nieuniknionego załamania ustroju, w tym systemu planowania. Powojenny system planowania nie działał. Inspiracją dla idei reformy systemu planowania przestrzennego kraju były głównie szczegółowe obserwacje dobrze funkcjonującego planowania przestrzennego w Niemczech Zachodnich i we Francji. W obliczu braku efektywności w planowaniu przestrzennym doszło do unieważnienia wcześniej opisanej uchwały Rady Ministrów z 1974 r. Upadająca gospodarka nie nadążała za własnymi ambitnymi wymogami w zakresie standardów urbanistycznych, mimo że grunty zarezerwowane w planach można było przejąć niemal bezkosztowo.

Wprowadzenie stanu wojennego 13 grudnia 1981 r. położyło kres dyskusjom na temat reform programowych. W 1984 r. przyjęto nową ustawę o planowaniu przestrzennym (zastępującą poprzednią z 1961 r.), uwzględniając w niej, co dość zaskakujące, niektóre pomysły reformatorskie z 1981 r. Poprawiły one pozycję lokalnych rad narodowych pod względem planowania przestrzennego (chociaż lokalne samorządy nie były wtedy wyłaniane w demokratycznych wyborach), ponieważ zrezygnowano ze stosowania decyzji administracyjnych o lokalizacji inwestycji.

Ze względu na załamanie będącej w głębokim kryzysie gospodarki centralnie planowanej, plany zagospodarowania przestrzennego przyjęte w latach 80. były skromniejsze od poprzednich. Jednocześnie niedobór zasobów mieszkaniowych i infrastruktury pokrewnej narastał i wciąż czekał na rozwiązanie, pomimo szeregu zmian demograficznych i dużej emigracji. W latach kryzysu rosła świadomość potrzeby reform, w tym również reformy systemu planowania przestrzennego, w kierunku systemu bardziej demokratycznego, zorientowanego lokalnie i zapewniającego udział społeczeństwa.

W dyskusjach przewijały się szczególnie dwa wątki, a mianowicie system francusko-zachodnioniemiecki oparty na dużej liczbie regulacji, szczegółowych narzędziach planistycznych i silnej roli administracji państwowej; oraz system brytyjsko-amerykański, charakteryzujący się mniejszą liczbą regulacji, bardziej elastycznymi planami zabudowy i zagospodarowania oraz powiązaniami z rynkiem komercyjnym i rynkiem nieruchomości. Oprócz wzorców zagranicznych pojawiały się głosy zachęcające do powrotu do systemów planowania stosowanych w Polsce w okresie międzywojennym (1918-1939) i innych narzędzi, takich jak standardy urbanistyczne. Niektórzy nawet nawoływali do całkowitej rezygnacji z planowania tłumacząc, że planowanie przestrzenne to nic innego jak „narzędzie ucisku" w rękach dogorywającego reżimu, całkowicie zbędne w państwie demokratycznym i gospodarce wolnorynkowej.

Na początku lat 90. przywrócono ochronę indywidualnej/prywatnej własności ziemi. Najważniejsze reformy systemu planowania wprowadzone w latach 1989-1990 polegały na przywróceniu demokratycznego samorządu na szczeblu lokalnym dla ok. 2500 gmin. Przepisami ustawy o samorządzie gminnym z 1990 r. ustanowiono jednostki samorządu terytorialnego zwane „gminami", którym powierzono sprawy „ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej", a także drogi i inną infrastrukturę komunalną. Lokalnie wybieralnym radom gminy przyznano również pełne prawa do zarządzania gruntami komunalnymi (z zasobów będących w gestii państwa) oraz wszystkimi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego.

Nowo utworzone samorządy lokalne, umocowane w przepisach ustawowych, wyposażono w daleko idące uprawnienia na styku z administracją regionalną i krajową. Reforma systemu planowania opóźniała się jednak z niewyjaśnionych przyczyn, w związku z czym nowym samorządom lokalnym nie zapewniono niezbędnych nowych przepisów dotyczących planowania przestrzennego; samorządy nie miały też pełnej wiedzy na temat nowej sytuacji społecznej, politycznej i gospodarczej. W tych okolicznościach, nowe władze lokalne były nadal związane postanowieniami dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego (regionalnych, ogólnych i szczegółowych) odziedziczonych po komunistycznych poprzednikach. Mogły tworzyć, przyjmować i wdrażać nowe plany zgodnie z zasadami wyżej wspomnianej ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r., która podtrzymała obowiązek lokalnego planowania ogólnego, ale bez prawnych i finansowych korzyści wynikających z zastosowania rozwiązań planistycznych wobec gruntów prywatnych, ponieważ zostało przywrócone prawo własności na wzór przedwojennej Polski.

Opóźnienia w reformie planowania przestrzennego doprowadziły do paradoksu: lokalne komitety planistyczne powinny podlegać lokalnie i demokratycznie wybranym władzom rozumiejącym wyzwania wolnorynkowej gospodarki i działającym w jej ramach, ale komitetom tym brakowało podstawowych przepisów i narzędzi planowania (zwłaszcza o ekonomicznym i prawnym charakterze). Mimo wszystko, pozytywnym skutkiem tego trudnego okresu było to, że plany zagospodarowania przestrzennego były nadal niedrogie, ponieważ nie pociągały za sobą formalnych ani finansowych zobowiązań w związku z zagospodarowaniem prywatnych gruntów.

W rezultacie wiele nowych władz samorządowych opracowało i przyjęło nowe ogólne i szczegółowe plany zagospodarowania przestrzennego biorąc pod uwagę starsze, ale wciąż obowiązujące przepisy, mając świadomość, że nie uwzględniają one w pełni nowych zasad okresu reform. Starano się, aby zapisy tych planów były mniej arbitralne i bardziej elastyczne, z uwzględnieniem potrzeb i życzeń nowych interesariuszy na rynku nieruchomości, na którym na początku lat 90. zaczęli się pojawiać prywatni deweloperzy krajowi i zagraniczni.

Najlepiej obrazuje tę sytuację przypadek Warszawy, związku dzielnic-gmin. Pierwszy demokratycznie wybrany lokalny samorząd przyjął ogólny plan zagospodarowania przestrzennego miasta w październiku 1992 r. Był to plan ogólny, z podejściem „racjonalistycznym", skoncentrowanym na jednotorowych celach zagospodarowania (prawie nie było działek przeznaczonych do użytku mieszanego). Plan opracowano w skali 1:20 000, z dużą ilością gruntów zarezerwowanych na nowe drogi, budownictwo mieszkaniowe i przemysł. W marcu 1993 r.

samorząd Dzielnicy Śródmieście przyjął lokalny szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego (w skali 1:2000), koncentrując się na formie i ochronie zabytków. W omawianym okresie jedynym nowym aspektem procesu planowania było powszechne przekonanie, że organy demokratycznie wybranych samorządów lokalnych (rady miasta i rady gminy) zapewniają satysfakcjonujący poziom udziału społeczeństwa w tym procesie. Jednocześnie, nasilał się klimat niechęci wobec wszelkiego rodzaju planowania przestrzennego.

Wraz z uchwaleniem ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. na porządku dziennym postawiono bardziej zasadnicze zmiany, odzwierciedlające nowy krajobraz polityczno-gospodarczy kraju. Oto krótki opis najważniejszych rozwiązań:

- Zniesiono obowiązek przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (z nielicznymi wyjątkami);
- Ogólne plany miejscowe dla gmin formalnie „wykreślono" z systemu planowania i zastąpiono wiążącym dokumentem miejscowej polityki przestrzennej (studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), które stało się dokumentem obowiązkowym dla każdej gminy na terenie kraju. Studium miało ogólny charakter i obejmowało raczej funkcje/strefy niż formy zabudowy; powstawało w skali od 1: 25 000/20 000 do 1:10 000. Główna różnica między studium a ogólnym planem zagospodarowania przestrzennego polegała na tym, że studium nie było zestawem miejscowych przepisów zagospodarowania przestrzennego, lecz raczej zestawem zasad i reguł;
- Wszystkie plany zagospodarowania przestrzennego sporządzone i przyjęte zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. (przed przywróceniem samorządu lokalnego przez dawne rady narodowe oraz przez nowe władze samorządowe w latach 1990-1994) zostały z końcem 1994 roku unieważnione (termin ten został później przesunięty na koniec 2003 r.). Ustawodawca spodziewał się, że nowe samorządy lokalne podejmą odpowiednie kroki i zastąpią stare plany ogólne nowymi miejscowymi dokumentami dotyczącymi polityki przestrzennej (tj. wyżej wspomnianymi studiami), a stare plany szczegółowe – wraz z nowymi planami miejscowymi – staną się narzędziem wdrażania nowych polityk. Nowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w pewnym sensie przypominały „stare" plany szczegółowe (tworzone w skali 1: 2000/1:1000 - 1: 500, obejmujące zarówno kwestię funkcji, jak i formy, wyznaczające miejscowe przepisy dotyczące projektów architektonicznych).

Nie wyznaczono żadnych terminów odnośnie do gminnych studiów ani nowych planów miejscowych, ale oczekiwano, że samorządy lokalne powinny dokonać aktualizacji swojej polityki i planów zagospodarowania przestrzennego według potrzeb zanim wszystkie „stare" plany zejdą ze sceny. Oczekiwania te były uzasadnione, ponieważ mieszkańcy i prywatni deweloperzy mogli uczestniczyć w procesie planowania (składając wnioski do lokalnych władz i przekazując swoje uwagi).

W przeciwieństwie do poprzedniej sytuacji i umocowania, nowe plany miejscowe wiązały się z prawnymi i finansowymi zobowiązaniami dla lokalnych władz wynikającymi z decyzji planistycznych dotyczących gruntów prywatnych. W rezultacie, **według stanu na koniec 1999 r., tylko pięć do dziesięciu procent terytorium polskich gmin było pokrytych nowymi planami miejscowymi**. Jedynym podmiotem uprawnionym do określenia założeń lokalnej polityki planowania przestrzennego oraz oficjalnego zatwierdzenia wspomnianych studiów o wiążącym znaczeniu dla nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego były rady gminy, ale większość z nich trzymała się starego planu ogólnego tak długo jak się dało, ponieważ był to jedyny dokument planowania przestrzennego w gminie.

Przyczyną tego nieoczekiwanego podejścia lokalnych samorządów był fakt, że prywatne prawo własności stało się chronione prawem, a grunty miały teraz konkretną wartość związaną z celem ich wykorzystania, więc miejscowe plany zagospodarowania podrożały. Lokalni włodarze spodziewali się, że w ślad za zmianami w planowaniu przestrzennym pójdą zmiany w podatku od nieruchomości w celu odzwierciedlenia realnej wartości gruntów, ale taka zmiana systemu podatkowego nie została wdrożona. Spodziewane wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości, wraz z reformą systemu planowania przestrzennego, dałoby samorządom lokalnym siłę do stworzenia nowych planów. Zamiast tego na mocy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. wprowadzono opłatę z tytułu „renty planistycznej" (podatek od sprzedaży nakładany w przypadku transakcji dotyczących działek, którym w planie miejscowym nadano nowe przeznaczenie), która jednak nie spełniła (i nadal nie spełnia) oczekiwań ustawodawcy.

MOCNE I SŁABE STRONY SYSTEMU PLANOWANIA W CZASACH PRZEŁOMU	
MOCNE STRONY	**SŁABE STRONY**
REFORMA SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO BYŁA WAŻNĄ CZĘŚCIĄ NOWEGO PAKIETU USTAW I ROZPORZĄDZEŃ MAJĄCYCH PRZEKSZTAŁCIĆ POLSKĘ Z KRAJU NIEDEMOKRATYCZNEGO I OBARCZONEGO UPADAJĄCYM USTROJEM KOMUNISTYCZNYM W PAŃSTWO NOWOCZESNE, DEMOKRATYCZNE I WOLNORYNKOWE. Reformy te były ściśle powiązane z przywróceniem demokratycznie wybieranych samorządów, w konsekwencji czego planowanie przestrzenne przeszło z rąk władzy centralnej na szczebel samorządu lokalnego. Wraz z reformą zniknęła ułuda gruntów dostępnych za bezcen; pojawiły się też pewne formy uczestnictwa mieszkańców w działaniach planistycznych.	**REFORMA SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO NIE BYŁA WPROWADZANA JEDNOCZEŚNIE Z INNYMI WAŻNYMI REFORMAMI.** W związku z czteroletnim opóźnieniem w reformowaniu systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym samorządy zostały z dotychczasowymi regulacjami przestrzennymi i narzędziami planistycznymi, które nie były dostosowane do wyzwań stojących przed nowymi organami zarządzającymi. Ponadto reforma nie obejmowała (oczekiwanego) wprowadzenia podatku od nieruchomości. Decyzja o porzuceniu starych planów zagospodarowania przestrzennego z czasów ustroju komunistycznego i zastąpieniu ich w ciągu pięciu do dziewięciu lat nowymi narzędziami była zbyt radykalna i naiwna; zakres obligatoryjnego planowania przestrzennego został ustanowiony na zbyt niskim poziomie.

1990/95–2003/OBECNIE: PLANOWANIE W GOSPODARCE WOLNORYNKOWEJ

Nowa ustawa z 1994 r. nie oznaczała kompleksowej zmiany w systemie planowania przestrzennego i nie przyniosła spodziewanych rezultatów. Pod koniec lat dziewięćdziesiątych, ze względu na niewielką liczbę opracowanych nowych planów miejscowych, konieczne stało się wprowadzenie okresu przejściowego do 2003 r., w tym okresie nadal stosowano stare plany ogólne i szczegółowe. Nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. ostatecznie zniosła ważność poprzednich planów, pomimo niezadowalającej liczby nowo przyjętych planów miejscowych. Jednym z powodów uchwalenia ustawy z 2003 r. było powstanie dwóch poziomów samorządów: powiatowego i wojewódzkiego, choć jedynie województwom przypisano obowiązki w zakresie planowania przestrzennego, ograniczone do zagadnień specyficznych dla poziomu regionalnego. Gminy zachowały najsilniejszą pozycję wśród samorządów nie podlegały ograniczeniom zadań i obowiązków planistycznych powierzonych samorządom szczebla wojewódzkiego.

Gmina pozostaje najważniejszym podmiotem w dziedzinie planowania przestrzennego, z tymi samymi zadaniami, które zostały określone w ustawie o samorządzie gminnym z 1990 r., obejmującymi m.in. sprawy „ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami". Od końca 2003 r. polskie gminy nie stosują i nie uchwalają „ogólnych" planów zagospodarowania przestrzennego, które kiedyś przygotowywano dla całego terytorium gminy w jej w granicach administracyjnych, ale po dziewięcioletnim okresie przejściowym całkowicie zniesiono. Gminy są obowiązane sporządzić „studium", które definiuje lokalną politykę przestrzenną oraz określa uwarunkowania i kierunki zagospodarowania przestrzennego gminy; jest to cecha istotna i charakterystyczna dla polskiego systemu planowania przestrzennego.

Wymóg opracowania studium, wprowadzony ustawą z 1994 r., poddano daleko idącym poprawkom w przepisach ustawy z 2003 r., zatem – podczas gdy formalnie samorządy lokalne powinny w trakcie każdej czteroletniej kadencji weryfikować aktualność dokumentów planistycznych – każda gmina w Polsce powinna posiadać aktualne dokumenty polityki przestrzennej „drugiej generacji" (tj. zgodnych ze szczegółowymi przepisami i wymogami ustawy z 2003 roku). Studium powinno zawierać:

- Obiektywną analizę aktualnej sytuacji w zakresie wszystkich aktualnych uwarunkowań i ograniczeń zagospodarowania przestrzennego. Należy tutaj faktyczne przeznaczenie/użytkowanie gruntów, infrastruktura i usługi, dziedzictwo przyrodnicze i historyczne/kulturowe, własność gruntów, itp., a także decyzje dotyczące zagospodarowania przestrzennego podjęte przez rząd i samorząd wojewódzki (w konkretnych dokumentach planistycznych władz centralnych i wojewódzkich, ale tylko w zakresie ich kompetencji, bez wchodzenia w kompetencje samorządu lokalnego);

- Część planistyczną, kierunki dalszego zagospodarowania przestrzennego gminy wyznaczone z uwzględnieniem ustaleń i wniosków płynących z części analitycznej studium. Należy również uwzględnić propozycje z lokalnej (społeczno-ekonomicznej) strategii rozwoju, o ile taka strategia została przez władze uchwalona. Wykwalifikowani urbaniści, na zlecenie przedstawicieli gminnej władzy wykonawczej wybranych w bezpośrednich wyborach, powinni rozważyć w procesie planistycznym propozycje dotyczące powstającego studium, a także uwagi złożone odnośnie do wersji roboczej studium udostępnionej dla celów debaty publicznej z udziałem „zainteresowanych osób".

Wreszcie, rada gminy ostatecznie zatwierdza studium (włącznie z możliwością ponownego rozpatrzenia decyzji na podstawie złożonych uwag). To właśnie rada gminy dysponuje wyłącznym prawem do ustanawiania miejscowej polityki planowania przestrzennego poprzez zatwierdzenie studium. Studia opracowywane w skali 1:20 000 - 1:10 000 zawierają nie tylko mapy/rysunki/plany, ale także znaczące sekcje opisowo-analityczne. Rysunki zawarte w studium są podobne do tych, jakie znajdziemy w „starych" planach ogólnych, ale bardziej niż forma zabudowy na pierwszy plan wybijają się w nich strefy zagospodarowania przestrzennego/funkcje/przeznaczenie gruntu oraz proponowane drogi i obiekty infrastrukturalne. Pod względem uwarunkowań zagospodarowania terenu, studium najczęściej koncentruje się na gęstości zabudowy i minimalnej powierzchni „terenów biologicznie czynnych". Studium może również zawierać zapisy dotyczące miejscowych standardów zagospodarowania/standardów urbanistycznych, a także instrukcje/założenia dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w tym warunki opracowywania planu miejscowego.

Do studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego należy obowiązkowo załączyć prognozę oddziaływania na środowisko, zgodnie z wymogami ustawy o ochronie środowiska z 2008 r., ale nie ma obowiązku sporządzania analiz ekonomicznych, finansowych ani prawnych skutków decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego. Studium jest często postrzegane jako narzędzie promocji gmin konkurujących ze sobą o nowych inwestorów i deweloperów. W związku z tym studium niejednokrotnie jest traktowane jako swoisty „koncert życzeń" (podobnie do dawnych planów ogólnych), a nie mocno osadzony w faktycznych realiach i dostosowany do potencjału rozwojowego gminy wykaz potrzebnych inwestycji (dodatkowo powiązany z rozsądną lokalną strategią rozwoju, która nie jest obowiązkowa, a co za tym idzie rzadko uchwalana). Świadczy o tym choćby duża powierzchnia terenów nieuzbrojonych przeznaczonych w studium uwarunkowań na cele mieszkaniowe, niezależnie od faktycznych potrzeb na rynku i zdolności gmin do uzbrojenia tych działek w wymaganą infrastrukturę techniczną i zapewnienie usług komunalnych.

Dla lokalnych władz, które sporządzają i zatwierdzają studium, jego zapisy są wiążące przy zatwierdzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co oznacza, że w planie miejscowym zasadniczo należy uwzględnić postanowienia studium, ewentualnie zadbać o ich aktualizację. Niestety, ponieważ ustawa z 2003 r. nie jest w tej kwestii jednoznaczna, a sądy administracyjne w swoich orzeczeniach często unieważniają zapisy studium, postanowienia zawarte w studiach uwarunkowań niejednokrotnie nie mają mocy sprawczej i są ignorowane.

Sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego, regulowane przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. (a wcześniej analogicznej ustawy z 1994 r.), podlega ściśle określonej procedurze. Przebieg prac nad planem wygląda podobnie jak w przypadku studium (opisanego powyżej), chociaż, jak stanowi ustawa z 2003 r., występuje znacznie więcej „zewnętrznych" podmiotów mogących wyrazić opinię, a także znacznie więcej wymaganych zgód i zatwierdzeń. Każda „osoba zainteresowana" może przesłać propozycję dotyczącą planu miejscowego i przekazać swoje uwagi do projektu planu. Rośnie wpływ deweloperów, w szczególności tych będących właścicielami gruntów. Wynika to z faktu, że większość inwestycji objętych planem miejscowym jest realizowanych właśnie przez deweloperów, a nie przez władze centralne czy samorządowe.

Począwszy od 2003 roku, do planu miejscowego należy dołączyć nie tylko prognozę oddziaływania na środowisko, ale również prognozę ekonomiczną, z oszacowaniem ogółu dochodów i wydatków wynikających z realizacji planu, w tym kosztów gruntu. Niezależnie od wysokiego poziomu szczegółowości planu miejscowego, nie ma jednoznacznego sposobu oszacowania finansowego i fiskalnego wpływu zapisów planu, więc prognoza jest powszechnie sporządzana w sposób ogólny i powierzchowny.

Po upływie dziesięciu lat od przyjęcia ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tylko 50 procent gmin miało uchwalone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego „drugiej generacji", zgodnie ze szczegółowymi wymogami ustawy i ministerialnym rozporządzeniem w sprawie zakresu studium. Pozostałe gminy korzystały z wielokrotnie nowelizowanych, choć mniej treściwych studiów „pierwszej generacji" (zgodnych z wymogami ustawy z 1994 r., przypominających dawne plany ogólne wycofane z użycia w 2003 roku).

Co więcej, tylko 50 procent miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powstało zgodnie ze szczegółowymi wymogami ustawy z 2003 r. i ministerialnym rozporządzeniem w sprawie zakresu planu miejscowego. Pozostałe plany nie zawierają prognozy skutków finansowych uchwalenia planu, są mniej szczegółowe niż ich nowe odpowiedniki, i często nie są zbieżne z postanowieniami aktualnego gminnego studium uwarunkowań. Nowe plany miejscowe są statystycznie mniejsze (obszarowo) od tych opracowanych na mocy przepisów ustawy z 1994 r. i obejmują od kilku do kilku tysięcy hektarów (a czasem tylko kilka działek). Celem planistów (zgodnie z instrukcjami władz lokalnych) jest zarezerwowanie jak najmniejszej ilości gruntów na drogi i inne cele publiczne. Obowiązkowe stosowanie przepisów ustawy „Prawo zamówień publicznych", która daje pierwszeństwo ofercie spełniającej kryterium najniższej ceny, doprowadziło do znacznego obniżenia jakości zlecanych dokumentów planistycznych.

Jeszcze bardziej zaskakuje fakt, że jedynie około 30 procent (średnia statystyczna) obszaru polskich gmin ma pokrycie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (pod tym względem występują duże różnice: niektóre gminy pokryły planem prawie cały obszar administracyjny, podczas gdy inne nie uchwaliły żadnego planu). Wiele gminnych administracji uważa planowanie przestrzenne za „czasochłonne", „kłopotliwe" i nieelastyczne. Co jeszcze bardziej uciążliwe, wraz z nową gospodarką rynkową pojawiło się natychmiast wiele wyzwań prawnych i finansowych, z efektem korzyści odłożonym daleko w czasie.

W związku z tym ponad 50 procent pozwoleń na budowę jest obecnie wydawanych bez miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Procedura jest realizowana w drodze specjalnej decyzji administracyjnej ustalającej warunki zabudowy, często wydawanej przez gminne organy wykonawcze bez żadnego odniesienia do lokalnego studium uwarunkowań zagospodarowania przestrzennego i bez jakiejkolwiek kontroli planistycznej w wykonaniu rady gminy. Tego typu decyzje administracyjne wprowadzono do systemu na mocy ustawy z 2003 r. jako „narzędzie uzupełniające", ponieważ prawodawca obawiał się, że na skutek opóźnień w planowaniu i niewielkiej liczby planów miejscowych w gminach, w których brakuje nowych planów pojawią się bariery dla projektów i inwestycji budowlanych. **Niestety, narzędzia pomyślane jako uzupełniające znacznie spowolniły tempo lokalnego planowania przestrzennego, a w wielu przypadkach niemal zajęły jego miejsce.**

Niezależnie od rażąco niskiego pokrycia obszaru administracyjnego gmin planami miejscowymi, wysiłki władz lokalnych mające na celu promowanie inwestycji budowlanych poprzez wydawanie decyzji przyniosły szereg negatywnych efektów zewnętrznych. I tak, według oficjalnych rządowych raportów i szacunków z 2010 r., łączny potencjał mieszkaniowy terenów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę odpowiada liczbie około 77 milionów mieszkańców. **Szacuje się, że całkowity potencjał mieszkaniowy gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w gminnych studiach uwarunkowań to około 176 milionów mieszkańców, chociaż cała ludność Polski wynosi około 38 milionów.**

Niekorzystne skutki przestrzenne nieskoordynowanego i nierealistycznego planowania na poziomie lokalnym, wykraczającego poza zakres realnych potrzeb i możliwości finansowych (wraz z ciągłym zastępowaniem planów miejscowych decyzjami administracyjnymi w trosce o zapewnienie nowych inwestycji), prowadzą do coraz gwałtowniejszego rozlewania się zabudowy w całej Polsce. Jest to niszczące dla ładu przestrzennego i generuje nieuzasadnione wydatki na transport, infrastrukturę i inne usługi komunalne.

Roszczenia finansowe, które już zostały podniesione przez indywidualnych właścicieli gruntów wskazanych w planach miejscowych jako lokalizacja drogi czy innych inwestycji celu publicznego (głównie z myślą o obsłudze terenów przeznaczonych w planie miejscowym na cele mieszkaniowe) w niektórych gminach przewyższają roczny budżet jednostki samorządu. Szacuje się, że suma tych kwot dla całego kraju może być wyższa niż oficjalna wartość całego długu publicznego. Jednocześnie pojawia się inny ciekawy problem, mianowicie, nie oferuje się odszkodowania osobom, które zamierzają prowadzić inwestycję na swojej działce, ale nie mogą tego uczynić, ponieważ ich grunty są częścią rezerwatu przyrody, stanowią wysokiej jakości grunty rolne na obszarach wiejskich, lub leżą na trasie planowanej autostrady.

Kilka lat po drugiej próbie zreformowania polskiego systemu planowania przestrzennego za pomocą ustawy z 2003 r. stało się jasne, że system znajduje się w kryzysie, a większość gmin nie wykonuje swoich głównych zadań wyznaczonych jeszcze w 1990 r. (w zakresie ładu przestrzennego zapewnianego w zadowalający i skuteczny sposób). **Pomimo kryzysu i wbrew opiniom ekspertów, w 2013 r. funkcję legislacyjną i nadzorczą dla systemu planowania przestrzennego podzielono między dwa resorty: Ministerstwo Rozwoju oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa.**

MOCNE I SŁABE STRONY SYSTEMU PLANOWANIA GOSPODARCE WOLNORYNKOWEJ

MOCNE STRONY	SŁABE STRONY
USTAWA Z 2003 R. NIE WNIOSŁA ZASADNICZEGO PRZEŁOMU DO SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO, LECZ BYŁA WIELOWĄTKOWĄ PRÓBĄ USPRAWNIENIA PRZEPISÓW I NARZĘDZI PLANOWANIA, KTÓRE MIAŁY SKUTKOWAĆ ZMIANAMI (TWORZĄC BARDZIEJ RYNKOWY SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO). Dokument będący wyrazem lokalnej polityki przestrzennej zyskał bardziej określony i zdefiniowany merytorycznie kształt, a dodatkowym krokiem we właściwym kierunku było powiązanie tego dokumentu z wyłaniającym się miejscowym planowaniem strategicznym oraz z decyzjami planistycznymi władz regionalnych i krajowych. W systemie planowania przestrzennego pojawiły się dokumenty władz krajowych i regionalnych w trosce o koordynację na wszystkich poziomach administracyjnych. Co więcej, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zyskały odniesienie do mechanizmów gospodarczych i zasad panujących na rynku nieruchomości.	**INSTRUMENTY POMYŚLANE W ZAMIERZENIU JAKO NARZĘDZIA DODATKOWE W SYSTEMIE PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO (TZN. DECYZJE O WARUNKACH ZABUDOWY) OKAZAŁY SIĘ PRAWDZIWYM „KONIEM TROJAŃSKIM”**. **Niejednokrotnie zastępując postanowienia planu miejscowego, są one stosowane bez uwzględnienia lokalnej polityki przestrzennej wyrażonej w studium uwarunkowań. Znacznie zmalała ilość rozbudowanych obszarowo miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.** W ujęciu ogólnym, zatarły się związki między planowaniem przestrzennym na szczeblu miejscowym i wojewódzkim (a także centralnym). Powiązania między lokalnymi komitetami planowania przestrzennego a strategicznymi (społeczno-ekonomicznymi) zespołami planistycznymi i mechanizmami rynku nieruchomości były zbyt ogólne i nieskuteczne. Tymczasem rola mieszkańców i ich uczestnictwo zamiast rosnąć, malało, podczas gdy na najpotężniejszych graczy często wyrastali deweloperzy, niekiedy wyraźnie szkodząc ładowi przestrzennemu i interesowi publicznemu. Zmniejszył się intelektualny wkład urbanistów w prace nad dokumentami planistycznymi, a niejednoznaczne sformułowania legislacyjne stały się podglebiem dla licznych postępowań w sądach administracyjnych podważających zasadnicze założenia i cele ustawy z 2003 r.

Podsumowując te refleksje można stwierdzić, że w warunkach obecnego otoczenia prawnego i w obliczu praktyk stosowanych w planowaniu rozwoju społeczno-gospodarczego:
the system of spatial planning is dysfunctional because programming of socio-economic development is not efficiently linked with spatial planning procedures (lack of integrated planning);

- system planowania przestrzennego jest dysfunkcyjny, gdyż programowanie rozwoju społeczno-gospodarczego nie jest skutecznie powiązane z procedurami planowania przestrzennego (brak zintegrowanego planowania);
- system planowania przestrzennego nie uwzględnia nowych zjawisk takich jako miejskie obszary funkcjonalne powstające na bazie miast różnej wielkości, ponieważ praktyki planistyczne ograniczają się do granic jednostek administracyjnych, a za ich cel uznaje się jedynie sporządzenie planu, a nie poszukiwanie porozumienia w definiowaniu wspólnych problemów i sposobów ich rozwiązania;
- prerogatywy i kompetencje samorządu lokalnego i wojewódzkiego utrudniają podjęcie działań na rzecz rozwiązania problemów wykraczających poza granice administracyjne danej jednostki (obszary „półcienia” podpadające pod jurysdykcję więcej niż jednego samorządu);
- kultura współdziałania na styku jednostek samorządowych jest słabo rozwinięta;
- mamy do czynienia ze słabą pozycją samorządu lokalnego wobec deweloperów i inwestorów („planowanie pod deweloperów”);

- „patologiczna urbanizacja" z minionego okresu, związana z przymusową industrializacją, została zastąpiona przez nowe patologie: rozlewanie się miast i nieracjonalne wykorzystanie społecznych, gospodarczych i przestrzennych aktywów i zasobów;
- na skutek braku planów zagospodarowania przestrzennego i szerokiego zastosowania decyzji administracyjnych do lokalizacji funkcji i obiektów mamy do czynienia z takimi zjawiskami, jak:
  - chaos przestrzenny – spontaniczne w treści decyzje administracyjne nie biorą pod uwagę szerszego kontekstu przestrzennego ani planów na przyszłość (co stanowi sedno planowania przestrzennego);
  - nieprzewidywalność – nie wiadomo do końca, co powstanie ani w jakiej lokalizacji, a także z jakim skutkiem; inwestorów zniechęca niepewność, której poziom bywa nieakceptowalny;
  - nieefektywność – liczne walory przestrzenne (lokalizacja, przyroda, zasoby naturalne, infrastruktura, itd.) nie są wykorzystywane w racjonalny sposób; w rezultacie dalszy rozwój jest hamowany albo wręcz blokowany;
  - zagrożenia – bez odpowiedniej diagnozy oraz znajomości uwarunkowań i planów zagospodarowania terenu może się okazać, że nowe inwestycje zajmują obszary zalewowe lub inne tereny, które powinny być zamknięte dla zabudowy;
  - konflikty – lokowanie inwestycji bez jednoznacznych ram zagospodarowania przestrzennego wywołuje konflikty na styku różnych funkcji zabudowy, które mogą się przełożyć na obniżenie poziomu życia albo prowadzenia działalności gospodarczej;
  - zmowa – decyzje mogą zapadać w sposób arbitralny, bez umocowania w jednoznacznych wytycznych, co może tworzyć klimat sprzyjający zmowie i korupcji.

ZAŁĄCZNIK 3.
Metodologia analizy przydatności działek pod zabudowę

Przy pracy nad analizą przydatności pod zabudowęi działek wykonano następujące działania:

KROK 1.

Z bazy danych dla celów analizy usunięto wszystkie działki objęte zakazem zagospodarowania.

Pominięte działki obejmują:
- tereny osuwisk i zagrożenia powodziowego;
- działki już zagospodarowane (zabudowane);
- lasy i przyrodnicze obszary chronione;
- tereny produkcyjne i usługowe (bez kopalni).

KROK 2.

Opracowano dwa scenariusze analityczne:

Scenariusz 1. Działki z obostrzeniami budowlanymi (np. wysokiej jakości grunty rolne) usunięto z bazy danych.

Scenario 2. Działki z obostrzeniami budowlanymi (np. wysokiej jakości grunty rolne) zachowano w bazie danych.

KROK 3.

Przeprowadzono analizę przydatności pod zabudowę i działek.

Działkom przypisano punktację pod względem przydatności pod zabudowę, w oparciu o niżej wymienione kryteria:

1. Odległość od centrum Rzeszowa: < 5, 5-10, 10-15, > 20 km (waga 30%)
2. Bliskość istniejącej bądź planowanej drogi: < 0.5, 0.5-1, 1-1.5, 1.5-2, 2-3 km (waga 30%)
3. Wielkość działki: <50, 50-500, 500-1000, 1000-2000, >2000 arów (1 ar = 100 m kw.) (waga 30%)
4. Nachylenie (średnia wartość): <2, 2-5, 5-9, 9-15, >15 stopni (waga 10%).

ZAŁĄCZNIK 4.
SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA POLEGAJĄCEGO NA OPRACOWANIU STRATEGII ROZWOJU PRZESTRZENNEGO RZESZOWSKIEGO OBSZARU FUNKCJONALNEGO (ROF)

maj 2018 r.

Gmina Boguchwała
Gmina Chmielnik
Gmina Czarna
Gmina Czudec
Gmina Głogów Małopolski
Gmina Krasne
Gmina Lubenia
Gmina Łańcut
Miasto Łańcut
Gmina Miasto Rzeszów
Gmina Świlcza
Gmina Trzebownisko
Gmina Tyczyn

SPIS TREŚCI

UZASADNIENIE PROJEKTU 80

ZGODNOŚĆ Z OBOWIĄZUJĄCYMI DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI 81

- KONTEKST EUROPEJSKI 81
- KONTEKST KRAJOWY 82
- KONTEKST REGIONALNY 82

CHARAKTER OPRACOWANIA 83

ZAKRES MERYTORYCZNY 83

HARMONOGRAM REALIZACJI I BUDŻET 86

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE WSZYSTKIM OFERENTOM 87

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE ZWYCIĘSKIEMU OFERENTOWI 87

WYMOGI MERYTORYCZNE W STOSUNKU DO OFERENTA 88

KRYTERIA WYBORU OFERENTA W PROCEDURZE KONKURSOWEJ 88

UZASADNIENIE PROJEKTU – INNOWACYJNOŚĆ SPOŁECZNA

Skala i dynamika procesów urbanizacyjnych w Polsce w ostatnich dwóch dekadach determinuje nowe wyzwania w zakresie zarządzania terytorialnego w tym programowania rozwoju przestrzennego. Poprzez harmonizację procesów rozwoju miasta centralnego i jego obszaru funkcjonalnego uzyskać można przewagi kooperacyjne i efekty mnożnikowe. Optymalne rozwiązanie zarządzania wielkimi skupiskami miejskimi jako szczególnymi obszarami funkcjonalnymi, stanowi jeden z najtrudniejszych problemów współczesnej administracji publicznej w Polsce i wymaga podjęcia działań innowacyjnych społecznie w wymiarze organizacyjno-planistycznym.

Kluczowymi elementami koncepcji stworzenia Strategii rozwoju przestrzennego ROF, przesądzającymi o i**nnowacyjności społecznej** projektu są:

1. oparcie planowania rozwoju przestrzennego na dobrowolnej i oddolnej współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego różnych poziomów (samorząd województwa, miasto Rzeszów, gminy ROF) oraz ich sformalizowanymi zrzeszeniami (Stowarzyszenie ROF, pełniące również funkcję Związku ZIT), zamiast wypełniania narzuconego odgórnie obowiązku prawnego, wykonywanego w strukturze hierarchicznej **(multi-level multi-actor governance)**

2. uspołecznienie wykraczające poza realizację obowiązków ustawowych wynikających poprzez wprowadzenie dodatkowych etapów i form konsultacji i włączanie szerszych kręgów społecznych do procesu programowania i zarządzania rozwojem przestrzennym ROF za pomocą spotkań, środków komunikacji publicznej i wykorzystania narzędzi internetowych (PPGIS) dla zbierania danych od mieszkańców i organizacji (interesariuszy) **(participatory governance)**

3. przyjęcie perspektywy zorientowanej bezpośrednio na potrzeby i jakość życia mieszkańców i lokalnych społeczności **(citizen-oriented perspective)**

Z tej ostatniej perspektywy kluczowe są następujące korzyści społeczne, które przynieść może opracowanie i wdrożenie Strategii rozwoju przestrzennego ROF:

Mieszkańcy – społeczność lokalna:

- zwiększenie możliwości znalezienia atrakcyjnej pracy, dzięki uruchomieniu nowych przestrzeni pod rozwój inwestycji gospodarczych

- krótszy czas dojazdu do pracy/szkoły, dzięki zachętom do lokowania ośrodków aktywności w najlepiej skomunikowanych miejscach w centrum miasta i wokół głównych węzłów transportu publicznego, bez niekontrolowanego rozproszenia na obszarze całego obszaru funkcjonalnego

- poprawa zdrowotności poprzez lepszą jakość powietrza i zmniejszenie zanieczyszczeń wynikających z kongestii transportowej, dzięki zrównoważonemu transportowi – racjonalnie zabudowane miasto pozwala na bardziej opłacalny i intensywny system transportu publicznego oraz zmniejsza potrzebę posiadania prywatnego samochodu

- poprawa jakości życia dzięki łatwemu dostępowi do niezbędnej infrastruktury publicznej (np. żłobki, przedszkola, szkoły);

- lepszy dostęp mieszkańców do terenów otwartych/zielonych, poprzez zmniejszenie presji budowlanej na tereny wartościowe przyrodniczo

- zmniejszenie kosztów życia i codziennego funkcjonowania, a także transportochłonności, dzięki powstawaniu dzielnic o przeznaczeniu mieszanym, a nie monofunkcyjnych „sypialni",

- przeciwdziałanie polaryzacji społeczno-przestrzennej poprzez rozpowszechnianie odpowiednich standardów zagospodarowania terenów i wyposażenia w usługi publiczne.

Przedsiębiorcy:

- łatwiejszy, bardziej przewidywalny i efektywny proces inwestowania w strefach działalności gospodarczej przez zainteresowane podmioty.

- poprawa rentowności podmiotów gospodarczych poprzez kreowanie gęstości zabudowy sprzyjającej lokalnej przedsiębiorczości (np. sklepy, restauracje, bary funkcjonują lepiej, gdy otaczają je osiedla z większą gęstością zaludnienia).

- możliwość relatywnego zmniejszenia obciążeń daninami publicznymi w długim okresie poprzez racjonalizację wydatków związanych z funkcjonowaniem obszaru miejskiego (np. transport publiczny, wodociągi i kanalizacja, gospodarka odpadami, oświetlenie uliczne, dostawy energii).

- ułatwiony dostęp do infrastruktury wysokiej jakości, bez której trudno jest przyciągnąć nowe firmy i rozwinąć już istniejące oraz promować przedsiębiorczość.

ZGODNOŚĆ Z OBOWIĄZUJĄCYMI DOKUMENTAMI STRATEGICZNYMI

Kontekst europejski

Polityka UE w obszarze rozwoju miast i planowania przestrzennego opiera się na wielu kluczowych dokumentach, takich jak program działania z Lille z 2000 r., urbanistyczne acquis communautaire z 2004 r., porozumienie z Bristolu z 2005 r., Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich z 2007 r., a także ramy odniesienia dla zrównoważonego miasta przyjęte podczas spotkania w Marsylii w 2008 roku.

W szczególności, sygnatariusze Karty Lipskiej zadeklarowali, że europejskie miasta każdej wielkości uważają za „cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe", które należy ochraniać, wzmacniać i rozwijać uwzględniając wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju, tj. „dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko". W Karcie Lipskiej czytamy również, że „coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które wykraczałyby poza granice poszczególnych miast". Innymi słowy, jest to apel o zintegrowaną politykę rozwoju miast.

Karta zawiera szereg rekomendacji, a część z nich trudno byłoby wdrożyć nie dysponując spójnym zestawem narzędzi do planowania przestrzennego. Są to następujące zalecenia:

I. Wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego, stawiając w centrum uwagi całe obszary funkcjonalne, a nie pojedyncze lokalizacje. Wśród działań prowadzących do tego celu znajdziemy, między innymi:
   a. Tworzenie i udostępnianie przestrzeni publicznej wysokiej jakości.
   b. Modernizację sieci infrastruktury i poprawę wydajności energetycznej. W tym kontekście w Karcie podkreślono, jak ważna jest zwarta struktura zasiedlenia – można ja osiągnąć za pomocą przemyślanego planowania przestrzennego i miejskiego, które zapobiega bezładnej zabudowie miasta poprzez „dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych". Co istotne, autorzy Karty zaznaczają, że „szczególnie trwała okazała się strategia łączenia mieszkań, miejsc pracy, edukacji, zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich."

II. Zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości. Wśród działań prowadzących do tego celu znajdziemy, między innymi:
   a. Realizację strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego.
   b. Promowanie wydajnego i dostępnego cenowo transportu miejskiego.

Kontekst krajowy

Rząd RP zdaje sobie sprawę z tego, że zrównoważony rozwój kraju wymaga usprawnień w obszarze planowania przestrzennego. W Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017, s. 228) stwierdzono: „Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego". „Krajowa polityka miejska" kładzie nacisk na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji i poprawę jakości planowania przestrzennego, z uwzględnieniem punktów stycznych z planowaniem rozwoju, gospodarką niskoemisyjną i efektywnością energetyczną.

Warto zaznaczyć, że zawarta między Polską i Unia Europejską „Umowa partnerstwa na lata 2014-2020" stwarza warunki niezbędne dla skutecznego sprzężenia dwóch obszarów, jakimi są planowanie rozwoju i planowanie przestrzenne, czego dowodem jest kwota 2,4 mld euro przeznaczona na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w 18 miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce (jednym z nich jest Rzeszów). Aby uzyskać dostęp do tych środków, lokalni włodarze zarządzający obszarami składającymi się na miejski obszar funkcjonalny muszą zawiązać partnerstwo (np. stowarzyszenie gmin/powiatów; związek międzygminny; stowarzyszenie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego; spółka utworzona wspólnie przez kilka j.s.t.)., przygotować wspólną „Strategię zintegrowanego rozwoju miasta", a także zapewnić odpowiednie ramy instytucjonalne niezbędne do wdrożenia strategii. Co więcej, „Umowa partnerstwa" promuje zasady i cele krajowej polityki planowania przestrzennego, co oznacza, że wszystkie priorytety inwestycyjne muszą być zgodne z kluczowymi zasadami planowania przestrzennego, takimi jak:

Powstrzymanie żywiołowego rozlewania się miast, zapobieganie rozpraszaniu zabudowy i pogłębianiu chaosu przestrzennego;

- W maksymalnym możliwym zakresie, kształtowanie przestrzeni publicznej przyjaznej dla mieszkańców i sprzyjającej rozwiązaniom niskoemisyjnym;
- Uwzględnienie w polityce przestrzennej kwestii adaptacji do zmian klimatu, lokalizacja silnych generatorów ruchu w obszarach obsługiwanych wysokowydajnym transportem miejskim;
- Priorytet dla ponownego wykorzystania terenu i wypełniania zabudowy zamiast ekspansji na tereny niezabudowane (projekty typu brownfield raczej niż greenfield);
- Troska o estetykę poszczególnych przedsięwzięć i ich dopasowanie do otoczenia z poszanowaniem kontekstu przyrodniczego, kulturowego i społecznego;
- Zapewnienie szerokiej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji.

Kontekst regionalny

Zarówno „Strategia rozwoju województwa", „Regionalny program operacyjny", jak i „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa" odwołują się do roli i znaczenia mądrego planowania przestrzennego w kontekście korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych dla województwa. Wszystkie wymienione strategie i plany zawierają konkretne odniesienia i wyraźne zalecenia dotyczące ROF i powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu Strategii rozwoju przestrzennego dla tego obszaru.

Głównym motorem gospodarczym województwa są jego największe obszary miejskie, więc jeśli one nie będą funkcjonować prawidłowo, skutki odczuje cała regionalna gospodarka. Solidne narzędzia planowania przestrzennego odgrywają również ważną rolę w zwiększaniu atrakcyjności i dostępności danego obszaru dla inwestorów. Biorąc pod uwagę, że ROF jest głównym motorem gospodarczym województwa podkarpackiego trzeba koniecznie zadbać o to, aby działał prawidłowo, a mądre planowanie przestrzenne może podnieść jego konkurencyjność i atrakcyjność.

CHARAKTER OPRACOWANIA

1. Strategia rozwoju przestrzennego Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego zostanie sporządzona jako strategia, o której mowa w art. 9 pkt 3 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju czyli strategia rozwoju odnoszącą się w zakresie przedmiotowym do rozwoju przestrzennego, a w zakresie terytorialnym do obszaru funkcjonalnego, jako dokument określający podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju przestrzennego Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

2. Strategia rozwoju przestrzennego ROF będzie również podstawą aktualizacji lokalnych dokumentów planistycznych uchwalanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p), w tym w szczególności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w ramach kolejnego etapu projektu „Zwiększenie możliwości rozwoju społeczno - gospodarczego ROF z uwzględnieniem planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego – I etap”

3. Ponieważ ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju nie precyzuje podmiotu odpowiedzialnego za sporządzenie i przyjęcie strategii rozwoju, o której mowa w art. 9 pkt 3 ustawy odnoszącej się do obszaru funkcjonalnego (brak odpowiednika art. 14ba ustawy odnoszącego się do obszaru metropolitalnego), należy przyjąć ustalenie, iż Strategia rozwoju przestrzennego ROF zostanie:
   a. sporządzona przez Zarząd Województwa Podkarpackiego – Lidera projektu „Zwiększenie możliwości rozwoju społeczno - gospodarczego ROF z uwzględnieniem planowania przestrzennego poprzez opracowanie Strategii Przestrzennej Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego – I etap”
   b. przyjęta w drodze zgodnych i jednobrzmiących uchwał Sejmiku Województwa Podkarpackiego, Zebrania Delegatów Stowarzyszenia ROF jako Związku ZIT oraz rad miast i gmin tworzących ROF, zgodnie z zasadą wielopoziomowego współzarządzania (multi-level governance)

ZAKRES MERYTORYCZNY

Strategia rozwoju przestrzennego ROF jako strategia w rozumieniu art. 9 pkt 3 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju będzie określać zgodnie z art. 13 ust. 1 ustawy w szczególności:

1. diagnozę sytuacji w odniesieniu do zakresu objętego programowaniem strategicznym, z uwzględnieniem stanu środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych i terytorialnych;

2. prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;

3. określenie celów rozwoju, w tym kierunków interwencji, w zakresie objętym strategią wraz z pożądanymi wskaźnikami realizacji, z uwzględnieniem zróżnicowań przestrzennych lub terytorialnych;

4. systemy realizacji i ramy finansowe.

Uwzględniając powyższe zapisy ustawowe, projekt Strategii powinien obejmować co najmniej:

1. analizę kierunków przeznaczenia terenu w obowiązujących studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przeznaczenia i parametrów zabudowy w planach miejscowych, potencjału zagospodarowania terenu wynikającego z wydanych decyzjach o warunkach zabudowy oraz określenie szacunkowej powierzchni użytkowej zabudowy poszczególnego rodzaju i chłonności demograficznej terenów, wynikającej z powyższych dokumentów;

2. prognozę demograficzną dla ROF jako całości, uwzględniającą ruch naturalny i migracyjny ludności oraz, na tej podstawie, analizę realnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w perspektywie 10, 20 i 30 lat;

3. określenie potencjalnego zapotrzebowania na tereny aktywizacji gospodarczej, na podstawie dotychczasowych i prognozowanych trendów ekonomicznych i przestrzennych, biorąc pod uwagę różne sektory gospodarki (zabudowa biurowa, przemysłowo-magazynowa, handlowo-usługowa) i klasy wielkości przedsiębiorstw (inwestycje wielkoskalowe, MŚP);

4. wyznaczenie obszarów o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej w rozumieniu art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. a u.p.z.p., według jednolitej metodologii na terenie ROF;

5. wyznaczenie obszarów w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, na podstawie kryteriów określonych w art. 1 ust. 4 pkt 4 lit. b u.p.z.p.;

6. wyznaczenie obszarów stanowiących szkielet tzw. „zielonej infrastruktury" ROF, istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, w tym w szczególności korytarzy ekologicznych i klinów napowietrzających, ze wskazaniem pożądanego zakresu ograniczenia możliwości zabudowy na tych terenach;

7. przedstawienie, na bazie prognoz zapotrzebowania, co najmniej 3 scenariuszy rozwoju funkcji mieszkaniowej w ROF, zróżnicowanych w wymiarach:
   a. struktury preferencji dla zabudowy jednorodzinnej i wielorodzinnej,
   b. dystrybucji zabudowy w układzie: Rzeszów – pozostałe gminy ROF,

   - ze wskazaniem stref proponowanej koncentracji zabudowy w każdym scenariuszu i ich szacunkowej chłonności demograficznej;

8. wskazanie potencjalnych lokalizacji stref aktywizacji gospodarczej i ich waloryzację pod kątem co najmniej następujących kryteriów:
   a. status planistyczny (ustalenia studium, planów miejscowych, decyzji o warunkach zabudowy),
   b. potencjalne kolizje z wymogami ochrony środowiska (w tym m.in. obszarowymi formami ochrony przyrody i poszczególnych elementów środowiska, glebami wyższych klas bonitacyjnych),
   c. stan prawny nieruchomości (struktura własności),
   d. wyposażenie w infrastrukturę techniczną,
   e. istniejąca obsługa transportowa;

9. studium rozwoju systemu transportowego, ze szczególnym uwzględnieniem powiązania terenów mieszkaniowych i stref aktywizacji gospodarczej (ze szczególnym uwzględnieniem stref o najwyższej waloryzacji) oraz wstępną wyceną kosztów poszczególnych elementów infrastruktury, a także propozycją etapowania ich realizacji;

10. określenie zapotrzebowania wskazanych stref koncentracji rozwoju pod względem wyposażenia w pozostałą niezbędną infrastrukturę techniczną i społeczną.

Dokument Strategii powinien zawierać streszczenie oraz opis metodologii prowadzonych prac projektowych. Wykonawca opracuje również system wdrażania dokumentu, w tym określone wskaźniki realizacji wdrażania ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, monitorowania, ewaluacji i oceny realizacji. Wskaźniki powinny być specyficzne, mierzalne, adekwatne, realne i określone w czasie.

W ramach opracowania systemu wdrażania Strategii Wykonawca przedstawi również Katalog dobrych praktyk/rekomendacji dotyczących planowania w skali lokalnej, które stanowić będą wskazówkę dla władz samorządowych, urzędników gminnych oraz projektantów studiów i planów miejscowych w zakresie praktycznego wykorzystania i wdrożenia ustaleń kierunkowych wynikających ze Strategii.

Strategia musi być zgodna z właściwymi dokumentami strategicznymi i planistycznymi wyższego szczebla (wspólnotowymi, krajowymi i regionalnymi), a ponadto powinna być spójna z projektem Planu Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.

Podkarpackie Biuro Planowania Przestrzennego opracuje w ciągu 60 dni koreferat do przekazanego projektu dokumentu. Wykonawca zobligowany będzie do uwzględnienia uwag do opracowania lub pisemnego ustosunkowania się do odmowy ich uwzględnienia.

W przypadku ujawnienia się istotnych niezgodności lokalnych dokumentów planistycznych na granicach gmin, projekt Strategii będzie zawierał propozycje ich uspójnienia.

Przed rozpoczęciem realizacji zlecenia Zamawiający przekaże wnioski gmin ROF oraz innych współpracujących instytucji do projektu Strategii, które Wykonawca ma obowiązek przeanalizować i uwzględnić lub pisemnie uzasadnić brak możliwości ich uwzględnienia.

W trakcie prac nad Strategią Wykonawca będzie pozostawać w stałym kontakcie z Biurem Stowarzyszenia ROF oraz Urzędem Marszałkowskim Województwa Podkarpackiego w celu współpracy merytorycznej oraz regularnej oceny postępu prac. Bezpośrednią współpracą z Wykonawcą w imieniu Zleceniodawcy zajmować będzie się Zespół Ekspercki, powołany przez Zarząd Stowarzyszenia ROF na podstawie zapisów Statutu Stowarzyszenia ROF. W jego skład będą wchodzić przedstawiciele Urzędu Marszałkowskiego, Podkarpackiego Biura Planowania Przestrzennego, Stowarzyszenia ROF oraz miast i gmin tworzących ROF. Dodatkowo w pracę Zespołu będą mogli być zaangażowani eksperci z dziedziny planowania przestrzennego, urbanistyki, architektury, komunikacji, historii sztuki i ochrony środowiska. Zespół będzie stanowił bieżącą platformę wymiany informacji i koordynacji prac nad Strategią.

Zespół ekspercki ROF, powołany na czas nieograniczony, będzie kontynuował swoją pracę również po przyjęciu Strategii w ramach systemu jej wdrażania, zgodnie z przewidzianymi w nim przez Wykonawcę procedurami. W szczególności należy uwzględnić rolę Zespołu w opiniowaniu projektów studiów oraz planów miejscowych gmin z obszaru ROF pod kątem zgodności z zapisami Strategii rozwoju przestrzennego ROF.

Wykonawca przeprowadzi konsultacje społeczne projektu Strategii zorganizowane w formie spotkań roboczych z władzami gmin oraz spotkań otwartych dla mieszkańców we wszystkich gminach ROF. Koszty przygotowania konsultacji w formie spotkań z interesariuszami, zapewnienia sali, poinformowania o terminie w sposób zwyczajowo przyjęty, ponosić będzie Zamawiający, za wyjątkiem kosztów podróży oraz ewentualnego zakwaterowania osób uczestniczących w konsultacjach ze strony Wykonawcy.

Wykonawca zaprojektuje i przeprowadzi konsultacje społeczne projektu Strategii w skali całego ROF również przy wykorzystaniu e-partycypacji z użyciem narzędzi PPGIS *(Public Participation Geographical Information System)*, takich jak np. geoankieta lub geodyskusja. Koszty usług informatycznych oraz konsultingowych związanych z projektowaniem i obsługą konsultacji ponosić będzie Wykonawca, natomiast koszty informacji i promocji – Zamawiający.

W związku z art. 46 pkt 2 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Wykonawca zobligowany będzie do przeprowadzenia Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko w odniesieniu do skutków wprowadzenia ustaleń Strategii w życie. Wykonawca uzgodni zakres i stopień uszczegółowienia prognozy oddziaływania na środowisko z właściwymi organami. W następnej kolejności opracuje prognozę oddziaływania na środowisko projektu dokumentu, którą podda konsultacji społecznej oraz przedstawi do zaopiniowania właściwym organom.

Opracowane w Strategii zagadnienia należy przedstawić w wersji tekstowej z tabelami i wykresami oraz na załącznikach graficznych w skali 1:50 000 i 1:100 000. Podkłady mapowe w wersji elektronicznej zapewni Zamawiający i zostaną one przekazane Wykonawcy 30 dni od momentu podpisania umowy.

Wykonawca przygotuje prezentację multimedialną w formacie .ppt lub innym umożliwiającym zamieszczenie materiału na stronie internetowej podsumowującą powstały dokument, a także raport z konsultacji dokumentu celem zaprezentowania wyników szerszej grupie odbiorców. Prezentacja powinna zawierać poza częścią opisową elementy graficzne, tabele, wykresy itp.

Strategia w wersji finalnej zostanie przekazana Urzędowi Marszałkowskiemu Województwa Podkarpackiego, Stowarzyszeniu ROF oraz organom 13 gmin tworzących ROF.

Przekazanie całości opracowania w wersji elektronicznej nastąpi na nośniku cd/dvd:

- dla plików tekstowych w formacie doc.
- dla rysunków (mapy, infografika, etc.) w formacie shp, jpg. oraz pdf.

Dane przestrzenne zebrane w trakcie tworzenia Strategii powinny zostać opracowane w formacie, który umożliwi ich zamieszczenie w Zintegrowanej Bazie Danych GIS dla ROF, będącej przedmiotem odrębnego zlecenia. Baza danych GIS dla ROF będzie spełniać następujące kryteria:

- Pokrycie całego terytorium ROF.
- Integracja wszystkich istniejących danych przestrzennych, takich jak powiatowe bazy katastralne, gminne studium i plany zagospodarowania, obszary chronione, strefy zalewowe, obszary narażone na osuwiska, grunty rolne wysokiej jakości.
- Uwzględnienie propozycji wyrażonych w Strategii rozwoju przestrzennego ROF.
- Dostępność dla społeczeństwa, z opcją kierowania zapytań do bazy i pobierania z niej danych.
- Mechanizmy umożliwiające sprawne pobieranie danych przestrzennych przez władze gminne, a także regularne przekazywanie do zintegrowanej bazy GIS danych wprowadzonych przez gminy.

HARMONOGRAM REALIZACJI I BUDŻET

ETAP 1: Opracowania bazowe – prognozy i bilanse (pkt 1-3 zakresu merytorycznego Strategii)

- 20% wartości kontraktu;
- 4 miesiące od daty podpisania kontraktu;

ETAP 2: Projekt Strategii w pełnym zakresie merytorycznym – przeznaczony do konsultacji społecznych

- 55 % wartości kontraktu;
- 12 miesięcy od daty podpisania kontraktu;

ETAP 3: Przeprowadzenie konsultacji społecznych i dostarczenie finalnej wersji Strategii

- 25 % wartości kontraktu;
- 15 miesięcy od daty podpisania kontraktu.

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE WSZYSTKIM OFERENTOM

- Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla ROF.
- Plan Mobilności dla ROF.
- Indywidualne strategie rozwoju dla każdej z 13 gmin tworzących ROF.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego dla każdej z 13 gmin tworzących ROF.

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE ZWYCIĘSKIEMU OFERENTOWI

- Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF), sporządzony przez Urząd Marszałkowski Województwa Podkarpackiego.
- Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla ROF.
- Plan Mobilności dla ROF.
- Indywidualne strategie rozwoju dla każdej z 13 gmin tworzących ROF.
- Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego dla każdej z 13 gmin tworzących ROF.
- Wszystkie Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego zatwierdzone przez każdą z 13 gmin tworzących ROF.
- Opracowania studium wykonalności dla nowych projektów infrastrukturalnych – zatwierdzone lub oczekujące na zatwierdzenie.
- Mapa topograficzna ROF.
- Mapy katastralne ROF, ze szczegółową informacją na temat działek.
- Najbardziej aktualna dostępna warstwa z budynkami w ROF.
- Wszelkie dostępne dane GIS związane z tematem.

WYMOGI MERYTORYCZNE W STOSUNKU DO OFERENTA

Warunek posiadania wiedzy i doświadczenia - zostanie spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wykonał należycie, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych również wykonuje należycie *co najmniej 2 usługi* realizowane na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków lub stowarzyszeń polegające na przygotowaniu strategii lub koncepcji rozwoju lub studiów o charakterze diagnostycznym w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego lub przestrzennego w skali ponadgminnej dla obszaru *obejmującego co najmniej jedno miasto o liczbie mieszkańców większej niż 50 tys. oraz sąsiadujące z nim gminy.*

Warunek dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia - zostanie spełniony. jeżeli Wykonawca wykaże że dysponuje minimum 7 osobami, w tym:

- minimum 5 osobami, które spełniają jeden z warunków określonych w art. 5 pkt 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym minimum 2 osobami z przynajmniej 3-letnim doświadczeniem zawodowym w zakresie sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

- minimum jedną osobą z umiejętnościami w zakresie posługiwania się narzędziami i aplikacjami GIS (Geographical Information Systems) umożliwiającymi m.in. prowadzenie analiz przestrzennych procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego,

- minimum jedną osobą posiadającą doświadczenie zawodowe przy tworzeniu oraz wdrażaniu strategii rozwoju dla jednostek samorządu terytorialnego, w szczególności w zakresie przeprowadzania analiz i diagnoz, formułowania celów rozwoju, moderowaniu konsultacji społecznych i prowadzenia kampanii informacyjnych;

- minimum jedną osobą posiadającą doświadczenie w zakresie przygotowania strategii lub koncepcji rozwoju lub studiów o charakterze diagnostycznym w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego lub przestrzennego albo projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na terenie województwa podkarpackiego.

Jedna osoba może spełniać więcej niż jeden warunek określony wyżej.

KRYTERIA WYBORU OFERENTA W PROCEDURZE KONKURSOWEJ

Cena – 50%

Doświadczenie oferenta – 50%;

w tym:

25% - liczba usług zrealizowanych na rzecz jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków lub stowarzyszeń polegających na przygotowaniu strategii lub koncepcji rozwoju lub studiów o charakterze diagnostycznym w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego lub przestrzennego w ciągu ostatnich 5 lat

25% - liczba zrealizowanych usług polegających na przygotowaniu strategii lub koncepcji rozwoju lub studiów o charakterze diagnostycznym w zakresie rozwoju społeczno-gospodarczego lub przestrzennego w skali miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego w ciągu ostatnich 5 lat

ZAŁĄCZNIK 5.
Specyfikacja istotnych warunków zamówienia polegającego na opracowaniu studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla gmin Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego (ROF)

maj 2018 r.

Gmina Boguchwała
Gmina Chmielnik
Gmina Czarna
Gmina Czudec
Gmina Głogów Małopolski
Gmina Krasne
Gmina Lubenia
Gmina Łańcut
Miasto Łańcut
Gmina Miasto Rzeszów
Gmina Świlcza
Gmina Trzebownisko
Gmina Tyczyn

SPIS TREŚCI

UZASADNIENIE PROJEKTU 92
KONTEKST EUROPEJSKI 93
KONTEKST KRAJOWY 93
KONTEKST REGIONALNY 94
ZAKRES PRAC 94
RAMY CZASOWE 97
HARMONOGRAM REALIZACJI I BUDŻET 97
DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE WSZYSTKIM OFERENTOM 98
DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE ZWYCIĘSKIEMU OFERENTOWI 98
WYMOGI MERYTORYCZNE W STOSUNKU DO OFERENTA 99

UZASADNIENIE PROJEKTU

Na podstawie wcześniej sporządzonej Strategii rozwoju przestrzennego Rzeszowskiego Obszaru Metropolitalnego najprawdopodobniej zaistnieje potrzeba sporządzenia zmian studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla niektórych lub wszystkich z 13 gmin wchodzących w skład Rzeszowskiego Obszaru Funkcjonalnego.

Istotnym elementem sporządzenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinna być innowacyjność społeczna, polegająca na partycypacji społecznej w procesie sporządzania ww. dokumentów. Uspołecznienie, wykraczające poza realizację obowiązków ustawowych, polegać powinno na wprowadzeniu dodatkowych etapów i form konsultacji i włączanie szerszych kręgów społecznych do procesu programowania i zarządzania rozwojem przestrzennym ROF za pomocą spotkań, środków komunikacji publicznej i wykorzystania narzędzi internetowych (PPGIS) dla zbierania danych od mieszkańców i organizacji (interesariuszy) *(participatory governance)* oraz na przyjęciu perspektywy zorientowanej bezpośrednio na potrzeby i korzyści mieszkańców i lokalnych społeczności *(citizen-oriented perspective)*. Z tej ostatniej perspektywy kluczowe są następujące korzyści społeczne, które przynieść może opracowanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych gmin ROF:

Mieszkańcy – społeczność lokalna:

- zwiększenie możliwości znalezienia atrakcyjnej pracy, dzięki uruchomieniu nowych przestrzeni pod rozwój inwestycji gospodarczych;
- krótszy czas dojazdu do pracy/szkoły, dzięki zachętom do lokowania ośrodków aktywności w najlepiej skomunikowanych miejscach w centrum miasta i wokół głównych węzłów transportu publicznego, bez niekontrolowanego rozproszenia na obszarze całego obszaru funkcjonalnego;
- poprawa zdrowotności poprzez lepszą jakość powietrza i zmniejszenie zanieczyszczeń wynikających z kongestii transportowej, dzięki zrównoważonemu transportowi – racjonalnie zabudowane miasto pozwala na bardziej opłacalny i intensywny system transportu publicznego oraz zmniejsza potrzebę posiadania prywatnego samochodu;
- poprawa jakości życia dzięki łatwemu dostępowi do niezbędnej infrastruktury publicznej (np. żłobki, przedszkola, szkoły);
- lepszy dostęp mieszkańców do terenów otwartych/zielonych, poprzez zmniejszenie presji budowlanej na tereny wartościowe przyrodniczo;
- zmniejszenie kosztów życia i codziennego funkcjonowania, a także transportochłonności, dzięki powstawaniu dzielnic o przeznaczeniu mieszanym, a nie monofunkcyjnych „sypialni";
- przeciwdziałanie polaryzacji społeczno-przestrzennej poprzez rozpowszechnianie odpowiednich standardów zagospodarowania terenów i wyposażenia w usługi publiczne;

Przedsiębiorcy:

- łatwiejszy, bardziej przewidywalny i efektywny proces inwestowania w strefach działalności gospodarczej przez zainteresowane podmioty;
- poprawa rentowności podmiotów gospodarczych poprzez kreowanie gęstości zabudowy sprzyjającej lokalnej przedsiębiorczości (np. sklepy, restauracje, bary funkcjonują lepiej, gdy otaczają je osiedla z większą gęstością zaludnienia);

- możliwość relatywnego zmniejszenia obciążeń daninami publicznymi w długim okresie poprzez racjonalizację wydatków związanych z funkcjonowaniem obszaru miejskiego (np. transport publiczny, wodociągi i kanalizacja, gospodarka odpadami, oświetlenie uliczne, dostawy energii);

- ułatwiony dostęp do infrastruktury wysokiej jakości, bez której trudno jest przyciągnąć nowe firmy i rozwinąć już istniejące oraz promować przedsiębiorczość.

Kontekst europejski

Polityka UE w obszarze rozwoju miast i planowania przestrzennego opiera się na wielu kluczowych dokumentach, takich jak program działania z Lille z 2000 r., urbanistyczne acquis communautaire z 2004 r., porozumienie z Bristolu z 2005 r., Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich z 2007 r., a także ramy odniesienia dla zrównoważonego miasta przyjęte podczas spotkania w Marsylii w 2008 r.

W szczególności, sygnatariusze Karty Lipskiej zadeklarowali, że europejskie miasta każdej wielkości uważają za „cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe", które należy ochraniać, wzmacniać i rozwijać uwzględniając wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju, tj. „dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko". W Karcie Lipskiej czytamy również, że „coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które wykraczałyby poza granice poszczególnych miast". Innymi słowy, jest to apel o zintegrowaną politykę rozwoju miast.

Karta zawiera szereg rekomendacji, a część z nich trudno byłoby wdrożyć nie dysponując spójnym zestawem narzędzi do planowania przestrzennego. Są to następujące zalecenia:

I. Wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego, stawiając w centrum uwagi całe obszary funkcjonalne, a nie pojedyncze lokalizacje. Wśród działań prowadzących do tego celu znajdziemy, między innymi:
   a. Tworzenie i udostępnianie przestrzeni publicznej wysokiej jakości;
   b. Modernizację sieci infrastruktury i poprawę wydajności energetycznej. W tym kontekście w Karcie podkreślono, jak ważna jest zwarta struktura zasiedlenia – można ja osiągnąć za pomocą przemyślanego planowania przestrzennego i miejskiego, które zapobiega bezładnej zabudowie miasta poprzez „dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych". Co istotne, autorzy Karty zaznaczają, że „szczególnie trwała okazała się strategia łączenia mieszkań, miejsc pracy, edukacji, zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich."

II. Zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości. Wśród działań prowadzących do tego celu znajdziemy, między innymi:
   a. Realizację strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego;
   b. Promowanie wydajnego i dostępnego cenowo transportu miejskiego.

Kontekst krajowy

Rząd RP zdaje sobie sprawę z tego, że zrównoważony rozwój kraju wymaga usprawnień w obszarze planowania przestrzennego. W Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (2017, s. 228) stwierdzono: „Intensywne przekształcenia przestrzeni związane z postępującą suburbanizacją, zwłaszcza wokół dużych miast, ujawniły brak właściwego zarządzania rozwojem na obszarach funkcjonalnych – ponad granicami administracyjnymi pojedynczych JST – znacząco utrudniając sprawne funkcjonowanie tych obszarów. Brak koordynacji między działaniami rozwojowymi i brak bezpośredniego odniesienia ich do przestrzeni przekłada się na nieefektywność interwencji publicznej oraz problemy w zakresie ochrony interesu publicznego". „Krajowa polityka miejska" kładzie nacisk na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji i poprawę jakości planowania przestrzennego, z uwzględnieniem punktów stycznych z planowaniem rozwoju, gospodarką niskoemisyjną i efektywnością energetyczną.

Warto zaznaczyć, że zawarta między Polską i Unia Europejską „Umowa partnerstwa na lata 2014-2020" stwarza warunki niezbędne dla skutecznego sprzężenia dwóch obszarów, jakimi są planowanie rozwoju i planowanie przestrzenne, czego dowodem jest kwota 2,4 mld euro przeznaczona na Zintegrowane Inwestycje Terytorialne w 18 miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce (jednym z nich jest Rzeszów). Aby uzyskać dostęp do tych środków, lokalni włodarze zarządzający obszarami składającymi się na miejski obszar funkcjonalny muszą zawiązać partnerstwo (np. stowarzyszenie gmin/powiatów; związek międzygminny; stowarzyszenie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego; spółka utworzona wspólnie przez kilka j.s.t.)., przygotować wspólną „Strategię zintegrowanego rozwoju miasta", a także zapewnić odpowiednie ramy instytucjonalne niezbędne do wdrożenia strategii. Co więcej, „Umowa partnerstwa" promuje zasady i cele krajowej polityki planowania przestrzennego, co oznacza, że wszystkie priorytety inwestycyjne muszą być zgodne z kluczowymi zasadami planowania przestrzennego, takimi jak:

- Powstrzymanie żywiołowego rozlewania się miast, zapobieganie rozpraszaniu zabudowy i pogłębianiu chaosu przestrzennego;
- W maksymalnym możliwym zakresie, kształtowanie przestrzeni publicznej przyjaznej dla mieszkańców i sprzyjającej rozwiązaniom niskoemisyjnym;
- Uwzględnienie w polityce przestrzennej kwestii adaptacji do zmian klimatu, lokalizacja silnych generatorów ruchu w obszarach obsługiwanych wysokowydajnym transportem miejskim;
- Priorytet dla ponownego wykorzystania terenu i wypełniania zabudowy zamiast ekspansji na tereny niezabudowane (projekty typu brownfield raczej niż greenfield);
- Troska o estetykę poszczególnych przedsięwzięć i ich dopasowanie do otoczenia z poszanowaniem kontekstu przyrodniczego, kulturowego i społecznego;
- *Zapewnienie szerokiej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji.*

Kontekst regionalny

Zarówno „Strategia rozwoju województwa", „Regionalny program operacyjny", jak i „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa" odwołują się do roli i znaczenia mądrego planowania przestrzennego w kontekście korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych dla województwa. Wszystkie wymienione strategie i plany zawierają konkretne odniesienia i wyraźne zalecenia dotyczące ROF i powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu studiów uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych gmin tego obszaru.

Głównym motorem gospodarczym województwa są jego największe obszary miejskie, więc jeśli one nie będą funkcjonować prawidłowo, skutki odczuje cała regionalna gospodarka. Solidne narzędzia planowania przestrzennego odgrywają również ważną rolę w zwiększaniu atrakcyjności i dostępności danego obszaru dla inwestorów. Biorąc pod uwagę, że ROF jest głównym motorem gospodarczym województwa podkarpackiego trzeba koniecznie zadbać o to, aby działał prawidłowo, a mądre planowanie przestrzenne może podnieść jego konkurencyjność i atrakcyjność.

ZAKRES PRAC

Podstawą decyzji o potrzebie aktualizacji lokalnych dokumentów planistycznych uchwalanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w tym w szczególności studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy będzie Strategia rozwoju przestrzennego ROF. Po stwierdzeniu potrzeby zmiany studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, aktualizowane studium musi być spójne ze Strategią rozwoju przestrzennego ROF.

Zasady i tryb sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany dokładnie precyzują przepisy ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Treść studium musi być zatem zgodna z obowiązującymi przepisami prawa, w tym w szczególności z art. 10 ww. ustawy. Jednocześnie, w zmianach studiów należy uwzględnić w szczególności następujące elementy:

1. wskazówki zawarte w Katalogu dobrych praktyk/rekomendacji dotyczących planowania w skali lokalnej, w zakresie praktycznego wykorzystania i wdrożenia ustaleń kierunkowych wynikających ze Strategii rozwoju przestrzennego ROF, w tym wskaźniki realizacji wdrażania jej ustaleń do studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin;

2. ustalenia kierunkowe zawarte w Strategii rozwoju przestrzennego ROF, w tym przede wszystkim dotyczące:
   a. prognozy demograficznej dla ROF jako całości;
   b. analizy realnego zapotrzebowania na nową zabudowę, w szczególności zapotrzebowania na tereny aktywizacji gospodarczej, na podstawie dotychczasowych i prognozowanych trendów ekonomicznych i przestrzennych, biorąc pod uwagę różne sektory gospodarki;
   c. wskazanych potencjalnych lokalizacji stref aktywizacji gospodarczej;
   d. obszarów w najwyższym stopniu przygotowanych do zabudowy, poza obszarami o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej;
   e. wyznaczonych obszarów stanowiących szkielet tzw. „zielonej infrastruktury" ROF, istotnych z punktu widzenia ochrony środowiska i krajobrazu kulturowego, w tym w szczególności korytarzy ekologicznych i klinów napowietrzających, ze wskazaniem pożądanego zakresu ograniczenia możliwości zabudowy na tych terenach;
   f. zaproponowanego system rozwoju układu transportowego dla ROF jako całości;

3. ustalenia dotyczące zagospodarowania przestrzennego poszczególnych gmin, wynikające z indywidualnego zapotrzebowania danej gminy na daną funkcję, oparte na właściwych celach rozwoju, działalności człowieka i dynamice obszaru – przy czym dla wszystkich 13 gmin nowe tereny pod zabudowę muszą zostać wytyczone w sposób zintegrowany i skoordynowany, po uwzględnieniu dynamiki rozwoju na poziomie całego ROF.

Ustalenia studiów powinny być pisane językiem imperatywnym i zwięzłym, bez zbędnych komentarzy i opisów oraz umożliwiającym jednoznaczną interpretację. Powinny w ustaleniach zawierać pojęcia, które znajdują odpowiedniki w obowiązującym prawie w zakresie: prawa budowlanego, planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, ochrony przyrody, ochrony zabytków itp. W wypadku braku pojęcia w wyżej wskazanych przepisach powinny zawierać słowniczek z objaśnieniami. Część tekstową należy przygotować w taki sposób, aby była spójna z częścią graficzną.

Studium powinno być zrównoważone w tym sensie, że z jednej strony nie powinno być nadmiernie restrykcyjne ani blokować szybkich korekt celem dostosowania się do zmian w dynamice rozwoju, ale z drugiej strony powinno być na tyle jednoznaczne, by zapobiegać podejmowaniu arbitralnych decyzji planistycznych.

W trakcie prac nad studiami uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych gmin, Wykonawca będzie pozostawać w stałym kontakcie z Biurem Stowarzyszenia ROF w celu współpracy merytorycznej oraz regularnej oceny postępu prac. W tym celu powołany zostanie Zespół Planowania ROF, składający się z przedstawicieli Urzędu Marszałkowskiego, Podkarpackiego Biura Planowania Przestrzennego, Stowarzyszenia ROF oraz miast i gmin tworzących ROF, który stanowić będzie bieżącą platformę wymiany informacji i koordynacji prac nad zmianami studiów.

Wykonawca w ramach procedury sporządzania studium zobowiązany będzie do:

1. wykonania studium zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa oraz z należytą starannością;

2. rozpatrzenia wniosków złożonych do studium;

3. sporządzenia projektów studium wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz uzyskania akceptacji organów wykonawczych danej gminy i Zespół Planowania ROF;

4. uzyskania wymaganych przepisami prawa uzgodnień i opinii do projektu studium, w tym udział w posiedzeniach komisji urbanistyczno-architektonicznych;

5. przedstawienia w formie pisemnej stanowiska w sprawie uzyskanych opinii i uzgodnień;

6. wprowadzenia zmian wynikających z uzyskanych opinii i uzgodnień;

7. udziału w dyskusji publicznej w trakcie wyłożenia projektu studium;

8. sporządzenia wykazu uwag wniesionych do projektu studium wraz ze stanowiskiem w sprawie ich rozpatrzenia;

9. wprowadzenia zmian do projektu studium wynikających z uwzględnionych uwag;

10. przygotowanie do przedłożenia radom gminnym projektu studium wraz z rozstrzygnięciem o sposobie rozpatrzenia uwag;

11. udziału w posiedzeniach komisji rad gminnych i sesjach rad gminnych przy uchwalaniu studium;

12. dostosowania przedmiotu zamówienia do nowych przepisów prawa w przypadku zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w trakcie wykonywania zamówienia.

W związku z art. 46 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, Wykonawca zobligowany będzie do przeprowadzenia Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko w odniesieniu do skutków wprowadzenia ustaleń studium w życie. Wykonawca uzgodni zakres i stopień uszczegółowienia prognozy oddziaływania na środowisko z właściwymi organami. W następnej kolejności opracuje prognozę oddziaływania na środowisko projektu dokumentu, którą podda konsultacji społecznej oraz przedstawi do zaopiniowania właściwym organom.

Ponadto, Wykonawca przynajmniej raz w ciągu trwania procedury planistycznej, przeprowadzi konsultacje społeczne projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zorganizowane w formie spotkania otwartego dla mieszkańców danej gminy należącej do ROF. Konsultacje społeczne odbędą się po sporządzeniu pełnego projektu studium, po akceptacji projektu przez władze gminy i Zespół Planowania ROF, przed ustawowym etapem opiniowania i uzgadniania. Sugeruje się również przeprowadzenie konsultacji społecznych na wstępnym etapie sporządzania studium tzn. po podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej, przed rozpoczęciem zbierania wniosków do studium. Sugerowane konsultacje służyć będą informacji o możliwości składania wniosków.

Koszty przygotowania konsultacji w formie spotkań z interesariuszami, zapewnienia sali, poinformowania o terminie w sposób zwyczajowo przyjęty, ponosić będzie Zamawiający, za wyjątkiem kosztów podróży oraz ewentualnego zakwaterowania osób uczestniczących w konsultacjach ze strony Wykonawcy.

Wykonawca zaplanuje i przeprowadzi konsultacje społeczne projektu studium w skali gminy również przy wykorzystaniu e-partycypacji z użyciem narzędzi PPGIS (Public Participation Geographical Information System), takich jak np. geoankieta lub geodyskusja. Koszty usług informatycznych oraz konsultingowych związanych z projektowaniem i obsługą konsultacji ponosić będzie Wykonawca, natomiast koszty informacji i promocji – Zamawiający.

Najlepiej byłoby, gdyby poszczególne, niezbędne do zmiany studia dla poszczególnych gmin ROF zostały zlecone i przygotowane przez jedną i tę samą firmę, co umożliwi lepszą koordynację prac oraz spójność zastosowanych definicji oraz grafiki i symbolizacji.

Opracowane w Strategii zagadnienia należy przedstawić w wersji tekstowej z tabelami i wykresami oraz na załącznikach graficznych w jednakowej skali (najlepiej 1: 20 000). Podkłady mapowe w wersji elektronicznej zapewni Zamawiający i zostaną one przekazane Wykonawcy 30 dni od momentu podpisania umowy.

Wykonawca przygotuje prezentację multimedialną w formacie .ppt lub innym umożliwiającym zamieszczenie materiału na stronie internetowej podsumowującą powstały dokument, a także raport z konsultacji społecznych studium, celem zaprezentowania wyników szerszej grupie odbiorców. Prezentacja powinna zawierać poza częścią opisową elementy graficzne, tabele, wykresy itp.

Strategia w wersji finalnej zostanie przekazana Stowarzyszeniu ROF oraz organom gmin tworzących ROF, dla których studium było sporządzane. Przekazanie całości opracowania w wersji elektronicznej nastąpi na nośniku cd/dvd:

- dla plików tekstowych w formacie doc.
- dla rysunków (mapy, infografika, etc.) w formacie shp, jpg. oraz pdf.

Dane przestrzenne zebrane w trakcie tworzenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego powinny zostać opracowane w formacie, który umożliwi ich zamieszczenie w Zintegrowanej Bazie Danych GIS dla ROF. Baza danych GIS dla ROF będzie spełniać takie kryteria, które umożliwią ich kompatybilność z bazą stworzoną na potrzeby Strategii rozwoju przestrzennego ROF.

RAMY CZASOWE

W pełni ukończone studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, zostanie dostarczone przez Wykonawcę do Zleceniodawcy, w celu przekazania go do uchwalenia radzie gminy, w terminie 16 miesięcy od daty podpisania umowy.

HARMONOGRAM REALIZACJI I BUDŻET

ETAP 1: Przekazanie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do organów uzgadniających i opiniujących

- 40% wartości umownego wynagrodzenia;
- 10 miesięcy od daty podpisania umowy;

ETAP 2: Przekazanie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do wyłożenia do publicznego wglądu

- 20% wartości umownego wynagrodzenia;
- 13 miesięcy od daty podpisania umowy;

ETAP 3: Przekazanie projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego do rady gminy w celu uchwalenia

- 20% umownego wynagrodzenia;
- 16 miesięcy od daty podpisania umowy;

ETAP 4: Dostarczenie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego i włączenie go do cyfrowego systemu GIS

- 20% umownego wynagrodzenia;
- 18 miesięcy od daty podpisania kontraktu.

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE WSZYSTKIM OFERENTOM

1. Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego.
2. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.
3. Strategia rozwoju przestrzennego ROF
4. Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla ROF.
5. Plan Mobilności dla ROF.
6. Indywidualne strategie rozwoju dla każdej z 13 gmin tworzących ROF.
7. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego dla każdej z 13 gmin tworzących ROF.

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE ZWYCIĘSKIEMU OFERENTOWI

1. Strategia Rozwoju Województwa Podkarpackiego.
2. Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Podkarpackiego.
3. Strategia rozwoju przestrzennego ROF;
4. Strategia Zintegrowanych Inwestycji Terytorialnych dla ROF.
5. Plan Mobilności dla ROF.
6. Indywidualne strategie rozwoju dla danej gminy ROF.
7. Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego dla danej gminy ROF.
8. Wszystkie obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego danej gminy ROF.
9. Mapa topograficzna dla danej gminy ROF.
10. Mapy katastralne danej gminy ROF.
11. Najbardziej aktualna dostępna warstwa z budynkami w danej gminie ROF.
12. Wszelkie dostępne dane GIS związane z tematem.

WYMOGI MERYTORYCZNE W STOSUNKU DO OFERENTA

Warunek posiadania wiedzy i doświadczenia - zostanie spełniony, jeżeli Wykonawca wykaże, że w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert, a jeżeli okres prowadzenia działalności jest krótszy - w tym okresie, wykonał należycie, a w przypadku świadczeń okresowych lub ciągłych również wykonuje należycie co najmniej 2 usługi, polegające na przygotowaniu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy obejmującego co najmniej jedno miasto o liczbie mieszkańców większej niż 50 tys.

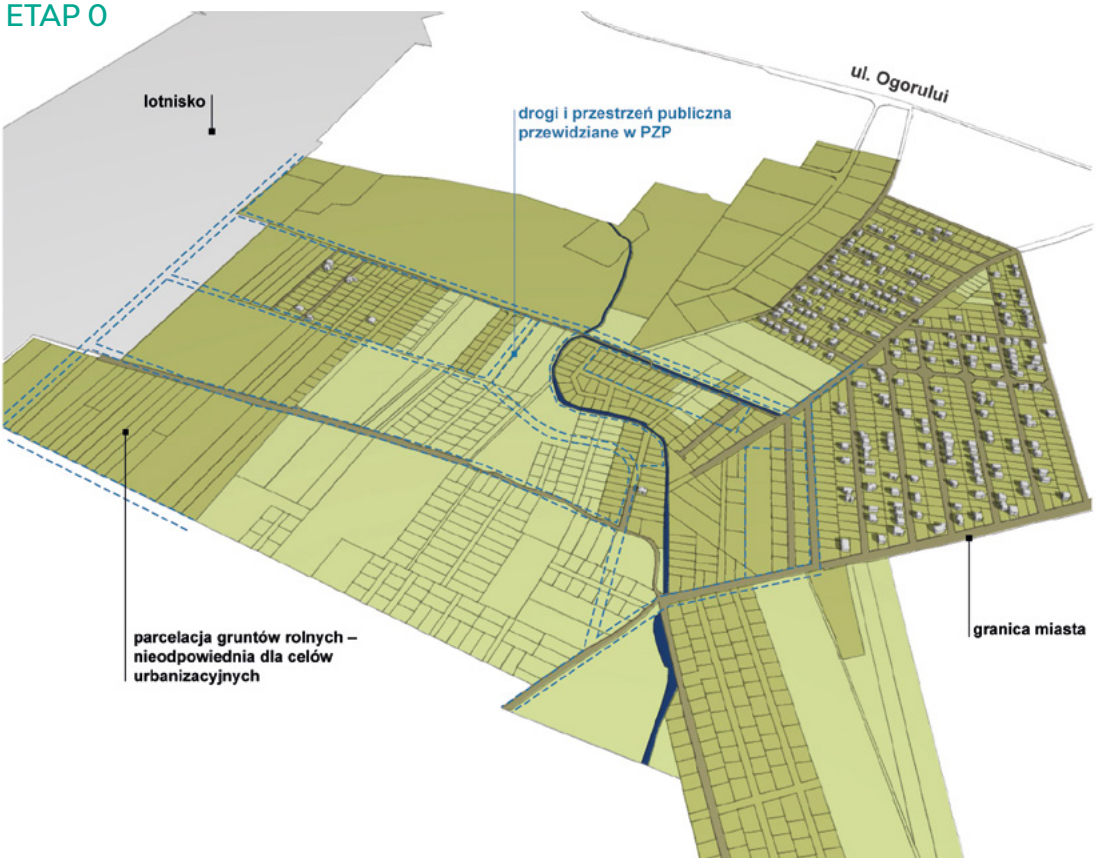
Warunek dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym oraz osobami zdolnymi do wykonania zamówienia - zostanie spełniony. jeżeli Wykonawca wykaże, że dysponuje minimum 4 osobami, w tym:

- minimum 2 osobami, które spełniają jeden z warunków określonych w art. 5 pkt 1-5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

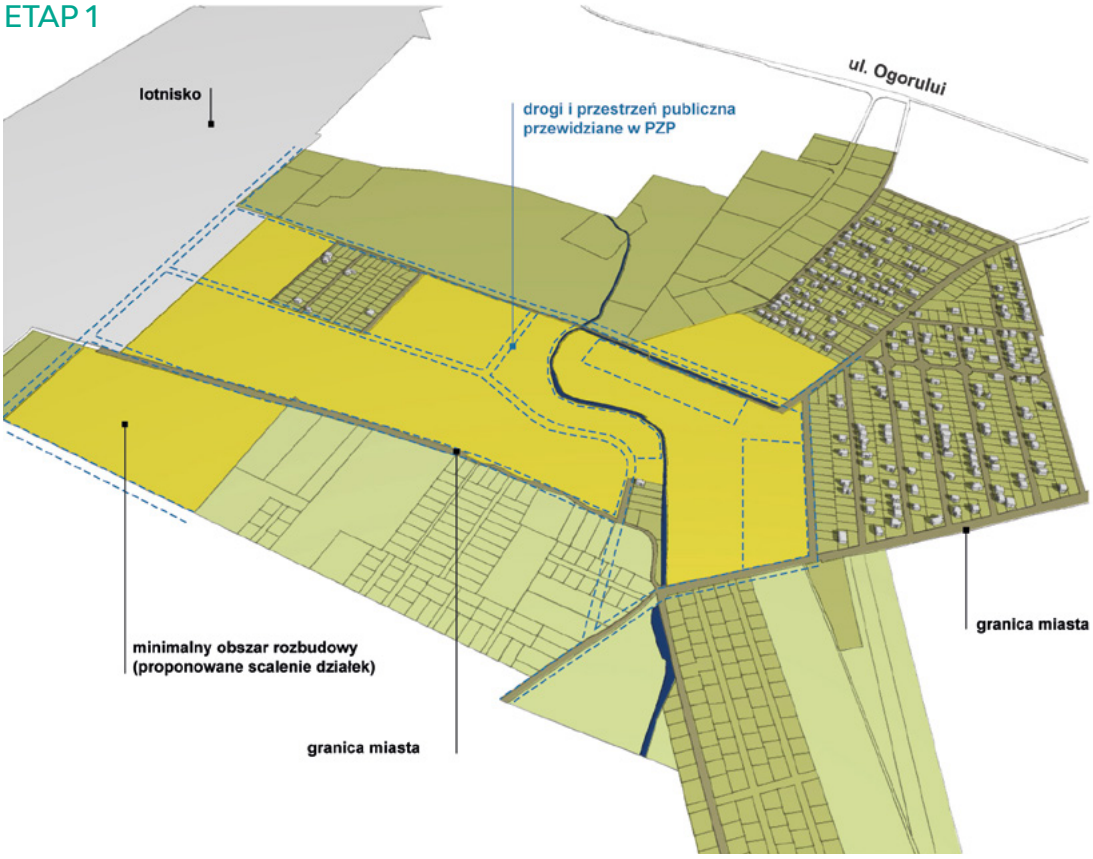
- minimum jedną osobą z umiejętnościami w zakresie posługiwania się narzędziami i aplikacjami GIS (Geographical Information Systems) umożliwiającymi m.in. prowadzenie analiz przestrzennych procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w jednostkach samorządu terytorialnego.

ZAŁĄCZNIK 6.
Przykładowa propozycja urbanistyczna, miasto Oradea, Rumunia

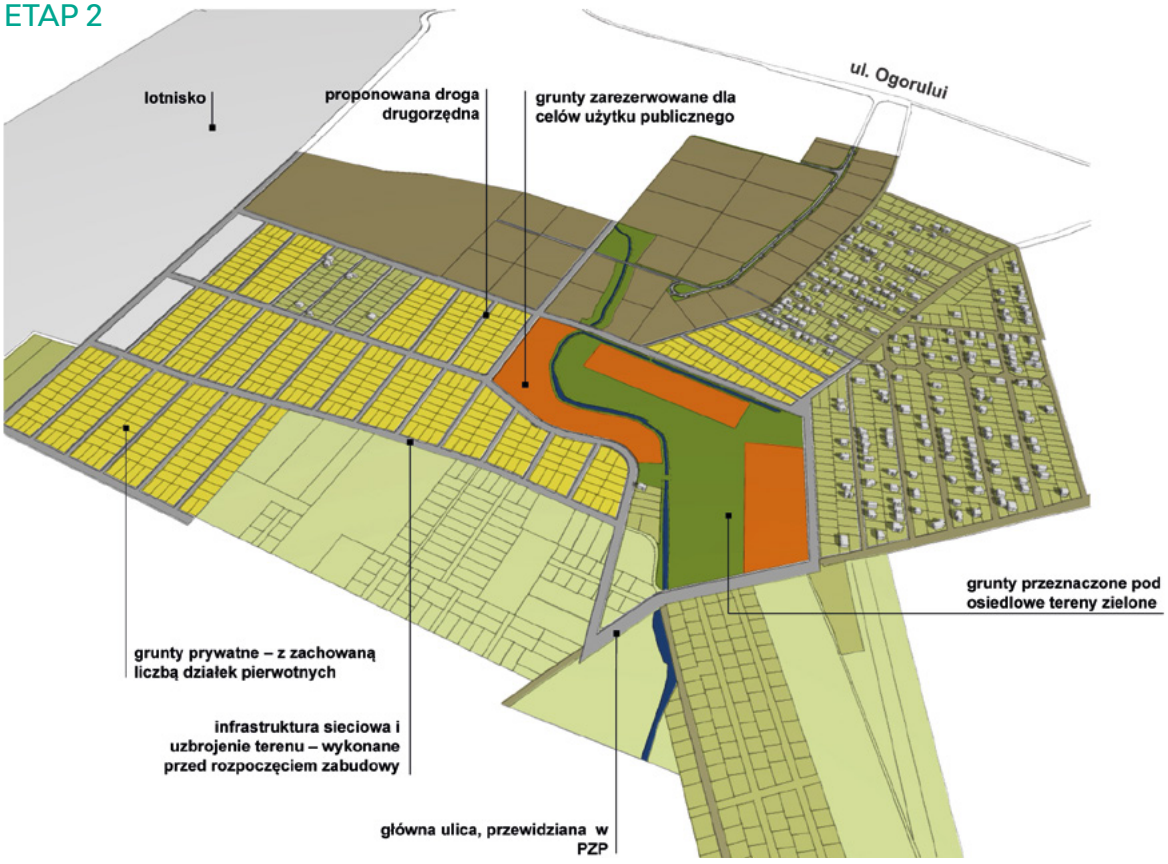
ETAP 0



ETAP 1


lotnisko
ul. Ogorului
drogi i przestrzeń publiczna przewidziane w PZP
granica miasta
minimalny obszar rozbudowy (proponowane scalenie działek)
granica miasta

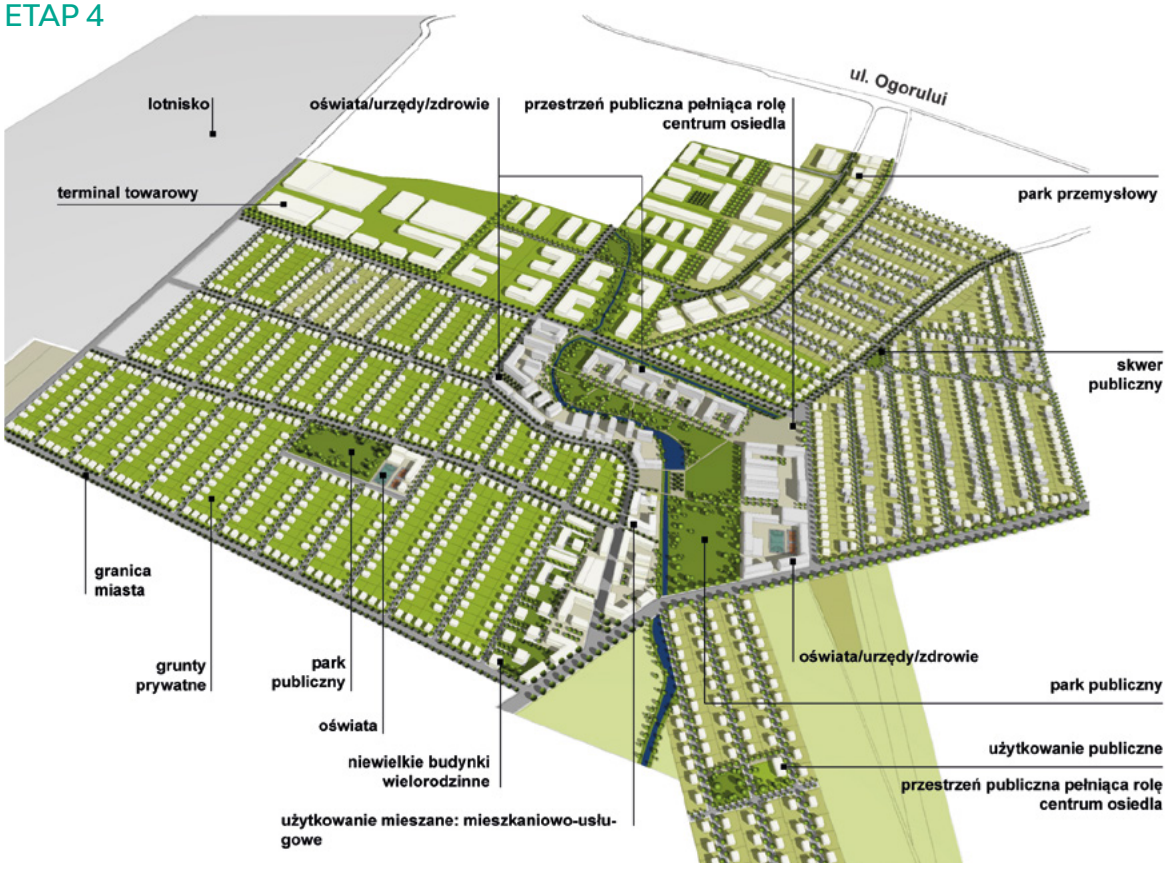
ETAP 2


lotnisko
proponowana droga drugorzędna
grunty zarezerwowane dla celów użytku publicznego
ul. Ogorului
grunty przeznaczone pod osiedlowe tereny zielone
grunty prywatne – z zachowaną liczbą działek pierwotnych
infrastruktura sieciowa i uzbrojenie terenu – wykonane przed rozpoczęciem zabudowy
główna ulica, przewidziana w PZP

ETAP 3

lotnisko
oświata/urzędy/zdrowie
przestrzeń publiczna pełniąca rolę centrum osiedla
ul. Ogorului
terminal towarowy
park przemysłowy
skwer publiczny
grunty prywatne
oświata/urzędy/zdrowie
grunty zarezerwowane pod kolejny etap rozbudowy
park publiczny
granica miasta
użytkowanie publiczne
przestrzeń publiczna pełniąca rolę centrum osiedla
użytkowanie mieszane: mieszkaniowo-usługowe

ETAP 4


lotnisko
oświata/urzędy/zdrowie
przestrzeń publiczna pełniąca rolę centrum osiedla
ul. Ogorului
terminal towarowy
park przemysłowy
skwer publiczny
granica miasta
grunty prywatne
park publiczny
oświata/urzędy/zdrowie
oświata
park publiczny
niewielkie budynki wielorodzinne
użytkowanie publiczne
przestrzeń publiczna pełniąca rolę centrum osiedla
użytkowanie mieszane: mieszkaniowo-usługowe

ZAŁĄCZNIK 7.
SPECYFIKACJA ISTOTNYCH WARUNKÓW ZAMÓWIENIA POLEGAJĄCEGO NA OPRACOWANIU „MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO"

May 2018

Gmina Staszów

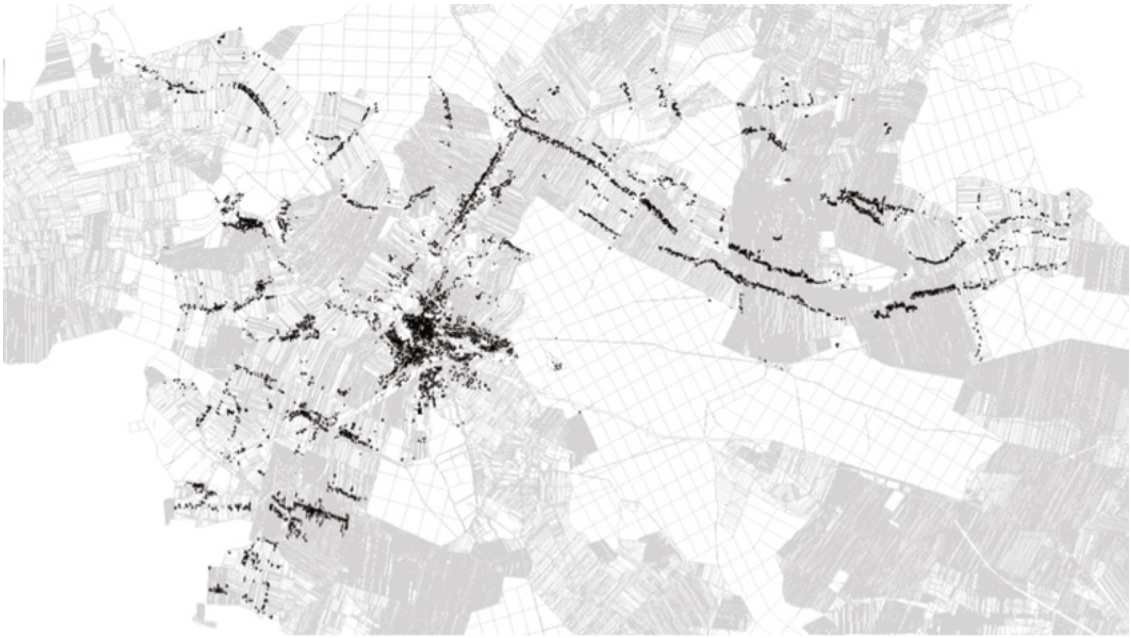
SPIS TREŚCI

UZASADNIENIE PROJEKTU 106
KONTEKST EUROPEJSKI 106
KONTEKST KRAJOWY 107
KONTEKST REGIONALNY 108
ZAKRES PRAC 108
STRUKTURA, TREŚĆ I PODZIAŁ NA ETAPY 110
ETAP 1: OPRACOWANIE MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO (MPZP) 110
ETAP 2: ZATWIERDZENIE MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO 112
ETAP 3: DOSTARCZENIE MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO I WŁĄCZENIE GO DO CYFROWEGO SYSTEMU GIS 112
RAMY CZASOWE 112
HARMONOGRAM REALIZACJI I BUDŻET 112
DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE ZWYCIĘSKIEMU OFERENTOWI 113
ZAWARTOŚĆ OFERTY PRZETARGOWEJ 113

UZASADNIENIE PROJEKTU

Planowanie przestrzenne jest powszechną koniecznością, niezależnie od tempa rozwoju gminy. W Polsce okres transformacji po 1989 roku sprzyjał mało zrównoważonym wzorcom rozwoju, co dotyczy również Staszowa (por. mapka poniżej). Problem ten trzeba rozwiązać, aby gmina mogła się w przyszłości rozwijać bardziej efektywnie. Mówiąc konkretnie, potrzebne są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które będą chroniły to, co wymaga ochrony (np. park lub zabytek, do którego mają dostęp wszyscy mieszkańcy); określały, co i gdzie można budować (np. nowe osiedla mieszkaniowe); a także wskazywały kierunki przekwalifikowania gruntów (np. z użytkowania przemysłowego na powierzchnie handlowe).

RYSUNEK 1.
Kierunki rozwoju przestrzennego w gminie Staszów



Dobrze przygotowany miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP) przyczynia się również do poprawy wydajności i tempa wydawania pozwoleń na budowę, zapewniając jasne wytyczne, wyznaczające granice tego, co dozwolone i tego, co zabronione, oraz uwalniając proces decyzyjny od obecnie występującego pierwiastka arbitralności. Ma to znaczenie zarówno dla osób fizycznych planujących budowę domu, jak i dla podmiotów gospodarczych rozważających inwestycję na danym obszarze (np. nowy zakład produkcyjny, nowy budynek biurowy, nowe centrum handlowe, nowe osiedle mieszkaniowe).

Kontekst europejski

Polityka UE w obszarze rozwoju miast i planowania przestrzennego opiera się na wielu kluczowych dokumentach, takich jak program działania z Lille z 2000 r., *urbanistyczne acquis communautaire* z 2004 r., porozumienie z Bristolu z 2005 r., Karta Lipska na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich z 2007 r., a także ramy odniesienia dla zrównoważonego miasta przyjęte podczas spotkania w Marsylii w 2008 r.

W szczególności, sygnatariusze Karty Lipskiej zadeklarowali, że europejskie miasta każdej wielkości uważają za „cenne i niezastąpione dobra gospodarcze, społeczne i kulturowe", które należy ochraniać, wzmacniać i rozwijać uwzględniając wszystkie wymiary zrównoważonego rozwoju, tj. „dobrobyt gospodarczy, równowagę społeczną i zdrowe środowisko". W Karcie Lipskiej czytamy również, że „coraz bardziej potrzebujemy całościowych strategii i skoordynowanych działań ze strony wszystkich osób i instytucji zaangażowanych w proces rozwoju miejskiego, które wykraczałyby poza granice poszczególnych miast". Innymi słowy, jest to apel o zintegrowaną politykę rozwoju miast.

Karta zawiera szereg rekomendacji, a część z nich trudno byłoby wdrożyć nie dysponując spójnym zestawem narzędzi do planowania przestrzennego. Są to następujące zalecenia:

I. Wykorzystanie na większą skalę zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju miejskiego, stawiając w centrum uwagi całe obszary funkcjonalne, a nie pojedyncze lokalizacje. Wśród działań prowadzących do tego celu znajdziemy, między innymi:
   a. Tworzenie i udostępnianie przestrzeni publicznej wysokiej jakości.
   b. Modernizację sieci infrastruktury i poprawę wydajności energetycznej. W tym kontekście w Karcie podkreślono, jak ważna jest zwarta struktura zasiedlenia – można ją osiągnąć za pomocą przemyślanego planowania przestrzennego i miejskiego, które zapobiega bezładnej zabudowie miasta poprzez „dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych". Co istotne, autorzy Karty zaznaczają, że „szczególnie trwała okazała się strategia łączenia mieszkań, miejsc pracy, edukacji, zaopatrzenia i spędzania wolnego czasu w dzielnicach miejskich."

II. Zwrócenie szczególnej uwagi na najuboższe dzielnice w kontekście miasta jako całości. Wśród działań prowadzących do tego celu znajdziemy, między innymi:
   a. Realizację strategii podnoszenia jakości środowiska fizycznego.
   b. Promowanie wydajnego i dostępnego cenowo transportu miejskiego.

Kontekst krajowy

Rząd RP zdaje sobie sprawę z tego, że zrównoważony rozwój kraju wymaga usprawnień w obszarze planowania przestrzennego. Na przykład, w „Strategii na rzecz zrównoważonego rozwoju" zaznaczono, że „potencjał największych polskich aglomeracji jest marnowany z powodu nieefektywnego planowania przestrzennego i braku współpracy". „Krajowa polityka miejska" kładzie nacisk na przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji i poprawę jakości planowania przestrzennego, z uwzględnieniem punktów stycznych z planowaniem rozwoju, gospodarką niskoemisyjną i efektywnością energetyczną.

Warto zaznaczyć, że zawarta między Polską i Unia Europejską „Umowa partnerstwa na lata 2014-2020" stwarza warunki niezbędne dla skutecznego sprzężenia dwóch obszarów, jakimi są planowanie rozwoju i planowanie przestrzenne, czego dowodem jest kwota 2,4 mld euro przeznaczona na zintegrowane inwestycje terytorialne w 18 wielkich miejskich obszarach funkcjonalnych w Polsce. Aby uzyskać dostęp do tych środków, lokalni włodarze zarządzający obszarami składającymi się na miejski obszar funkcjonalny muszą zawiązać partnerstwo (np. stowarzyszenie gmin/powiatów; związek międzygminny; stowarzyszenie lokalnych jednostek samorządu terytorialnego; spółka utworzona wspólnie przez kilka j.s.t.)., przygotować wspólną „Strategię zintegrowanego rozwoju miasta", a także zapewnić odpowiednie ramy instytucjonalne niezbędne do wdrożenia strategii. Co więcej, „Umowa partnerstwa" promuje zasady i cele krajowej polityki planowania przestrzennego, co oznacza, że wszystkie priorytety inwestycyjne muszą być zgodne z kluczowymi zasadami planowania przestrzennego, takimi jak:

- Powstrzymanie żywiołowego rozlewania się miast, zapobieganie rozpraszaniu zabudowy i pogłębianiu chaosu przestrzennego;

- W maksymalnym możliwym zakresie, kształtowanie przestrzeni publicznej przyjaznej dla mieszkańców i sprzyjającej rozwiązaniom niskoemisyjnym;

- Uwzględnienie w polityce przestrzennej kwestii adaptacji do zmian klimatu, lokalizacja silnych generatorów ruchu w obszarach obsługiwanych wysokowydajnym transportem miejskim;

- Priorytet dla ponownego wykorzystania terenu i wypełniania zabudowy zamiast ekspansji na tereny niezabudowane (projekty typu brownfield, a nie greenfield);

- Troska o estetykę poszczególnych przedsięwzięć i ich dopasowanie do otoczenia z poszanowaniem kontekstu przyrodniczego, kulturowego i społecznego;

- Zapewnienie szerokiej partycypacji społecznej w procesach planowania przestrzennego i przygotowania inwestycji.

Kontekst regionalny

Zarówno „Strategia rozwoju województwa", „Regionalny program operacyjny", jak i „Plan zagospodarowania przestrzennego województwa" odwołują się do roli i znaczenia mądrego planowania przestrzennego w kontekście korzyści gospodarczych, społecznych i środowiskowych dla województwa. Wymienione strategie i plany zawierają propozycje dla gminy Staszów i powinny być brane pod uwagę przy tworzeniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla tego obszaru.

ZAKRES PRAC

Zagadnienia takie jak rozwój gospodarczy, integracja społeczna i zrównoważony rozwój są ogólnymi celami każdej strategii. Z racji tego, że miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest terytorialnym wyrazem istniejących strategii, programów i studium, powinien integrować propozycje zawarte w tych dokumentach i przenosić je na poziom terytorialny – z uwzględnieniem propozycji wynikających z planów zagospodarowania przestrzennego wyższego poziomu (tj. plan zagospodarowania przestrzennego kraju, plan zagospodarowania przestrzennego województwa). Oczywiście trzeba przy tym zachować równowagę pomiędzy podejściem nazbyt restrykcyjnym (które może hamować wzrost i rozwój) a podejściem nazbyt pobłażliwym (które może osłabić efekt i „rozmyć" pierwotne intencje). Innymi słowy, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego trzeba unikać pułapek zarówno nadmiaru, jak i niedostatku planowania.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie może naruszać obowiązującego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli dokument ten wymaga aktualizacji, należy ją przeprowadzić przez przystąpieniem do pracy nad MPZP.

Do najważniejszych zagadnień leżących u podstaw miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego należą:

Wytyczne urbanistyczne

- Jednoznaczne wyznaczenie terenów budowlanych w gminie, przy czym do terenów budowlanych zaliczamy tylko działki już zagospodarowane oraz leżące w sąsiedztwie obszarów zabudowanych, w ścisłym powiązaniu z dynamiką rozwoju przewidywaną w horyzoncie czasowym planu zagospodarowania przestrzennego;

- Określenie i uregulowanie zabudowy miejskiej dla wszystkich kategorii inwestycji: domów jednorodzinnych, budynków wielorodzinnych, obiektów biurowych, handlowych, przemysłowych, sportowo-rekreacyjnych, usługowych, w tym urzędowych, terenów zielonych, przestrzeni publicznej, obszarów chronionych, itp;

- Wypełnianie obszarów miejskich tkanką podmiejską;

- Opracowanie regulacji promujących architekturę wysokiej jakości;

- Ochrona obszarów zabytkowych i budynków o szczególnej wartości historycznej i kulturowej;

- Opracowanie parametrów budowlanych zróżnicowanych w zależności od rodzaju budynku i przypisanej do niego funkcji;

- Opracowanie parametrów i wskaźników budowlanych (np. limit wysokości, odległość od ulicy, powierzchnia użytkowa, stosunek powierzchni zabudowy do powierzchni całkowitej działki, stosunek powierzchni biologicznie czynnej do powierzchni całkowitej działki, intensywność zabudowy);

- Identyfikacja obszaru przemysłowego/gospodarczego w oparciu o profil ekonomiczny, kategorie funkcjonalne, udogodnienia logistyczne; wraz z propozycjami odnośnie przyłączenia tych obszarów do infrastruktury transportowej (np. drogowej, kolejowej, lotniczej);

- Opracowanie szczegółowych ustaleń dla infrastruktury sieciowej wszelkiego rodzaju – media i przyłącza, energetyka, łączność.

Transport i komunikacja

- Propozycje dotyczące rewitalizacji, modernizacji i rozbudowy infrastruktury na terenie przedmiotowego obszaru;

- Propozycje dotyczące dojazdów do pracy koleją w ramach przedmiotowego obszaru;

- Identyfikacja potencjalnych lokalizacji obiektów typu „parkuj i jedź";

- Identyfikacja obszarów nadających się na strefy ruchu pieszego;

- Opracowanie systemu priorytetów dla ruchu i środków transportu w oparciu o pojemne kategorie uczestników ruchu: pieszych, rowerzystów, pasażerów transportu publicznego, użytkowników prywatnych samochodów;

- Opracowanie normatywu miejsc parkingowych, aby zaspokoić obecne i przyszłe potrzeby;

- Dostosowanie tras środków transportu publicznego do bieżących priorytetów;

- Zachęcanie do „transportu ekologicznego" - ruch pieszy, korzystanie z rowerów, korzystanie z transportu publicznego.

Przestrzeń publiczna

- Rewitalizacja i modernizacja istniejącej przestrzeni publicznej oraz tworzenie rezerw na potrzeby nowej przestrzeni publicznej;

- Rewitalizacja, modernizacja i poszerzanie terenów zielonych;

- Sporządzenie inwentaryzacji terenów zielonych;

- Wyposażenie w kluczowe funkcje społeczne, kulturalne i ekonomiczne, a także propozycje spędzania wolnego czasu (koncerty, wystawy, place zabaw, obiekty sportowe, itp.)

Istotnym elementem sporządzenia projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna być innowacyjność społeczna, polegająca na partycypacji społecznej w procesie sporządzania planów miejscowych. Uspołecznienie, wykraczające poza realizację obowiązków ustawowych, polegać powinno na wprowadzeniu dodatkowych etapów i form konsultacji i włączanie szerszych kręgów społecznych do procesu programowania i zarządzania rozwojem przestrzennym gminy za pomocąspotkań oraz środków komunikacji publicznej z ewentualnym wykorzystania narzędzi internetowych dla zbierania danych od mieszkańców i organizacji (interesariuszy) (participatory governance) oraz na przyjęciu perspektywy zorientowanej bezpośrednio na potrzeby i korzyści mieszkańców i lokalnych społeczności (citizen-oriented perspective).

STRUKTURA, TREŚĆ I PODZIAŁ NA ETAPY

ETAP 1: Opracowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP)

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ma charakter normatywny (jest aktem prawnym) i ustala przeznaczenie terenów w gminie, w tym dla inwestycji celu publicznego, oraz określa sposób ich zagospodarowania i zabudowy. MPZP zostanie opracowany zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Należy w nim uwzględnić propozycje zawarte w planie zagospodarowania przestrzennego województwa świętokrzyskiego oraz w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

W miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zostaną uwzględnione następujące elementy:

- Identyfikacja i wytyczenie terenów inwestycyjnych. Tereny budowlane mają jasno wyznaczać obszar, na którym zabudowa jest dozwolona i obszar, na którym zabudowana jest zabroniona.

- Postanowienia planu miejscowego, biorąc pod uwagę zasadność zagospodarowania oraz działalność człowieka i jej dynamikę na danym obszarze, według następującego schematu:
  1. **Konserwacja.** Obszary, które mają zostać zachowane w obecnej formie, z absolutnym zakazem nowego zagospodarowania.
  2. **Ochrona.** Obszary objęte ochroną, tj. ograniczeniami w zakresie przekwalifikowania gruntów (np. zabytki, zasoby cenne kulturowo, wysokiej klasy użytki rolne).
  3. **Zagospodarowanie.** Obszary przeznaczone do nowego zagospodarowania, ze szczegółowym określeniem dozwolonych rodzajów nowej lub ponownej zabudowy. Dla obszarów przeznaczonych do zagospodarowania należy opracować szczegółowe i jednoznaczne regulacje budowlane. Będą one podstawą dla wydawania pozwoleń budowlanych.
  4. **Przekształcenie.** Obszary przewidziane do zmiany celu zagospodarowania, z wyraźnym określeniem ich proponowanego przeznaczenia.

- Propozycje w zakresie modernizacji i rozwoju infrastruktury komunikacyjnej i transportowej.

- Propozycje w zakresie modernizacji i rozwoju infrastruktury technicznej.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego powinien być zrównoważony w tym sensie, że z jednej strony nie powinien być nadmiernie restrykcyjny ani blokować szybkich korekt będących odpowiedzią na zmiany w dynamice rozwoju, a z drugiej strony powinien być na tyle jednoznaczny, by zapobiegać podejmowaniu arbitralnych decyzji planistycznych. Ponadto, plan powinien być realistyczny i uwzględniać praktyczne możliwości/potencjał interesariuszy co do realizacji jego postanowień.

Sporządzając MPZP, Wykonawca:

- Dotrzyma należytej staranności przy sporządzaniu opracowań zgodnych z obowiązującymi przepisami;

- Rozpatrzy wnioski złożone do MPZP;

- Opracuje projekt MPZP wraz z prognozą oddziaływania na środowisko oraz uzyska akceptację gminnych organów wykonawczych;

- Uzyska wymagane prawem uzgodnienia i opinie w związku z projektem MPZP, m.in. uczestnicząc w posiedzeniach gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej;

- Sporządzi, w formie pisemnej, stanowiska w sprawie uzyskanych uzgodnień i opinii;

- Wprowadzi zmiany wynikające z uzyskanych uzgodnień i opinii;
- Będzie aktywnie uczestniczyć w dyskusji publicznej nad prezentowanym projektem MPZP;
- Przygotuje wykaz uwag wniesionych do projektu MPZP wraz z proponowanym stanowiskiem odnośne każdej z uwag;
- Zrewiduje projekt MPZP zgodnie z treścią uwzględnionych przez organ wykonawczy gminy uwag;
- Podejmie odpowiednie kroki celem zaprezentowania projektu MPZP na forum Rady Gminy, z uwzględnieniem rozstrzygnięć dotyczących złożonych uwag;
- Będzie uczestniczyć w posiedzeniach Rady Gminy w związku z przyjęciem MPZP;
- Gdyby zaszła konieczność uaktualnienia MPZP w trakcie trwania umowy, odpowiednio dostosuje przedmiot umowy zgodnie ze znowelizowanymi przepisami.

Sporządzając MPZP, Wykonawca wykona i dostarczy Zamawiającemu:

1. Projekt miejscowego plan zagospodarowania przestrzennego w wersji papierowej i cyfrowej;
2. Załącznik graficzny w skali zgodnej z obowiązującymi przepisami, w ilości nie mniejszej niż 3 sztuki, w tym jeden obustronnie laminowany;
3. Prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w formie określonej obowiązującymi przepisami prawa;
4. Prognozę oddziaływania na środowisko o treści określonej w obowiązujących przepisach odrębnych.

W ramach zleconego zadania sporządzający MPZP, Wykonawca zobowiązany będzie również:

1. Opracować, o ile zaistnieją ku temu przesłanki, wniosek o zmianę przeznaczenia gruntów rolnych lub leśnych na cele nierolnicze i nieleśne;
2. Opracować wzory dokumentów związanych z procedurą formalno-prawną, w tym wzory pism wraz z rozdzielnikami;
3. Opracować teczki dokumentacji formalno-prawnej po uchwaleniu planu miejscowego – w 2 egzemplarzach (oryginał i kopia);
4. Do udziału w czynnościach niezbędnych przy opiniowaniu opracowań planistycznych, w tym udział w posiedzeniach Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, obradach komisji i sesjach rady gminy oraz obecności w siedzibie zamawiającego w terminach obustronnie ustalonych.

Ponadto, Wykonawca przynajmniej raz w ciągu trwania procedury planistycznej, przeprowadzi konsultacje społeczne projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zorganizowane w formie spotkania otwartego dla mieszkańców przynajmniej obszaru objętego granicami planu miejscowego. Konsultacje społeczne odbędą się po sporządzeniu pełnego projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, po akceptacji projektu przez władze gminy, przed ustawowym etapem opiniowania i uzgadniania. Sugeruje się również przeprowadzenie konsultacji społecznych na wstępnym etapie sporządzania planu miejscowego tzn. po podjęciu przez radę gminy uchwały intencyjnej, przed rozpoczęciem zbierania wniosków do planu. Sugerowane konsultacje służyć będą informacji o możliwości składania wniosków.

Koszty przygotowania konsultacji w formie spotkań z interesariuszami, zapewnienia sali, poinformowania o terminie w sposób zwyczajowo przyjęty, ponosić będzie Zamawiający, za wyjątkiem kosztów podróży oraz ewentualnego zakwaterowania osób uczestniczących w konsultacjach ze strony Wykonawcy.

ETAP 2: Zatwierdzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Do obowiązków Wykonawcy należy współpraca z gminną administracją celem uzyskania wszelkich wymaganych uzgodnień i opinii od właściwych organów szczebla centralnego i regionalnego. Ponadto, Wykonawca będzie musiał zaprezentować i obronić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na forum Rady Gminy.

Wykonawca wprowadzi niezbędne zmiany do projektu planu miejscowego wynikające z uzyskanych uzgodnień i opinii, a także zgodnie z informacją zwrotną otrzymaną w trakcie konsultacji z mieszkańcami i zainteresowanymi stronami. Wykonawca pokryje wszelkie dodatkowe koszty poniesione w związku z tymi zmianami.

ETAP 3: Dostarczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i włączenie go do cyfrowego systemu GIS

Po wprowadzeniu wszystkich zmian do MPZP, Wykonawca dostarczy ostateczną wersję miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do administracji gminnej i prześle wszystkie dane przestrzenne do systemu GIS.

RAMY CZASOWE

W pełni ukończone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzone uchwałą Rady Gminy, zostaną dostarczone przez Wykonawcę w terminie 14 miesięcy od daty podpisania umowy. Przez kolejne 4 miesiące po dostarczeniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Wykonawca zapewni pomoc techniczną w związku z integracją informacji przestrzennych w cyfrowym systemie GIS.

HARMONOGRAM REALIZACJI I BUDŻET

ETAP 1: Opracowanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i przekazanie go do właściwych organów opiniujących i uzgadniających

- 30% wartości umowy;
- 6 miesięcy od daty podpisania umowy;

ETAP 2: Przekazanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do wyłożenia do publicznego wglądu

- 20% wartości umowy;
- 9 miesięcy od daty podpisania umowy;

ETAP 3: Przekazanie projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego do uchwalenia radzie gminy

- 30% wartości umowy;
- 12 miesięcy od daty podpisania umowy;

ETAP 4: Dostarczenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i włączenie go do cyfrowego systemu GIS

- 20% wartości umowy;
- 14 miesięcy od daty podpisania umowy.

DOKUMENTY I DANE UDOSTĘPNIANE ZWYCIĘSKIEMU OFERENTOWI

- Zaktualizowane mapy zasadnicze.
- Zaktualizowane dane katastralne dla przedmiotowego obszaru.
- Strategia Rozwoju Województwa Świętokrzyskiego (dokument dostępny na stronie: http://www.eswietokrzyskie.pl/strategia_wojewodztwa/index.php/component/edocman/?task=document.download&id=216).
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Województwa Świętokrzyskiego (dokument dostępny na stronie: http://bip.sejmik.kielce.pl/231-departament-nieruchomosci-geodezji-i-planowania-przestrzennego/1541-plan-zagospodarowania-przestrzennego-wojewodztwa-swietokrzyskiego.html).
- Strategia Rozwoju Gminy (dokument dostępny na stronie: http://staszow.pl/strategia-rozwoju-miasta-i-gminy-staszow-2015-2025.html).
- Aktualne Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy.
- Obowiązujące na danym obszarze miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zatwierdzone przez Radę Gminy.
- Wydane na danym obszarze decyzje o warunkach zabudowy oraz decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego.
- Opracowania studium wykonalności dla nowych projektów infrastrukturalnych.
- Mapa topograficzna gminy.
- Wszelkie dostępne dane GIS związane z tematem.

ZAWARTOŚĆ OFERTY PRZETARGOWEJ

Oferta przetargowa ma zawierać przykłady już ukończonych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na dowód, że oferent dysponuje potencjałem niezbędnym do sporządzenia MPZP. Jednocześnie, w ofercie należy przedstawić propozycje partycypacyjnego podejścia z uwzględnieniem całego okresu trwania prac nad MPZP w trosce o należyte zaangażowanie i współudział mieszkańców i podmiotów zainteresowanych procesem tworzenia i zatwierdzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Oferta przetargowa powinna (obowiązkowo) zawierać następujące elementy w formie tekstowej i graficznej:

- **Oferta finansowa,** w rozbiciu na etapy.

- **Proponowany skład zespołu projektowego,** włącznie z proponowanym schematem organizacyjnym i planem pracy. Należy uwzględnić szczegółowe informacje zarówno odnośnie do ogólnych zadań Klienta i Konsultanta, jak i poszczególnych zadań członków zespołu.

- **Współudział i konsultacje publiczne.** Powstanie strategia współudziału/konsultacji dla strony społecznej i zaangażowanych interesariuszy. Strategia powinna obejmować, w wersji minimum:
  - Metody komunikacji;
  - Grupy docelowe;
  - Opis procesu współudziału/konsultacji publicznych;
  - Plan pracy.

- Graficzna prezentacja propozycji w zakresie urbanistyki.

ZAŁĄCZNIK 8.
Procedury i terminy związane z ubieganiem się o pozwolenia budowlane w miastach wojewódzkich

Procedura	PROCEDURA	PODMIOT	KIELCE	Bialystock	Bydgoszcz	Gdansk	Gorzow Wielkopolski	Katowice	Krakow	Lodz	Lublin	Olsztyn	Opole	Poznan	RZESZOW	Szczecin	Torun	Warsaw	Wroclaw	Zielona Gora
1	Wniosek o ustalenie technicznych warunków przyłączenia do sieci wodociągowej	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	**21**	14	21	14	21	30	28		14	14	14	30	**14**	21	28	21	14	30
2	Uzyskanie aktualnej mapy geodezyjnej (ewidencyjnej)	Wydział Geodezji	**14**	16	14	30	14	30	20	30	14	21	30	14	**18**	21	14	30	21	30
3	Wniosek o ustalenie technicznych warunków przyłączenia do sieci elektroenergetycznej	Operator Sieci Dystrybucyjnej	**7**	30	14	7	30	14	30	30	14	30	7	30	**14**	14	14	21	14	28
4	Wniosek do Zarządu Dróg Publicznych o ustalenie technicznych warunków lokalizacji zjazdu lub jego przebudowy do i uzyskanie takiego zezwolenia	Zarząd Dróg Publicznych	**14**	30	14	30	21	21	28	30	21	21	14	30	**30**	14	28		30	21
5	Wniosek o ustalenie technicznych warunków przyłączenia do sieci kanalizacji deszczowej	Zarząd Dróg Publicznych	**7**	14		14			14			7	7							
6	Uzyskanie opinii o braku kolizji w zakresie przyłączy mediów	Starosta w porozumieniu z przedsiębiorstwami użyteczności publicznej	**10**	7	14	30	30	30	21	14		14	14	30	**14**	14	14	30	14	14
7	Uzgodnienie projektu przyłącza wodno-kanalizacyjnego	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	**28**	14		14	14	42	28		14	7	14	30		14	14		30	21
8	Złożenie wniosku do Zarządu Dróg Publicznych i uzyskanie zezwolenia na projekt lokalizacji zjazdu lub jego przebudowę	Zarząd Dróg Publicznych	**14**	21	21	30	30	30	28		21	14	14	21	**14**	21	14	14	14	30
9	Uzgodnienie projektu przyłącza kanalizacji deszczowej	Zarząd Dróg Publicznych	**14**			14			21			7								
10	Złożenie wniosku i uzyskanie pozwolenia p-poż.	Ekspert Państwowej Straży Pożarnej	**3**	3	1	1	1	1	1	2	2	1	2	1	**3**	3	1	3	2	1
11	Złożenie wniosku i uzyskanie pozwolenia sanitarnego	Ekspert Państwowej Inspekcji Sanitarnej	**3**		1	1	2	1			2	1	2	1	**7**		1	7		1
12	Złożenie wniosku i uzyskanie pozwolenia na budowę	Urząd Gminy	**60**	60	35	54	35	49	65	45	44	35	44	60	**54**	65	40	65	35	42
13	Powiadomienie Inspektoratu Nadzoru Budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych	Inspektorat Nadzoru Budowlanego	**1**	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**	1	1	1	1	1
14	Podpisanie umowy z dostawcą usług wod.-kan.	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	**5**	7	4	5	7	7	3	7	7	7	7	7	**7**	7	7	5	7	4
15	Inspekcja i odbiór przyłącza wodno-kanalizacyjnego	Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji	**1**	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**	1	1	1	1	1
16	Powiadomienie Państwowej Inspekcji Sanitarnej o zakończeniu budowy	Państwowa Inspekcja Sanitarna	**1**	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**	1	1	1	1	1
17	Inspekcja i odbiór inwestycji przez Państwową Inspekcję Sanitarną	Państwowa Inspekcja Sanitarna	**14**	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	**14**	14	14	14	14	14
18	Powiadomienie Państwowej Straży Pożarnej o zakończeniu budowy	Państwowa Straż Pożarna	**1**	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	**1**	1	1	1	1	1
19	Odbiór p.-poż.	Państwowa Straż Pożarna	**14**	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	14	**14**	14	14	14	14	14
20	Odbiór geodezyjny	Wydział Geodezji	**14**	7	14	10	3	7	14	14	7	14	3	14	**14**	14	7	3	3	3
21	Złożenie wniosku i otrzymanie zgody na użytkowanie	Inspektorat Nadzoru Budowlanego	**14**	30	30	30	30	21	30	30	30	14	10	30	**30**	35	21	75	21	30
22	Odbiór końcowy	Inspektorat Nadzoru Budowlanego	**14**	21	21	21	21	15	21	21	21	7	8	21	**21**	21	15	21	7	21
23	Uzyskanie opinii geologiczno-górniczej	Wydział Górnictwa						14												
24	Uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach	Wydział Ochrony Środowiska											7							14
25	Złożenie wniosku i uzyskanie pozwolenia BHP	Inspektor BHP																12		

ZAŁĄCZNIK 9.
LISTA KONTROLNA: WYDANIE DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY

Wykaz czynności koniecznych do wykonania przed wydaniem decyzji o warunkach zabudowy

Nr sprawy:	**Data wpłynięcia wniosku:**	**Uwagi:**
Osoba prowadząca:	**Data wydania decyzji o WZ**	
	Data wydania decyzji odmownej	

Termin: 7 dni **Od daty zarejestrowania wniosku w Wydziale Rozwoju i Rewitalizacji Miasta** ..... *data*

1.	Sprawdzenie czy jest obowiązujący plan na terenie lokalizacji inwestycji	Data zakończenia czynności .....
2.	Sprawdzenie spójności i kompletności wniosku	Data zakończenia czynności .....

		Dołączono do wniosku	Wymaga uzupełnień
	Podpisy inwestorów, pełnomocnictwa		
	Opłata za pełnomocnictwo/ za decyzje – gdy jest wymagana		
	Nazwa zamierzenia budowlanego		
	Charakterystyka planowanej zabudowy i zagospodarowania terenu, zgodność części opisowej z częścią graficzną wniosku		
	Powierzchnia sprzedaży dla obiektów handlowych		
	Obsługa komunikacyjna (zjazd, dostęp do drogi publicznej, miejsca postojowe)		
	Kompletność i poprawność warunków do zarządców sieci		
	Mapa zasadnicza – poprawność oznaczenia granic terenu inwestycji, granic obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać, wielkość powierzchni podlegającej przekształceniu oraz wielkość mapy do analizy		
	Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach – gdy jest wymagana		
3.	Wydrukowanie mapy własnościowej	TAK	NIE
4.	Wyciąg z ewidencji gruntów	TAK	NIE
5.	Wezwanie do uzupełnienia wniosku (jeśli nie jest kompletny)	TAK	NIE

Termin: 7 dni / 14 dni **Od daty uzupełnienia wniosku jeśli wniosek jest kompletny** ..... *data* ..... *data*

1.	Sprawdzenie w OTAGO (lub bazie PESEL) danych z wydruku z ewidencji gruntów	TAK	NIE
2.	Rejestr graficzny decyzji – sprawdzenie czy dla działki była wydana decyzja	TAK	NIE
3.	Ustalenie:	TAK	NIE
a	Kategoria drogi, do której przylega teren inwestycji		
b	Przeznaczenie terenu w nieobowiązującym planie: - tereny produkcyjne - cel publiczny o znaczeniu ponadlokalnym		
c	Studium		
d	Ustalenie planu będącego w opracowaniu		
e	Gminna Ewidencja Zabytków		
f	Kielecki Obszar Chronionego Krajobrazu		
g	Chęcińsko-Kielecki Park Krajobrazowy		
h	Chęcińsko-Kielecki Obszar Chronionego Krajobrazu		
i	Pomniki przyrody, rezerwaty, obszar Natura 2000		
j	Występowanie gleb mineralnych/organicznych w przypadku gruntów rolnych		
k	Strefa ochrony ujęcia wody Białogon		
l	Obszar narażony na niebezpieczeństwo wystąpienia powodzi		
m	Teren górniczy		
n	Teren ochrony lotniska		

Termin: 7 dni **Od otrzymania zwrotnych potwierdzeń odbioru** ..... *data*

1.	Analiza urbanistyczno-architektoniczna (w zależności od potrzeb analiza zabudowy w terenie)		
2.	Sporządzenie projektu decyzji		

Termin: 2 dni **Od zaakceptowania projektu decyzji przez uprawnioną osobę** ..... *data*

1.	Wysłanie projektu decyzji do uzgodnienia z właściwymi organami			

Termin: 2 dni **Od dokonanych uzgodnień** ..... *data*

1.	Zawiadomienie o wglądzie w akta			

Termin: 14 dni **Od otrzymania zwrotnych potwierdzeń odbioru** ..... *data*

1.	Przygotowanie treści decyzji i załączników			
2.	Decyzja wraz z załącznikami podpisanymi w oryginale- wysłane do stron			
3.	Obwieszczenie o wydaniu decyzji o warunkach zabudowy – gdy inwestycja wymagała decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach			

ZAŁĄCZNIK 10.
LISTA KONTROLNA: WYDANIE DEZYCJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ

Wykaz czynności koniecznych do wykonania przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę (przebudowę, rozbiórkę i rozbudowę) obiektu budowlanego

Nr sprawy:	**Data wpłynięcia wniosku**	**Uwagi:**
Osoba prowadząca:	**Data wydania PnB**	
	Data wydania decyzji odmownej	

I SPRAWDZENIE WNIOSKU POD WZGLĘDEM FORMALNYM

Data zakończenia czynności .....

	Dołączono do wniosku	Wymaga uzupełnień
4 egz.projektu budowlanego		
Pełnomocnictwo		
Oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane – druk (B-3)		
Druk (B-4) informacja uzupełniająca		
Decyzja o warunkach zabudowy (gdy nie ma planu zagspodarowania przestrzennego)		

II OPŁATA SKARBOWA

TAK NIE

III SPRAWDZENIE KOMPLETNOŚCI WNIOSKU POD WZGLĘDEM MERYTORYCZNYM

Data zakończenia czynności .....

	Dołączono do wniosku	Wymaga uzupełnień
Oświadczenie projektanta, zaświadczenie o przynależności do izby samorządu zawodowego, uprawnienia budowlane		
Decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach (w razie potrzeby)		
Decyzja o wyłączenie gruntów z prod.rolnej		
Pozwolenie wodnoprawne		
Decyzja konserwatora zabytków		

1. Sprawdzenie projektu zagospodarowania terenu

Data zakończenia czynności .....

	TAK	NIE
Bilans terenu: zabudowa, tereny zielone, tereny utwardzone		
Bilans mas ziemnych		
Podstawowe wymiary budynku, oznaczenie ilości kondygnacji		
Dowymiarowanie do granic działki		
Odległość od budynków na działkach sąsiednich		
- opisanie tych budynków z uwagi na przepisy ppoż.		
Linia zabudowy – odległość zgodnie z decyzją o warunkach zabudowy lub ustaleniami mpzp i odległości projektowanego budynku w stosunku do linii zabudowy		
Charakterystyczne rzędne: rzędna zera budynku, rzędne w narożach budynku		
Przyłącza z zaznaczeniem czy wg odrębnego zgłoszenia, lub		
- projekty przyłączy wraz z protokołem narady koordynacyjnej z uzgodnieniami dok. Projekt.		
Wejścia i wjazdy do budynku		
Zjazd z drogi na działkę z zaznaczeniem: - istniejący		
- projektowany wg odrębnego postępowania		
Miejsca postojowe – odległość od granic działki i od budynków, zgodnie z warunkami technicznymi		
Zbiornik na ścieki z zaznaczeniem czy wg odrębnego postęp. na zgłoszenie lub projekt zbiornika		
Miejsca na odpadki (śmietnik) – odległość zgodnie z rozdziałem 4 warunków technicznych		
Zaznaczenie i opisanie ściany oddzielenia przeciwpożarowego		

2. Sprawdzenie projektu budowlanego. Zgodność z ustaleniami mpzp lub decyzja o warunkach zabudowy:

Data zakończenia czynności .....

	TAK	NIE
Wskaźnik zabudowy lub wskaźnik intensywności zabudowy		
Powierzchnia biologicznie czynna		
Szerokość elewacji frontowej		
Wysokość do okapu przy głównym wejściu do budynku, wysokość do kalenicy		
Geometria dachu, lukarny		
Odpowiednia ilość miejsc postojowych		
Inne wynikające z ustaleń mpzp		

3. Sprawdzenie projektu z warunkami określonymi w decyzji środowiskowej

Data zakończenia czynności .....

Odniesienie się projektami do tych warunków na rys. projektu i w opisie tech.	TAK	NIE
4. Charakterystyka energ. i analiza możliwości racjonalnego wykorzystania wysokoefektywnych syst. alternatywnych zaopatrzenia w energię i ciepło	TAK	NIE
5. Informacja w obszarze oddziaływania obiektu	TAK	NIE
6. Informacja BIOZ	TAK	NIE
7. Opinia geotechniczna	TAK	NIE
8. Dostęp dla osób niepełnosprawnych	TAK	NIE
9. Sprawdzenie Gminnej Ewidencji Zabytków	TAK	NIE