



Gdańsk/Łódź, 02.02.2018 r.

**UZASADNIENIE DLA STANOWISKA KONGRESU RUCHÓW MIEJSKICH, DOTYCZĄCA PROJEKTU Z DNIA 14 LISTOPADA 2017 R. USTAWY O ZMIANIE NIEKTÓRYCH USTAW W ZWIĄZKU Z UPROSZCZENIEM PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO (TZW. USTAWY INWESTYCYJNEJ) W ZAKRESIE ZMIAN W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM.**

**1. Uwagi wstępne**

Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego zawiera szereg istotnych zmian w zakresie procesu inwestycyjnego oraz planowania przestrzennego. Projekt ustawy został skierowany do prac legislacyjnych we wrześniu 2017 r. a jego celem było m.in. wprowadzenie części z ustaleń przyszłego Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (dalej Kodeksu), ustalenia ustawy są bowiem tożsame z jego założeniami. W chwili sporządzania opinii projekt podlega uzgodnieniom Rady Ministrów. Niniejsza opinia odnosi się przede wszystkim do kwestii związanych z planowaniem przestrzennym i rozwojem polskich miast, w szczególności zmian treści ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: upzp).

**2. Zakres proponowanych zmian w odniesieniu do systemu planowania i uzasadnienie wprowadzenia zmiany ustawy**

Zaproponowane ustalenia będą miały istotny i znaczący wpływ na planowanie przestrzenne. Przepisy ustawy zmieniają bowiem regulacje w następujących kwestiach:

- a. Możliwości wyznaczania nowych terenów inwestycyjnych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej studium) oraz miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (dalej planach miejscowych), w szczególności możliwości zmiany zagospodarowania terenów wyznaczonych pod zabudowę, które nie zostały jeszcze zurbanizowane (m.in. proponowana treść art. 58a i 58b upzp);
- b. Zakresu stosowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (dalej – „decyzje wz”), w tym określenia dopuszczalności ich stosowania, wskazania podmiotów, które mogą występować o decyzje wz (m.in. proponowane zapisy art. 33 ustawy prawo budowlane oraz m.in.art. 60 i 61 upzp);
- c. koordynacji zagospodarowania dużych, kluczowych terenów inwestycyjnych w oparciu o nowe narzędzie planistyczne – Obszary Zorganizowanego Inwestowania (OZI) (proponowana treść art. 67c);

- d. przepisy wdrażające cyfryzację planowania przestrzennego, w tym związane z wymogami dyrektywy INSPIRE (m.in. zmiany w prawie geodezyjnym i kartograficznym oraz zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy cyfryzacja danych przestrzennych, w szczególności proponowana treść art. 67x upzp);

Intencją ustawodawcy jest przede wszystkim uproszczenie, ale także zwiększenie stabilności i przewidywalności funkcjonowania obecnego systemu planistycznego, identyfikowane zarówno przez ustawodawcę, jak i stronę społeczną, w tym Związek Stowarzyszeń Kongres Ruchów Miejskich.

Główną słabością obecnego systemu prawnego, którą chce wyeliminować ustawodawca, jest przede wszystkim niestabilność systemu bazującego na jednoczesnym/równoległym funkcjonowaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, realizowanych w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dalej: „studium”) oraz decyzji wz, bez zapewnienia spójności planowania między tymi narzędziami. Dodatkowym problemem jest traktowanie prawa do zabudowy na równi z prawami własności właścicieli gruntów oraz znacząca ochrona interesu prywatnego (w tym prawa do zabudowy „nabytego” w wyniku uzyskania decyzji wz bądź planu miejscowego).

Ustawodawca wskazuje także na zbyt statyczny charakter planu miejscowego, zwłaszcza braku możliwości elastycznego reagowania na zmieniające się potrzeby miasta (np. kurczenie i wycofywanie się z zaplanowanych, lecz jeszcze niezabudowanych terenów). Znaczącym ograniczeniem jest ryzyko występowania roszczeń odszkodowawczych dla właścicieli terenów, którzy już uzyskali zapisy pozwalające na realizację zabudowy, tytułem art. 36 i 37 upz. Konsekwencją jest „przeplanowanie” wyznaczenie nadmiernych rezerw terenów pod zabudowę w obowiązujących dokumentach planistycznych. Problemem jest także nieuregulowane relacje między stroną prywatną a publiczną, odnoszące się zwłaszcza do kwestii wspólnego zagospodarowania terenów inwestycyjnych – współdzielenia kosztów, realizacji infrastruktury itp.

### **3. Opinia dotycząca konsekwencji dla planowania przestrzennego**

Proponowane zmiany w zakresie planowania można podsumować jako chęć zmiany funkcjonowania systemu planowania w zakresie decyzji wz w taki sposób, aby ograniczyć jego powiązanie z prawami własności, szczególnie w odniesieniu do domniemanej wartości nieruchomości, a zmodernizować go tak, aby stworzyć system pozwalający na sprawniejsze zarządzanie przestrzenią gminy. Jest to jedna z głównych zmian ustawy. Zmiany wzmacniają zatem rolę planowej polityki przestrzennej gminy jako jednostki odpowiedzialnej za prowadzenie polityki przestrzennej i zachowanie ładu przestrzennego (min. art. 7 ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz. U. 2017, poz. 1875 ze zm.).

W zakresie wyznaczania terenów pod zabudowę ustawodawca utrzymuje wcześniejsze narzędzia, wdrożone przez ustawę z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. 2015 poz. 1777) i doprecyzowuje, w jaki sposób gminy mają określać zakres terenów pod zabudowę, dalej wzmacniając narzędzie tzw. „bilansowania terenów” (określone w art. 10 upzp) i doprecyzowując jego zakres. Władze gminy otrzymują nowe, fakultatywne narzędzie. Samorząd może określić granice „obszaru zabudowanego”, określającego zakres stosowania planów bądź decyzji wz. Gmina nie ma dokonywać tego uznaniowo, w myśl propozycji ustawowych obszar powinny być one wyznaczone na podstawie faktycznego stanu [kongres.miejski@gmail.com](mailto:kongres.miejski@gmail.com), <https://kongresruchowmiejskich.pl/>, <https://www.facebook.com/KongresRuchowMiejskich/>

zabudowy, struktury funkcjonalnej oraz oceny dostępu do infrastruktury drogowej, technicznej i społecznej. W założeniu może ułatwić określanie zakresu tego obszaru dzięki zastosowaniu obiektywnych wskaźników. Ustawodawca dopuścił też możliwość oparcia granicy „obszaru zabudowanego” o taką samą metodologię, co bilansowanie. Obszar zabudowany ma być wyznaczany na podstawie odrębnej uchwały (proponowana treść art. 58b), co ułatwi wdrażanie tego rozwiązania, daje bowiem możliwość wyboru: realizacji uchwały bez konieczności aktualizacji studium gminy bądź skoordynowania tego z pracami planistycznymi dla potrzeb studium i planów miejscowych.

W zakresie bilansowania ustawodawca doprecyzowuje, że prognozy odnoszą się przede wszystkim do zabudowy mieszkaniowej. Jest to znacznym usprawnieniem, które ułatwia proces bilansowania i pozwala na skoordynowanie go z obiektywnymi, mierzalnymi danymi demograficznymi (np. danymi spisowymi) oraz danymi z rynku mieszkaniowego (informacji o skali i rodzaju ruchu budowlanego), co jest bardziej przewidywalne niż np. trudniejsze do prognozowania nieruchomości komercyjne (usługowe, przemysłowe). Elementem nieprzewidywalnym, wymagającym ostrożności w stosowaniu prognoz jest działanie rynku mieszkaniowego – w tym zmieniający się popyt i podaż, zależący nie tylko od prognoz demograficznych, ale także koniunktury, warunków kredytowania, preferencji kupujących (np. zakupu mieszkań jako inwestycji). Warto tu dodać, że gminy od ponad dwóch lat muszą stosować prognozowanie dla potrzeb bilansowania i istnieje już praktyka ich prowadzenia. Tym niemniej realistyczne stosowanie prognoz będzie wymagało zarówno częstszych aktualizacji dokumentów planistycznych jak i stosowania ich w krótszych horyzontach czasowych (dla studium optymalnie 7 i nie więcej niż 15 lat w zależności od kondycji rynku). Konieczna będzie także aktualizacja tych opracowań w daleko większym stopniu niż dzieje się to obecnie. Dlatego też w niektórych systemach planistycznych (np. irlandzkim) istnieje obowiązek aktualizacji studiów co 6 lat, w Polsce taki zapis stanowiłby jednak silną ingerencję we władztwo planistyczne gminy.

Wyznaczenie obszaru określa, jak gmina może realizować zabudowę w jego granicach lub poza nimi. Proponowane zapisy ustawy ograniczają stosowanie decyzji wz poza granicą obszaru zabudowanego wyłącznie do niewielkich prac związanych z przebudowami, remontami, poprawą warunków zamieszkania, realizacji instalacji ochrony pożarowej, zapewnienia dostępności dla osób z niepełnosprawnościami czy realizacją infrastruktury. Wyznaczanie obszarów pod zabudowę w odniesieniu do nowych terenów ma zatem opierać się o plany miejscowe, o ile sytuacja demograficzna i gospodarcza gminy będzie wymagała ich wyznaczenia.

Drugą, powiązaną konsekwencją jest zmiana charakteru decyzji wz. W ustawie granica „obszaru zabudowanego” staje się arbitralnym rozgraniczeniem obszaru ich stosowania, redukując potrzeby dokonywania szerokiej analizy uwarunkowań. Zakres ustaleń, których może dokonać gmina zwiększa się znacząco, obejmując także takie nowe elementy, jak liczba miejsc postojowych, forma i kolorystyka dachu, kolorystyka elewacji budynku, możliwość stosowania regionalnych form architektury czy detali (art. 61a ust 2). Regulacje to muszą jednak oprzeć się o analizę urbanistyczną. Jednocześnie ustawodawca doprecyzowuje szereg zagadnień budzących wątpliwości interpretacyjne i pogłębiające chaos przestrzenny, w szczególności pojęcie funkcji dominującej terenu czy warunków dostępu do drogi publicznej i infrastruktury technicznej (proponowana treść art. 61 upzp). Wszystkie te propozycje odzwierciedlają zmianę charakteru narzędzia decyzji wz, które ma być stosowana w odniesieniu do

[kongres.miejski@gmail.com](mailto:kongres.miejski@gmail.com), <https://kongresruchowmiejskich.pl/>, <https://www.facebook.com/KongresRuchowMiejskich/>

terenów zurbanizowanych. Doprecyzowano także zasady, na jakich może następować uzupełnienie budynków w ramach zabudowy zagrodowej, eliminując nadużywanie decyzji wz dla urbanizacji terenów rolnych.

Kluczowe zmiany odnoszą się także do podmiotów, które mogą uzyskać decyzje – stają się nimi wyłącznie właściciele bądź użytkownicy wieczystości nieruchomości (art. 64 ust 4). W myśl proponowanych zmian zniknęłaby także możliwość wielokrotnego wydawania decyzji wz dla różnych inwestycji dla tej samej nieruchomości. W ustawie zmienia się także czas obowiązywania decyzji – do trzech lat po jej wydaniu. Wszystkie te zmiany znacząco ograniczają stosowanie decyzji w celach spekulacyjnych, wzrostu wartości nieruchomości lub zabezpieczenia praw do zabudowy, a dostosowując je ściśle do procesu inwestycyjnego. Decydując się na zmianę charakteru decyzji wz należy być świadomym, o znaczącym udziale decyzji już wprowadzonych do obrotu prawnego, a wykorzystywanych jako zabezpieczenie świadczeń finansowych – np. kredytów nieruchomości. Ustawa wprowadza w przepisach przejściowych termin ważności dla już wydanych decyzji wz. Wprowadzenie zmiany spowoduje ich urealnienie i dewaluację tych, które zostały wydane czysto spekulacyjnie. Może to budzić opór środowiska związanego z rynkiem nieruchomości jak i indywidualnych właścicieli nieruchomości. Inną kwestią jest traktowanie decyzji wz jako ugruntowanej praktyki oraz równoprawnego lub dominującego (w odniesieniu do planów miejscowych) sposobu określania warunków zabudowy. Funkcjonują one bowiem w procesach inwestycyjnych od ponad trzynastu lat. Wyzwanie ilustruje np. casus Warszawy, gdzie pokrycie planami miejscowymi stanowi 36,78 % i nie obejmuje np. terenów rozwojowych, które są zabudowywane na bazie decyzji wz. Ustawodawca wprowadza rozwiązania pozwalające przyspieszyć realizację opracowań planistycznych, m.in. możliwość równoległego prowadzenia zmiany studium oraz planów (proponowany art. 27a upzp).

Efektom przyjęcia ustawy będzie wzmocnienie takich narzędzi jak plan miejscowy czy OZI w określeniu parametrów i możliwości zabudowy. Jednocześnie jednak konsekwencją wprowadzenia tych ustaleń dla miast będzie znaczące utrudnienie swobodnego kształtowania zabudowy na nieuzbrojonych terenach podmiejskich i rolnych, jeszcze nie poddanych urbanizacji lub o rozproszonej strukturze zabudowy, w oparciu o decyzje wz. Wyjątkiem będą tereny, które gmina będzie mogła objąć planami. Gmina będzie zatem musiała prowadzić planową politykę decydując o tym, gdzie wyznaczać nowe tereny zabudowy. W myśl ustaleń projektu ustawy będzie to się działo w drodze przygotowania planu miejscowego. Gminy będą musiały także w większym stopniu koordynować politykę inwestycyjną gminy (np. realizację infrastruktury i dróg) z planowaniem (przygotowaniem planów miejscowych).

Nowym narzędziem, którego brakowało w polskim systemie prawnym, są tzw. OZI – Obszary Zorganizowanego Inwestowania (proponowane zapisy art. 63a-v upzp). Rozwiązanie to jest polskim odpowiednikiem zagranicznych narzędzi, tzw. urbanistyki operacyjnej, czyli działań mających na celu skoordynowanie inwestycji prywatnych i publicznych oraz podział zadań inwestycyjnych. Zagranicznymi, europejskimi odpowiednikami takich narzędzi są np. francuskie rozwiązania ZAC (fr. Zone d'Aménagement Concerté), niemieckie mechanizmy SoBoN (niem. Sozialgerechte Bodennutzung) czy np. irlandzkie SDZ (ang. Strategic Development Zone). Na Zachodzie funkcjonują one z powodzeniem od kilku dekad. W praktyce narzędzia te są formą kontraktu, sformalizowanego zapisu wspólnych ustaleń strony publicznej i prywatnej. W zapisie ustawowym ich stosowanie jest związane przede wszystkim z inwestycjami

[kongres.miejski@gmail.com](mailto:kongres.miejski@gmail.com), <https://kongresruchowmiejskich.pl/>, <https://www.facebook.com/KongresRuchowMiejskich/>

realizowanymi w ramach działań Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN) bądź przedsięwzięć planowanych w programach rewitalizacji. Nie jest to jednak lista zamknięta. W praktyce OZI może także pomóc w przekształceniach dużych terenów przemysłowych, kolejowych czy powojkowych, które posiadają wielu właścicieli. Jest to narzędzie, które z założenia, powinno być wykorzystywane do planowania kluczowych, strategicznych obszarów miasta. Dotyczy to terenów, gdzie zastosowanie „standardowego” planu miejscowego nie przyniosłoby skutku.

OZI łączy w sobie formę porozumienia, dokonanego pomiędzy władzami gminy a właścicielami terenu (lub ich pełnomocnikiem) w celu wspólnej realizacji inwestycji. Negocjacje prowadzące do sporządzenia planu miejscowego, są realizowane na podstawie „koncepcji urbanistycznej”, zawierającej m.in. strukturę funkcjonalną zabudowy i terenów otwartych, kompozycję urbanistyczną zespołów zabudowy, zakresem infrastruktury, etapowaniem jak i podziałem zadań infrastrukturalnych do realizacji. Strona publiczna, gmina bądź Skarb Państwa ma prawo do pierwokupu. Przygotowanie planu miejscowego następuje wtórnie w stosunku do projektowania koncepcji i negocjowania kluczowych ustaleń z partnerami. Wykorzystanie trybu OZI powoduje także zawieszenie ustaleń art. 36 i 37 upzp (roszczeń odszkodowawczych), opłat adiacenckich, obowiązku przebudowy dróg przez dewelopera tytułem art. 16 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, gdyż wszystkie z tych zobowiązań są regulowane porozumieniami bądź umową urbanistyczną. Inwestorzy, korzystający z OZI mogą liczyć na przyśpieszenie procedur dzięki uzyskaniu zintegrowanych pozwoleń na budowę, które obejmują także szereg innych działań, m.in. nabywanie praw do nieruchomości.

Zastosowane w OZI mechanizmy promują planowanie miasta w oparciu o projektowanie urbanistyczne oraz współpracę publiczno-prywatną. Jest to nowoczesne narzędzie zarządzania przekształceniami dużych terenów, w założeniu mające zastąpić korzystanie z decyzji wz. Patrząc na praktykę bardziej zaawansowanych samorządów, OZI może unormować szereg działań stosowanych obecnie przez gminy. Znaczącym ryzykiem w procedurze OZI może być brak ustawowego zabezpieczenia transparentności podejmowanych ustaleń pomiędzy wójtem, burmistrzem, prezydentem a stroną publiczną. W myśl zapisów ustawy, wynik pierwszych porozumień na etapie koncepcji jest zebrany w formie protokołu, ustalenia są także opiniowane przez komisję urbanistyczno-architektoniczną. Na tym etapie często następują istotne ustalenia dotyczące dalszego zagospodarowania terenów. Zaproponowany mechanizm nie zabezpiecza tu wysłuchania głosów innych stron procesu, w tym mieszkańców i strony społecznej. Szersze zaangażowanie stron następuje dopiero na etapie planu miejscowego i wynika z trybu sporządzania planu miejscowego. Dopiero wtedy ustalenia mogą zostać skonfrontowane z szerszymi interesami mieszkańców, użytkowników czy strony społecznej. Dlatego też, w pierwszych krokach procedury OZI wskazane byłoby wdrożenie mechanizmu pozwalającego na zabezpieczenie udziału stron trzecich, np. opiniowanie lub publiczne wyłożenie koncepcji urbanistycznej. Przykładami praktyki łączącej negocjacje między władzami gminy a inwestorami, z elementem udziałem mieszkańców są np. warsztaty *charrette* realizowane dla terenów Gdyni Zachód czy realizowany obecnie przez urząd miasta st. Warszawy pilotażowy projekt „Osiedla Warszawy”, mający na celu wypracowanie wstępnych koncepcji dla dużych terenów rozwojowych. W założeniu, w procesie tym uczestniczą zarówno właściciele terenu jak i urzędnicy i mieszkańcy.

Projekt ustawy zawiera także regulacje dotyczące tworzenia zbiorów danych przestrzennych. Zobowiązuje ona gminy do prowadzenia cyfryzacji przygotowania przez nich opracowań planistycznych. Dotyczy to zarówno studiów i planów miejscowych, jak i uchwał o wyznaczeniu obszaru zabudowanego. Zasięgi przestrzenne opracowań mają być przygotowane w wersjach cyfrowych z georeferencjami. Wdrożenie tego rozwiązania może pozwolić na poprawę dostępu do informacji o terenach rozwojowych dla inwestorów. Pomijając obowiązek wdrożenia systemów informacji przestrzennych, wynikający m.in. z ustaleń dyrektywy INSPIRE, rozwiązanie to bazuje na dobrych praktykach – systemach informacji przestrzennej stosowanych przez samorządy. Wyzwaniem, któremu będzie należy sprostać jest wsparcie procesu cyfryzacji danych, szczególnie dla małych i średnich samorządów, jak i szkoleń dla urbanistów wykonujących opracowania. Niezależnie od wyzwań, jest to niewątpliwie pozytywna zmiana.

### 3. Wnioski końcowe

Z punktu widzenia planowania przestrzennego regulację należy ocenić pozytywnie, choć niewątpliwie proponowane zmiany będą miały znaczące konsekwencje dla funkcjonowania rynku nieruchomości. Wdrożenie ustawy spowoduje przede wszystkim powrót do kształtowania przestrzeni miast w oparciu o plany miejscowe, ograniczając stosowanie narzędzi niepowiązanych z systemem planowania, jakim dotychczas były decyzje wz. Nawet nowe narzędzia specjalne, takie jak OZI, wymagają sporządzenia planu miejscowego. Ograniczenie stosowania decyzji wz będzie niosło także zmniejszenie ich roli w mechanizmach spekulacyjnych.

Wprowadzenie pojęcia „obszaru zabudowanego”, rozbudowa mechanizmów bilansowania oraz wyznaczenia możliwości stosowania decyzji wz wyłącznie w granicach obszaru o wykształconej zabudowie i infrastrukturze także wzmocni planowanie w oparciu o plany miejscowe. W takim rozwiązaniu decyzje przestaną być substytutem planu miejscowego, a mogą stać się narzędziem uzupełniającym.

Oceniając propozycje ustawodawcy należy pamiętać, że zmiany wchodzi w sytuacji, w której gminy posiadają znaczące rezerwy terenów pod zabudowę, często wielokrotnie przekraczające realne potrzeby rozwoju samorządów. Dzieje się to także w momencie znaczącego rozwoju polskich miast oraz rynku nieruchomości. W myśl zmieniającego się paradygmatu rozwój powinien odbywać przede wszystkim w oparciu o kształtowanie jakości przestrzeni, przeciwdziałania rozlewania się miast i powrotu do ich śródmieść, czy zapewnienie rozwoju zrównoważonego. Przyjęcie ustawy w jej obecnym kształcie może pozwolić na ograniczenie dotychczasowych negatywnych zjawisk w przestrzeni oraz naprawić błędy funkcjonujące w polskim systemie planowania od czasów ustawy z 2004 r. wdrażając rozwiązania nowoczesne, spójne z dobrymi praktykami zagranicznymi.

Opinię sporządził:

dr inż. arch. Łukasz Pancewicz  
Wydział Architektury Politechniki Gdańskiej  
Katedra Urbanistyki i Planowania Regionalnego

A2P2 architecture & planning

[kongres.miejski@gmail.com](mailto:kongres.miejski@gmail.com), <https://kongresruchowmiejskich.pl/>, <https://www.facebook.com/KongresRuchowMiejskich/>