

## UZASADNIENIE

### 1. POTRZEBA UCHWALENIA KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO

Przestrzeń jest dobrem o charakterze ograniczonym, zatem nie ulega wątpliwości, że zadaniem organów władzy publicznej jest regulacja sposobu jej wykorzystywania prowadzona w interesie publicznym – zarówno w ujęciu negatywnym (ochrona stanu istniejącego) jak i pozytywnym (reglamentacja dokonywanych zmian). Na regulację tę składa się szereg procesów będących domeną wielu dziedzin polityk publicznych, przede wszystkim w sferze ochrony środowiska, ochrony zabytków i dziedzictwa kulturowego, bezpieczeństwa (przeciwdziałania katastrofom naturalnym), transportu, energetyki i zdrowia. Potrzeba istnienia w tym zakresie sprawnych mechanizmów regulacyjnych nie jest negowana nawet przez zwolenników skrajnie ograniczonej roli państwa w gospodarce.

Gospodarowanie przestrzenią stanowi płaszczyznę koordynacji wszelkich zamierzeń publicznych i prywatnych, których celem jest wykorzystanie (przekształcenie) przestrzeni. Szczególną postacią aktywności przestrzennej jest realizacja inwestycji, przez którą należy rozumieć ciąg czynności projektowych, prawnych i technicznych skutkujących zmianą sposobu zagospodarowania terenu. Zapewnienie sprawności realizacji inwestycji, zarówno publicznych jak i prywatnych, stanowi warunek konieczny dla zapewnienia wzrostu gospodarczego i spójności społeczno-ekonomicznej państwa.

Tak określona rola gospodarowania przestrzenią, stanowiącego zasadniczy przedmiot regulacji Kodeksu urbanistyczno-budowlanego (dalej: „Kodeks”), zapewnia realizację zasady zrównoważonego rozwoju, którą zgodnie z art. 5 Konstytucji kieruje się Rzeczpospolita Polska oraz umożliwia realizację pozostałych zobowiązań wynikających z Konstytucji, chociażby w zakresie ochrony środowiska (art. 74), zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (art. 75) oraz zapewnieniu możliwości komunikacji społecznej - w tym w przestrzeni - osobom niepełnosprawnym (art. 69). Zasady te jednocześnie wyznaczają materialne wymogi stawiane prawnej regulacji gospodarowania przestrzenią, znajdujące odzwierciedlenie w zasadach ogólnych Kodeksu.

W związku z szerokim zakresem omawianego procesu, istnieje potrzeba zapewnienia sprawnych i kompleksowych narzędzi prawnych, mających na celu harmonijną realizację wskazanych działań, w myśl zasady zrównoważonego rozwoju i przy zachowaniu ładu przestrzennego. Powyższe wiąże się z potrzebą przeprowadzania okresowej i systematycznej ewaluacji, w celu wyeliminowania zaistniałych nieprawidłowości i wprowadzenia zmian usprawniających zachodzące procesy z korzyścią dla użytkowników przestrzeni.

Przeprowadzona analiza funkcjonowania przepisów regulujących gospodarowanie przestrzenią, w szczególności:

- 1) ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2016 r. poz. 778, z późn. zm.; dalej: „upzp”)<sup>1</sup>,
- 2) ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2016 r. poz. 290, z późn. zm.; dalej: „Pb”)<sup>2</sup>, oraz
- 3) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2015 r. poz. 1774, z późn. zm.; dalej: „ugn”)<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 904, 961 i 1250;

<sup>2</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 961, 1165 i 1250;

<sup>3</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1777 oraz z 2016 r. poz. 65, 1250 i 1271.

- prowadzi do wniosku, że konieczne jest kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem przestrzenią, w tym przede wszystkim z uwzględnieniem powiązań planowania przestrzennego z strategiami rozwoju tworzącego ramy dla przyszłych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie pełniące funkcje ochronne wobec wartości wysoko cenionych. Wielowymiarowość i złożoność procesów związanych z gospodarowaniem przestrzenią wymaga uwzględnienia wielu zagadnień pozostających z nim w ścisłym związku, a tym samym uzasadnia potrzebę szerszych regulacji, nieograniczających się do problematyki organizacji, procedur i podstawowych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego. Spowodowane jest to jednocześnie potrzebą usystematyzowania obowiązujących przepisów (m.in. ww. ustaw), które poprzez wielokrotną nowelizację na przestrzeni lat utraciły swoją czytelność oraz jednoznaczność (np. posługują się różnymi słowami w stosunku do takich samych pojęć, używają nieostrych sformułowań lub pozostawiają w pewnych przepisach zbyt dużą swobodę interpretacyjną). Niezaprzeczalną zaletą tworzonego Kodeksu jest zatem zebranie systemowych przepisów prawa z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, gospodarowania nieruchomościami oraz prawa budowlanego i uregulowanie ich w jednym akcie prawnym, posiadającym jednolitą systematykę i zakres pojęć.

W ostatnich latach zagadnienia planowania przestrzennego (szerzej: publicznej kontroli nad przestrzenią), stały się również przedmiotem coraz większego zainteresowania społeczeństwa obywatelskiego, które w licznych wystąpieniach oraz inicjatywach zaczęło coraz wyraźniej domagać się naprawy chaosu przestrzennego i poszanowania dla walorów wizualnych przestrzeni jako dobra publicznego. Efektem tej tendencji były m. in. zmiany wprowadzone w 2015 r., zwiększające kontrolę gmin nad eksponowaniem reklam, wprowadzające mechanizmy racjonalizujące wyznaczenie obszarów nowej urbanizacji, a także rosnąca popularność instytucji parku kulturowego (uregulowanej w przepisach dotyczących zabytków) jako narzędzia regulacji ładu przestrzennego zabytków i śródmieść. Akceptacja społeczna dla tych rozwiązań wydaje się potwierdzać konieczność wprowadzenia w Polsce kompleksowych zmian ustanawiających silne podstawy normatywne dla publicznoprawnych mechanizmów gospodarowania przestrzenią.

Zasadność powyższego działania została również potwierdzona w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (dalej: „KPZK”) - dokumencie rządowym przyjętym przez Radę Ministrów (dalej: „RM”) w dniu 13 grudnia 2011 r., w tym przede wszystkim w Celu nr 6 „Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego”. W powyższym dokumencie zwrócono uwagę na szereg problemów występujących w procesie gospodarowania przestrzenią, między innymi postępującą chaotyczną suburbanizację i jej negatywne konsekwencje gospodarcze i społeczne – zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i dla ogółu społeczeństwa, a także kwestię jakości planowania przestrzennego.

Na powyższe problemy zwraca uwagę również projekt dokumentu rządowego pn. „Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”. W dokumencie tym jednoznacznie wskazano potrzebę zmiany systemu prawnego regulującego szeroko pojmowane gospodarowanie przestrzenią, w celu poprawy warunków rozwojowych kraju, regionów, obszarów funkcjonalnych oraz wiejskich. Stwierdzono bowiem, że istnieje konieczność reurbanizacji *„poprzez wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym i środowiskowym) poprzez stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego (m.in. zgodnie z Kodeksem urbanistyczno-budowlanym).”* Regulacja, ta oprócz usprawnienia procesu inwestycyjno-budowlanego, ma również zwiększyć partycypację społeczną oraz integrować procedury z zakresu planowania rozwoju (powiązanie opracowań planistycznych z dokumentami/ strategiami rozwoju). Projekt Kodeksu wypełnia postulat zarówno KPZK (w zakresie prawnych instrumentów gospodarowania przestrzenią)

stanowiąc narzędzie realizacji tej strategii, jak i projektowanej SOR - będąc jednym z projektów kluczowych dla realizacji Strategii.

## 2. MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA W OMAWIANEJ DZIEDZINIE POZAPRAWNYCH INSTRUMENTÓW POLITYKI PUBLICZNEJ

Proces gospodarowania przestrzenią jest materią regulowaną obecnie przez prawo, dlatego też jedynym rozwiązaniem występujących problemów, a tym samym realizacją postulatów zawartych w KPZK, jest uchwalenie kompleksowej regulacji prawnej w postaci Kodeksu, która zapewni spójność całego systemu. Zarówno z uwagi na charakter tego procesu (prowadzonego w przeważającej mierze przez jednostki samorządu terytorialnego), jak i przedmiotowy zakres regulacji, obejmujący publicznoprawne regulacje dotyczące sfery nieruchomości, w tym pozbawienie praw do nich dokonywane przez organ władzy publicznej, nie pozwalają na przeniesienie żadnego z elementów obecnie regulowanego prawem do sfery pozaprawnej.

Nowa regulacja wymagać będzie szeregu działań wdrożeniowych o charakterze pozaprawnym, które pozostaną w zakresie kompetencji ministra właściwego ds. budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (dalej: „minister”). Do działań tych należeć będzie przede wszystkim popularyzacja rozwiązań nowej ustawy, działania edukacyjne skierowane do wszystkich grup interesariuszy, a także publikowanie dokumentów o charakterze nienormatywnym, takich jak dobre praktyki, podręczniki stosowania, wytyczne, standardy. Szczególną kompetencję w tym zakresie Kodeks przewiduje dla ministra w odniesieniu do standardów urbanistycznych – stanowi, że mogą być one opublikowane w formie urzędowych wytycznych w Dzienniku Urzędowym „Monitor Polski”.

## 2. OCENA FUNKCJONOWANIA PRZEPISÓW Z ZAKRESU GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ, W TYM PROCESU INWESTYCYJNEGO

Obecnie funkcjonujące przepisy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne nie stanowią sprawnie działającego mechanizmu zapewniającego zrównoważony rozwój kraju przy zachowaniu ładu przestrzennego i uwzględnieniu interesu publicznego. Wskutek ich stosowania dostrzec można systematyczny spadek wartości użytkowej przestrzeni, skutkujący występowaniem wielu konfliktów społecznych na różnych płaszczyznach, co niejednokrotnie poddawane było krytyce przez ekspertów w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego, jak również zwykłych obywateli, którzy będą będących głównymi odbiorcami nowych przepisów.

Do chwili obecnej wielokrotnie podejmowano próbę nowelizacji przepisów prawa regulujących powyższą materię, jednakże z uwagi na ich incydentalny charakter, pełniły one funkcję łagodzącą, nieeliminującą pojawiających się problemów w stopniu kompleksowym. Niejednokrotnie powodowały one działania przeciwne do zamierzonych, potęgując tym samym dysfunkcję systemu.

Do najważniejszych skutków aktualnie obowiązujących przepisów prawa za zakresu planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz prawa budowlanego należy zaliczyć następujące zagadnienia:

### 1.1. Wąskie postrzeganie planowania przestrzennego jako polityki państwa

Na poziomie aktów stanowiących ustrój Rzeczypospolitej Polskiej brak jest wyraźnego wskazania, że planowanie przestrzenne stanowi jedną z zasadniczych funkcji państwa i musi stanowić immanentną część realizacji polityk publicznych. W przypadku planowania przestrzennego działania organów władzy publicznej traktuje się jako aktywność, której zasadniczym motywem jest formułowanie ograniczeń – jako godzące w możliwość nieograniczonej zabudowy każdej

nieruchomości, co miałyby wynikać (jako prawo podmiotowe) z prawa własności nieruchomości. Brak silnego osadzenia ustrojowego planowania przestrzennego sprawia, że wykonywanie upzp przez gminy napotyka na istotne trudności wynikające m. in. z niekorzystnego orzecznictwa sądowego, opisanego w kolejnych uwagach.

Jednym z najpoważniejszych skutków braku dostatecznie silnego umocowania planowania przestrzennego w systemie realizacji polityk państwa jest błędne postrzeganie prawa swobodnej zabudowy jako elementu przynależnego do każdej nieruchomości, podczas gdy możliwość zabudowania podlega reglamentacji publicznoprawnej, a prawo zabudowy przypominać powinno prawo uzyskiwane na mocy zezwolenia.

### 1.2. Złożone otoczenie prawne upzp

Liczba aktów prawnych dotyczących problematyki planowania przestrzennego wynosi co najmniej 70, uwzględniając ustawy z różnych dziedzin, a także przygotowywane doraźnie specustawy regulujące procesy inwestycyjne w kolejnych sektorach. W wielu przypadkach w procesie ich konstruowania i/lub zmian nie był brany w wystarczającym stopniu pod uwagę aspekt przestrzenny. W efekcie liczba przepisów prawa mających wpływ na proces planowania przestrzennego, innych niż wynikające z upzp, jest nadmiernie duża, a ich monitorowanie i aktualizacja jest skomplikowana i czasochłonna. Duża liczba aktów odnoszących się do materii planowania przestrzennego powstała przed wejściem w życie aktualnej ustawy planistycznej, co wywołuje nierozwiązane w przepisach wprowadzających ustawę kolizje proceduralne.

W otoczeniu regulacyjnym planowania przestrzennego występują negatywne zjawiska analogiczne do innych podsystemów systemu prawnego. Planowanie przestrzenne jest dysfunkcyjne i brakuje w nim relacyjności i sprzężeń zwrotnych. Najważniejsze problemy dotyczące całości systemu to:

- 1) przepisy są mało przejrzyste i umieszczone w wielu aktach prawnych – wiele z nich ma charakter przepisów szczegółowych, co dodatkowo zmniejsza czytelność systemu;
- 2) przepisy ustaw stawiają często wymogi niemożliwe do pogodzenia ze sobą, lub warunki, których jednoczesna realizacja jest znacząco utrudniona;
- 3) brak klarownego podziału zadań i kompetencji oraz niejasne relacje i zależności w procesach planistycznych pomiędzy różnymi organami władzy publicznej;
- 4) poszczególne poziomy planowania, w tym opracowywane dokumenty planistyczne, nie uwzględniają swoich wzajemnych założeń;
- 5) postrzeganie systemu planistycznego przez społeczeństwo i część aparatu państwowego, jako opresyjnej formy kontroli nad procesami inwestycyjnymi (ograniczanie prawa własności nietrafnie utożsamianego z prawem do zabudowy);
- 6) niedostrzeganie wartości społecznej i ekonomicznej przestrzeni, co prowadzi do jej przypadkowego i chaotycznego zabudowywania.

### 1.3. Szeroka i nieuzasadniona odpowiedzialność odszkodowawcza organów władzy publicznej

Odpowiedzialność ta dotyczy rozstrzygnięć planistycznych dokonywanych w aktach prawa miejscowego i wynika z regulacji prawnych oraz błędnej praktyki orzeczniczej sądów, które zasadę wolności budowlanej stosują – niezgodnie z założeniami jej ustanowienia – jako dyrektywę interpretacyjną na etapie planistycznym, nie zaś budowlanym. Występuje nadmierny automatyzm mechanizmów odszkodowawczych w planowaniu przestrzennym, co istotne, funkcjonujący w oderwaniu od pojęcia szkody oraz od celów i literalnego brzmienia przepisów upzp. Zgodnie z obowiązującym brzmieniem przepisu art. 36 upzp, właścicielowi przysługuje roszczenie o wykup nieruchomości lub odszkodowanie za rzeczywistą poniesioną szkodę, jeżeli w związku z uchwaleniem

miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: „plan miejscowy”) albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone.

Wskutek stosowania tego przepisu powstały następujące problemy dotyczące odszkodowań planistycznych:

- 1) wysokie koszty wypłaty odszkodowań są barierą w uchwalaniu planów miejscowych;
- 2) prawo do odszkodowania przysługuje nawet w przypadkach braku faktycznego wystąpienia szkody;
- 3) prawo do odszkodowania przysługuje nawet w przypadku braku wystąpienia ograniczenia możliwości korzystania w sposób dotychczasowy - odszkodowanie jest zasądzone w związku z brakiem możliwości realizacji wydanych decyzji o warunkach zabudowy (dalej: „decyzja WZ”), a niekiedy wyłącznie ze względu na hipotetyczną możliwość wydania takiej decyzji;
- 4) istnieje niejednolity system odszkodowań w różnych ustawach, w tym możliwość uzyskania kilku odszkodowań związanych z tym samym ograniczeniem, w oparciu o różne ustawy;
- 5) brak jest przepisów kompleksowo i jednoznacznie regulujących kwestie odszkodowań;
- 6) gmina ponosi odpowiedzialność odszkodowawczą, mimo że ustalenia planów miejscowych nie wynikają z autonomicznej decyzji jej organów, a także w sytuacji, gdy ograniczenia istniałyby niezależnie od faktu objęcia danej nieruchomości planem miejscowym, bo wynikają np. z przepisów ustawowych;
- 7) inwestor zamierzający realizować, na podstawie planu miejscowego, inwestycję powodującą ograniczenia w zagospodarowaniu nieruchomości sąsiednich nie ponosi odpowiedzialności odszkodowawczej;
- 8) istnieją rozbieżności wykładni przepisów w orzecznictwie sądowym i w procesie stosowania prawa przez organy administracji publicznej, w tym związane z wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego (dalej: „TK”) z dnia 18 grudnia 2014 r., sygn. akt K 50/13, dotyczącym odpowiedzialności odszkodowawczej w przypadku przeznaczenia terenu na cele publiczne w planach miejscowych uchwalonych przed 1995 r.

#### 1.4. Interesy prywatne, a interes publiczny – brak wyważenia

Plany miejscowe określają granice, w jakich prawo własności może być wykonywane poprzez wskazanie społeczno-gospodarczego przeznaczenia terenu. W przypadku braku planu miejscowego – potencjalne warunki brzegowe użytkowania określa decyzja administracyjna. Granice użytkowania terenu dodatkowo wyznaczane są przez przepisy ustaw, w szczególności dotyczących ochrony dóbr wysoko cenionych (ochrona życia, zdrowia i mienia, obronność i bezpieczeństwo, środowisko, przyroda, zabytki). Jednakże, z uwagi na częste utożsamianie prawa własności z prawem do swobodnej zabudowy (wolność w ww. zakresie), zgodnie z dominującym w Polsce orzecznictwem dotyczącym prawa własności, interes indywidualny (dobro pojedynczego inwestora) ma pierwszeństwo w sprawach spornych z interesem społecznym, jak również z interesem właścicieli nieruchomości sąsiednich. Należy jednak podkreślić, że zarówno Konstytucja jak i ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2016 r. poz. 380, z późn. zm.)<sup>4</sup> nie wskazują prawa do zabudowania nieruchomości jako immanentnego składnika (rdzenia) prawa własności. Wręcz przeciwnie – Konstytucja formułuje zasadę zrównoważonego rozwoju już w art. 5, znacznie wyżej w systematyce niż zasadę ochrony prawa własności.

#### 1.5. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy zbyt mało skutecznym instrumentem zarządzania przestrzenią

---

<sup>4</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1311 oraz z 2016 r. poz. 585

Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (dalej: „studium”) nie jest aktem prawa miejscowego, lecz kierownictwa wewnętrznego i wiąże gminę w zakresie przestrzegania jego ustaleń przy uchwalaniu planów miejscowych, ale jego treść (jako aktu kierownictwa wewnętrznego, na obszarach nieobjętych planem miejscowym, nie może być bezpośrednią podstawą ustalania treści indywidualnej decyzji administracyjnej o charakterze nie uznaniowym. Dolegliwą słabością studium jest także brak obligatoryjnego powiązania jego ustaleń z prognozowaniem nakładów infrastrukturalnych niezbędnych dla ich realizacji. Prostą konsekwencją braku takiej zależności jest niezgodność w sferze realizacji inwestycji z polityką przestrzenną gminy.

Wady studium:

- 1) rzadkie traktowanie jako dokument koordynujący – „planistyczno-strategiczny”;
- 2) brak wieloletniej perspektywy i uporządkowanej wizji planowania na poziomie studium, zgodnej z uwarunkowaniami terytorialnymi, demograficznymi oraz potrzebami i oczekiwaniami mieszkańców;
- 3) częste zmiany zgodnie z bieżącymi potrzebami, bez określenia konsekwencji tych zmian w polityce długofalowej, a jednocześnie częste zaniechanie wprowadzania zmian w studium w sytuacji zrealizowania inwestycji drogowych o znaczeniu krajowym;
- 4) istotne przeszacowanie planowanych terenów inwestycyjnych związane m.in. z częstym sporządzaniem dokumentu bez rzetelnie przeprowadzonej analizy oraz w oderwaniu od rzeczywistych możliwości i potrzeb w zakresie rozwoju gminy (prognozy demograficzne, bilans potrzeb terenowych, prognozy finansowe) – w tym zakresie w 2015 r. weszły zmiany wzmacniające rolę prognoz do studium (ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. poz. 1777 oraz z 2016 r. poz. 1020 i 1250; dalej: „uor”);
- 5) dopuszczanie rozproszonej zabudowy i tym samym osłabianie centrów miast i miejscowości – przeszacowanie planowanych terenów inwestycyjnych (często wynikające ze spełniania oczekiwań inwestorów indywidualnych – właścicieli działek) przyczynia się do fragmentarycznego i rozproszonego zabudowywania wyznaczonych terenów inwestycyjnych;
- 6) ograniczanie przestrzeni publicznych, związane m.in. z nadmierną obawą o naruszenie prawa własności, a także przed koniecznością uchwalenia planu miejscowego dla takiego obszaru;
- 7) poglądowy, a nie obowiązujący, charakter – nieprecyzyjność wyznaczonych terenów często nie pozwala na określenie ustaleń z dokładnością do granicy działki, na etapie sporządzania planu miejscowego ustalenia te podlegają więc wielu interpretacjom;
- 8) częsty brak wersji elektronicznej dokumentu, co istotnie utrudnia jego dalsze wykorzystywanie, zarówno przy opracowywaniu planów miejscowych, jak i do celów informacyjnych np. dla mieszkańców gminy;
- 9) sporządzanie z ograniczonym faktycznym udziałem społeczności lokalnej, który traktowany jest wyłącznie w kategoriach formalnego wypełnienia obowiązku wynikającego z upzp.

#### 1.6. Wyhamowanie prac planistycznych

Plan miejscowy jest podstawowym instrumentem kształtowania ładu przestrzennego i realizowania celów polityki przestrzennej. Pokrycie planistyczne gmin w Polsce wynosi ok. 28%. Są one wiążące w długim okresie – praktyka pokazuje, że w krótkiej perspektywie czasowej łatwiej zarządzać przestrzenią gminy w oparciu o decyzje WZ, ponieważ pozwala to gminom na odsunięcie w czasie potencjalnych skutków finansowych, a także przeniesienie ryzyka występowania konfliktów przestrzennych na etap realizacji inwestycji – od gminy niezależny, za to bardziej kosztowny dla inwestora.

Przeszkodą w uchwalaniu planów miejscowych jest również ogół regulacji dotyczących kwestii finansowych – zarówno w zakresie nadmiernych odszkodowań planistycznych, jak i niedostatecznego

udziału inwestorów we współfinansowaniu kosztów urbanizacji. W efekcie uchwalanie planów miejscowych dla wielu gmin, w miejsce narzędzia rozwoju i kierowania procesami inwestycyjnymi, staje się źródłem pogłębiania deficytu budżetowego.

### 1.7. Decyzja WZ

Idea decyzji WZ została wypaczona, praktyka i orzecznictwo uczyniły z tego instrumentu podstawowe narzędzie kształtowania przestrzeni – w konsekwencji, około połowy pozwoleń na budowę wydawana jest na jej podstawie. Część decyzji WZ jest w oczywisty sposób niezgodna z treścią studium, co znacząco utrudnia prowadzenie polityki przestrzennej przez gminy oraz osłabia pewność inwestycyjną, a sytuacja ta wynika z braku odpowiednich regulacji prawnych pozwalających gminom na wydanie decyzji odmownej dotyczącej warunków zabudowy. Do najważniejszych problemów w stosowaniu decyzji WZ należą:

- 1) wypaczenie intencji ustawodawcy – decyzja WZ miała służyć wyłącznie jako narzędzie uzupełniające i być oparta o zasadę tzw. „dobrego sąsiedztwa” oznaczającą wpasowanie się nowej inwestycji do najbliższego otoczenia i niezakłócanie jego funkcjonowania;
- 2) oderwanie od dokumentów polityki przestrzennej gminy (studium);
- 3) przyczyna niekontrolowanej suburbanizacji i chaosu przestrzennego, lokalizowania inwestycji na terenach do tego niedostosowanych, oraz których forma architektoniczna oraz funkcja nie pasuje do najbliższego otoczenia i powoduje dysfunkcje w jego funkcjonowaniu (wysoka wielorodzinna zabudowa na osiedlu domów jednorodzinnych, zakłady przemysłowe na takim osiedlu, sąsiedztwo uciążliwej hodowli);
- 4) przeznaczanie pod budownictwo terenów zieleni oraz atrakcyjnych terenów otwartych, teoretycznie objętych ochroną przyrody i krajobrazu;
- 5) koszty infrastruktury technicznej i społecznej znacznie wyższe w przypadku rozproszonej zabudowy;
- 6) ograniczenia w poborze opłaty planistycznej;
- 7) ograniczenie w poborze opłaty adiacenckiej;
- 8) sztuczne podnoszenie cen gruntów, zwłaszcza rolnych, co znacząco podnosi ceny realizacji inwestycji celu publicznego (dalej: „ICP”);
- 9) brak możliwości jednoznacznego przewidzenia, jak mogą kształtować się warunki inwestycyjne dla danej nieruchomości oraz jej najbliższego sąsiedztwa, co może determinować możliwość kontynuowania zakładanej działalności;
- 10) fakt, że dla jednej działki może zostać wydanych kilkadziesiąt decyzji WZ o różnej treści (także dotyczącej inwestycji, których jednoczesna realizacja nie jest możliwa) oraz na wnioski różnych podmiotów;
- 11) dezaktualizacja uwarunkowań faktycznych i prawnych przy bezterminowym obowiązywaniu decyzji WZ (co wprowadza w błąd potencjalnego inwestora i nabywcę gruntu – dopiero na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę może okazać się, iż realizacja inwestycji jest niemożliwa);
- 12) wydłużony zostaje proces inwestycyjny, związany z długotrwałymi procedurami, w tym z kompletowaniem dokumentów i potencjalnymi konfliktami – zaskarżania decyzji WZ;
- 13) fakt, że konflikty ujawniają się dopiero na etapie realizacji inwestycji (co jest najtrudniejszym i najgorszym momentem dla inwestora, zwłaszcza w sytuacji gdy realizacja inwestycji jest kredytowana, a wstrzymanie na skutek konfliktu następuje po uruchomieniu środków) - w tym zakresie wskazać należy również na brak powiązania regulacji planistycznych z przepisami prawa budowlanego.

### 1.8. Brak systemowego finansowania planowania przestrzennego

Zgodnie z art. 17 ust. 5 upzp obowiązkowo sporządzana jest prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Wskazania co do treści dokumentu zawiera art. 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. z 2003 r. Nr 164 poz. 1587), jednak zapisy upzp w połączeniu z zapisami rozporządzenia nie do końca akcentują rolę i wagę tego dokumentu, który powinien przesądzić o ekonomicznej racjonalności ostatecznych propozycji planu miejscowego. Planowanie przestrzenne jest procesem decyzyjnym, w którym plan miejscowy nie jest planem inwestycji mających zapewnić finansowanie, jednakże stanowi on swoistą deklarację zamierzeń gminy i może być traktowany jako przyrzeczenie publiczne, z którego wynikają określone konsekwencje, w tym zwłaszcza finansowe. Otwieranie nowych kierunków inwestycyjnych w nowo uchwalanych planach miejscowych – bardzo popularne w gminach – powinno być uzasadnione i realne pod względem ekonomicznym, tj. powinno brać pod uwagę skalę kosztów związanych z ich uchwaleniem, rozkładem w czasie oraz sposobem zabezpieczenia środków na realizację, w szczególności w kontekście wszystkich planowanych wydatków i możliwości finansowych gminy. Konieczność dokonywania rzetelnych prognoz skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych, sumowania tych skutków oraz rezerwowania środków na zaspokojenie roszczeń, wynika także z ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r. poz. 885, z późn. zm.)<sup>5</sup>, jednakże regulacje te nie są w pełni realizowane, a gminy nie dokonują rezerw finansowych nawet w zakresie niezbędnym do wykupienia nieruchomości pod drogi przewidziane w planach miejscowych, a niezrealizowane.

Poniżej ogólne wnioski dotyczące aspektu finansowego planowania:

- 1) wpływy i wydatki w zakresie planowania przestrzennego są wysokie w stosunku do całkowitych dochodów i wydatków budżetów gmin;
- 2) stosunkowo trwałe i charakterystyczny jest ujemny wynik skutków planów miejscowych;
- 3) uwagę zwraca bardzo zróżnicowana, heterogeniczna polityka przestrzenna gmin;
- 4) niemal brak jest stosowania typowych mechanizmów dochodowych przewidzianych w upzp, związanych zwłaszcza z opłatą planistyczną – władze gmin rezygnują z pobierania opłaty planistycznej, dodatkowo sformułowanie przepisów umożliwia łatwe unikanie konieczności ponoszenia opłaty planistycznej przez właścicieli nieruchomości;
- 5) charakterystyczne jest na ogół powierzchowne wykonanie prognoz, zarówno po stronie dochodów, jak i wydatków;
- 6) brak dokonywania rezerw finansowych wynikających z prognoz skutków finansowych planów miejscowych;
- 7) brak sumowania kosztów realizacji inwestycji publicznych przewidzianych w planach miejscowych;
- 8) brak planowania i rezerwowania środków na realizację inwestycji infrastruktury społecznej niezbędnej do obsługi i prawidłowego funkcjonowania nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych.

Problemy zarządzania przestrzenią dotyczą również braku zbilansowania wpływów uzyskiwanych w wyniku uchwalania planów miejscowych i kosztów ponoszonych przez gminy w związku ze sporządzaniem tych planów. Koszty te wynikają z jednej strony z wysokich kosztów realizacji infrastruktury technicznej na terenach rozproszonej zabudowy, co wynika także z przeznaczania zbyt dużych terenów pod zabudowę, a z drugiej strony z wysokich kosztów

---

<sup>5</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 938, z 2014 r. poz. 379, 911 i 1146, z 2015 r. poz. 238, 1045, 1117, 1130, 1189, 1190 1269, 1358, 1513, 1830, 1890 i 2150 oraz z 2016 r. poz. 195 i 1257



odszkodowań i prognozowanych kosztów planowanej infrastruktury, wynikających zuchwalenia bądź zmiany planu miejscowego.

Przykładem utraconych korzyści są potencjalne wpływy z opłat planistycznych (tzw. renta planistyczna, opłata pobierania w wyniku sprzedaży w związku ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego), podatków oraz opłat adiacenckich. Opłata planistyczna nie przyczynia się do pokrycia kosztów będących konsekwencją uchwalania planów miejscowych, ponieważ:

- 1) gminy decydują się na ustalenie stawki procentowej opłaty planistycznej na bardzo niskim poziomie (przy maksymalnej dopuszczalnej stawce w wysokości 30% wzrostu wartości nieruchomości);
- 2) gminy nie naliczają tej opłaty, gdy koszt jej pobrania przekroczy przewidywane wpływy z jej tytułu, mimo że nie mogą formalnie od tego odstąpić;
- 3) 5-letni okres obowiązywania opłaty planistycznej (liczony od dnia wejścia w życie planu miejscowego) jest na tyle krótki, że możliwe jest proste uniknięcie jej ponoszenia, np. poprzez zawarcie przedwstępnej umowy sprzedaży;
- 4) spekulacyjne podnoszenie wartości nieruchomości poprzez decyzje WZ powoduje, że błędnie i wyłącznie pozornie zrównana zostaje wartość nieruchomości przed i po uchwaleniu planu miejscowego, co uniemożliwia naliczenie opłaty planistycznej – status decyzji WZ (bezterminowej i niejako „wymuszającej” na gminie ustalenie w planie miejscowym treści zgodnych z wcześniej wydaną decyzją) przyczynia się także do destrukcji mechanizmu finansowania urbanizacji.

Dysfunkcje systemu planistycznego powodują, że dominująca część środków związanych ze wzrostem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego zamiast trafiać do budżetu gmin, stanowi dochód właścicieli gruntów, często w wyniku działań spekulacyjnych.

Wobec powyższego bilans kosztów i dochodów związanych z procesem urbanizacji pozostaje ujemny. Realną konsekwencją jest zniechęcenie gmin do koordynacji przedsięwzięć w przestrzeni w oparciu o plany miejscowe. Problem ten rośnie ze względu na bardzo poważne obciążenie gmin wynikające z odszkodowań: ponad 1,2 mld zł – wysokość roszczeń zgłoszonych w latach 2004-2013 tylko w jednym z miast wojewódzkich.

#### 1.9. Scalenia i podziały

Bardzo istotnym elementem uniemożliwiającym racjonalne zagospodarowanie terenów i zachowanie ładu przestrzennego jest istniejąca rozdrobniona „porolna” struktura własności gruntów.

Plan miejscowy przybiera najprostsza możliwą formę – pozbawiony jest instrumentu podziałów i scaleń, gdyż zastosowanie ich tworzy zobowiązania i potencjalnie narusza interesy wielu osób. W związku z tym pojawiają się problemy związane m.in z kształtowaniem estetyki i jakości wizualnej przestrzeni na obszarach wyznaczonych w planie miejscowym jako wymagających scaleń i podziału (np. specyfika struktury własnościowej gruntów rolnych uniemożliwia zabudowę mieszkaniową).

Słabo działające regulacje w zakresie scaleń i podziałów ujawniają również szerszy problem słabego powiązania upzp z ugn. Deficyty te widzieli już w 2003 r. autorzy projektu obowiązującej upzp, wskazując ich niwelację jako jeden z celów regulacji. Obecnie można stwierdzić, że cel ten nie został osiągnięty.

#### 1.10. Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym

Partycypacja społeczna w planowaniu przestrzennym jest warunkiem wypracowania kompromisów w zarządzaniu przestrzenią – wyważeniu interesów indywidualnych i interesu

publicznego (przy czym podkreślić należy, iż ścieraniu i wazeniu ulegają też interesy indywidualne, dotyczące choćby przeznaczenia części nieruchomości pod drogę je obsługującą). Niewystarczający poziom partycypacji oraz sposób prowadzenia działań przez gminy utrudnia zrozumienie i zaakceptowanie decyzji planistycznych, powoduje konflikty społeczne. Przykładem regulacji osłabiającej partycypacyjny charakter procedur planistycznych jest brak w uzasadnieniu uchwały rady gminy o przystąpieniu do sporządzania studium/planu miejscowego zapisów dotyczących celu i głównych kierunków planowanych regulacji, co utrudnia racjonalne włączenie się zainteresowanych stron w proces planowania, jak również brak wizualizacji propozycji dyspozycji przestrzennych i bazowanie jedynie na mapach, które dla znacznej części społeczeństwa są mało czytelne. Obowiązkowe konsultacje publiczne odbywają się, gdy gotowe są już konkretne projekty studiów i planów miejscowych (etap ten najczęściej sprowadza się do mocno sformalizowanej procedury i polega wyłącznie na udostępnieniu do wglądu projektów aktów planistycznych), brakuje jednak wyprzedzającej dyskusji z mieszkańcami i innymi użytkownikami przestrzeni na temat ich potrzeb i pomysłów, jak również informacji o wymogach prawa, warunkach fizjograficznych). Upzp nie ogranicza samorządów w działaniach konsultacyjnych czy partycypacyjnych, jednak rzadko wykraczają one poza minimum wynikające wprost z tej ustawy a konsultacje społeczne sprowadzają do formalnego udostępnienia dokumentów.

#### 1.11. Inwestycje Celu Publicznego (ICP)

Ogólny system planistyczny nie radzi sobie z realizacją ICP ze względu na ich skomplikowanie, zaangażowanie wielu podmiotów, często również przebieg przez obszar kilku jednostek samorządu terytorialnego (dalej: „JST”). Stąd zaczęto uchylać tzw. specustawy inwestycyjne, dedykowane jednemu rodzajowi inwestycji. Specustawy sprawdziły się jako czynnik usprawniający przygotowanie i realizację inwestycji, skracając cały proces nawet o kilka lat – w związku z tym, niezależnie od ich krytyki są wciąż uchwalane [w sierpniu 2015 r. weszła w życie najnowsza specustawa, poświęcona strategicznym inwestycjom przesyłowym w elektroenergetyce – ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz. U. poz. 1265 i 1753 oraz z 2016 r. poz. 266 i 1250)].

Pozostałe obowiązujące specustawy to:

1. ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 2031 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa drogowa);
2. ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 2143 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa lotniskowa);
3. ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu (Dz. U. z 2014 r. poz. 1501, z 2015 r. poz. 1045 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa terminalowa);
4. ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych (Dz. U. z 2015 r. poz. 966 i 1777 oraz z 2016 r. poz. 1250; tzw. specustawa powodziowa);
5. ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz. U. z 2015 r. poz. 1297, z późn. zm.<sup>6</sup>; tzw. specustawa kolejowa, za rozwiązania specjalne uznaje się rozdział 2b tej ustawy);
6. ustawa z dnia 7 maja 2010 r. o wspieraniu rozwoju usług i sieci telekomunikacyjnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1537; tzw. megaustawa);

---

<sup>6</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 1741, 1753, 1777 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 542 i 1250.

7. ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz. U. poz. 789, z późn. zm.<sup>7</sup>; tzw. specustawa jądrowa);
8. ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. poz. 133 i 857, z 2012 r. poz. 441 oraz z 2016 r. poz. 1202 i 1250; tzw. specustawa Euro zgodnie z wyrokiem TK w sprawie Kp 1/12 przepisów ustawy nie można stosować do inwestycji rozpoczynanych po zakończeniu turnieju).

Skuteczne działanie specustaw inwestycyjnych wprowadziło dychotomię systemu prawnego realizacji ICP, w ramach której inwestorzy objęci specustawami korzystają ze specjalnego trybu ich realizacji podczas gdy „pozostali” inwestorzy mają do dyspozycji ogólny system prawny, w ramach którego funkcjonują przepisy nieuwzględniające specyfiki tych inwestycji (zwłaszcza o charakterze liniowym). Oparcie większości istotnych inwestycji o specustawy powoduje ich oderwanie od systemu planistycznego na wszystkich szczeblach.

Kolejne specustawy wyłączyły wymóg planowania i uzgadniania przebiegu inwestycji o charakterze krajowym i regionalnym w dokumentach strategicznych i planowania. Co więcej, dopuściły możliwość realizacji inwestycji wbrew ustaleniom planów miejscowych, zawierając normy wyłączające w sposób generalny przepisy upzp. W tej sytuacji etapem, na którym rozstrzyga się lokalizacja inwestycji, jest faza uzyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, której ustalenia wiążą na kolejnych etapach przygotowania i realizacji inwestycji. Postępowanie to stało się jedyną fazą, w której następuje analiza wariantów przebiegu inwestycji, również w kontekście zachowania ładu przestrzennego i wartości ekonomicznej przestrzeni. Etap środowiskowy jako jedyny zawiera fazę partycypacyjną w przygotowaniu inwestycji, przy czym występuje ona wyłącznie w przypadkach stwierdzenia przez organ wydający decyzję o środowiskowych uwarunkowaniach wymagalności raportu oddziaływania na środowisko, co skutkuje powstaniem wymogu udziału społeczeństwa.

Zagadnienie systemowego wyłączenia regulacji z zakresu planowania przestrzennego w przypadku specustaw było również przedmiotem oceny TK, który w wyroku w sprawie K 23/05<sup>8</sup> stwierdził, że *„Jeżeli bowiem celem ustawy było uproszczenie procedur przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych, to wyłączenie spod reżimu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym takich spraw może przyczynić się do szybszej realizacji inwestycji drogowych. Zastosowanie pełnego trybu i warunków, zawartych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, powodowałoby znaczne opóźnienia związane z realizacją budowy dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego.”*. TK dodał jednak, że *„Wyłączenie stosowania procedur przewidzianych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na konkretne wartości konstytucyjne, nie zwalnia decydentów od troski o należyte przestrzeganie i kształtowanie ładu przestrzennego w Polsce oraz roztropnej troski o interesy lokalne, ale uwalnia od typowych procedur, które mogłyby uniemożliwić i paraliżować podejmowanie decyzji w zakresie lokalizacji dróg i pozwoleń budowlanych. Ma też służyć procesowi harmonizacji interesów lokalnych z interesem ogólnonarodowym. Trybunał nie dopatrywał się więc w treści kwestionowanych przepisów wad powodujących ich niekonstytucyjność. Trzeba zwrócić uwagę na to, że do zadań Rady Ministrów i właściwych organów administracji rządowej należy kształtowanie polityki przestrzennej państwa. Paradoksalnie, to wyłączenie stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu*

<sup>7</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 40, z 2015 r. poz. 1045, 1777, 1893 i 1936 oraz z 2016 r. poz. 266 i 1250.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2006 r. 106 poz. 720

przestrzennym) może być właśnie przejawem realizacji polityki przestrzennej państwa”. W okresie obowiązywania specustaw wielokrotnie formułowano postulaty dotyczące zmian w obszarze przygotowania i realizacji ICP, w tym przede wszystkim inwestycji liniowych. Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego w toku prac zidentyfikowała potrzebę wyeliminowania specustaw z porządku prawnego, jednocześnie jednak wskazując na potrzebę istnienia szczególnej procedury przygotowania i realizacji ICP. Analizowano również odrębny reżim prawny dla inwestycji liniowych, proponując w tym zakresie koncepcję systemu realizacji inwestycji.<sup>9</sup>

W Białej Księdze Infrastruktury<sup>10</sup> wskazano, że system inwestowania oparty o specustawy *”wymyka się jakiegokolwiek zasadzie zrównoważonego rozwoju – wyraźnie widać tendencję do lekceważenia uwarunkowań przestrzennych i środowiskowych”*. Jako zasadnicze wady obecnego systemu prawnego wskazano ponadto zbyt częste, nieuporządkowane zmiany prawa, których konsekwencją jest również konieczność adaptacji organów administracji publicznej do nowych zadań, co odbywa się ze szkodą dla inwestorów. W części szczegółowej sformułowano szereg zastrzeżeń do obecnie funkcjonujących rozwiązań prawnych regulujących proces inwestycyjno-budowlany. W Księdze zawarto postulaty dotyczące zracjonalizowania niektórych przepisów (nie tylko przepisów prawa materialnego, ale również przepisów proceduralnych), a także zapewnienia możliwości sięgania do utrwalonego orzecznictwa. W konkluzjach zawarto postulat przyjęcia jednolitej procedury dla ICP wskazując, że jest to lepsze rozwiązanie niż kolejne wydłużanie terminów obowiązywania specustaw bądź uchwalanie nowych aktów prawnych do realizacji pojedynczych inwestycji. Obowiązywanie specustaw było również przedmiotem krytycznych ocen środowisk urbanistów, architektów oraz przedstawicieli organizacji zawodowych i branżowych, formułowanych m. in. na forum Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej oraz prezentowanych w toku prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

#### 1.12. Wymogi obronności i bezpieczeństwa państwa są w niewystarczający sposób uwzględniane w systemie planowania przestrzennego.

Praktyka stosowania przepisów upzp ujawnia coraz liczniejsze deficyty regulacyjne dotyczące terenów zamkniętych i ich stref ochronnych. Dotyczy to m. in. ustanawiania nowych stref ochronnych, odralniania i wylesiania terenów zamkniętych pod nowe inwestycje oraz trybu i zakresu udziału organów wojskowych w opiniowaniu i uzgadnianiu aktów planistycznych, jak również „otwierania” terenów zamkniętych i sprzedaży nieruchomości znajdujących się na tym obszarze.

#### 1.13. Słabe powiązania między dokumentami różnych poziomów zarządzania przestrzenią

Zależność aktów planowania przestrzennego nie przekłada się bezpośrednio na działania realizacyjne, a planowanie ponadlokalne nie formułuje żadnych wiążących ustaleń dla planowania na poziomie gminy – a gdyby formułowało – potrzebne byłyby dodatkowe środki finansowe oraz odebranie gminie części władztwa planistycznego. Planowanie na poziomie województwa nie jest spójne z lokalnym. Brak jest również mechanizmów zapewniających sprzężenie zwrotne między poszczególnymi aktami planistycznymi, skutkiem czego jest nie tylko ww. brak spójności, ale także brak zgodności między nowo uchwalonym lub zmienionym studium, a planami miejscowymi obowiązującymi w gminie (uchwalonymi przed tym studium), i brak konieczności ich nowelizacji i aktualizacji.

#### 1.14. Planowanie na szczeblu krajowym

<sup>9</sup> Komunikat nr 17 z posiedzenia KKPB, [www.mir.gov.pl](http://www.mir.gov.pl)

<sup>10</sup> Opracowanie Stowarzyszenia „Inicjatywa dla Infrastruktury”

W przyjętej przez RM KPZK brakuje odniesienia do średniookresowej strategii rozwoju kraju i jednoznacznego sprecyzowania siły oddziaływania KPZK na inne strategie (odnoszące się do sektorów, dziedzin, regionów lub rozwoju przestrzennego, w tym obszarów funkcjonalnych), jak również wpływu KPZK na plany zagospodarowania przestrzennego województw (dalej: „plany wojewódzkie”) i miejscowe.

KPZK nie koordynuje aspektów przestrzennych polityk publicznych prowadzonych przez administrację rządową, ma niewielki wpływ na inne dziedziny funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa, które co do zasady „nie widzą” aspektów przestrzennych swoich działań. Zauważalne luki to przede wszystkim brak przepisów ustanawiających systematyczną koordynację – wpisaną w zadania, procesy i procedury oraz brak spójności pomiędzy polityką rządu i samorządów terytorialnych.

Brakuje mechanizmu realizacji interesu państwa postrzeganego przez pryzmat innych polityk w przestrzeni. Przykładem braku koordynacji planowania i realizacji polityk publicznych – w tym przestrzennej i regionalnej, jest poziom województwa, gdzie dokumenty dedykowane polityce przestrzennej i regionalnej, odpowiednio: plany wojewódzkie i strategie rozwoju województw, dotyczące tego samego obszaru, przygotowywane są przez odrębne zespoły.

#### 1.15. Planowanie na szczeblu wojewódzkim

Ze względu na zbyt szeroko (i optymistycznie) rozumianą zasadę subsydiarności większość zadań planistycznych zostało przekazanych na poziom gminny. Najważniejsze problemy dotyczące planowania na poziomie wojewódzkim to:

- 1) niejasny zakres merytoryczny planu województwa, ograniczone możliwości realizacji jego postanowień;
- 2) niezachowanie spójności planów wojewódzkich ze studiami i planami miejscowymi;
- 3) brak regulacji, które zapewniałyby aktualizowanie i dostosowanie studiów w chwili uchwalenia planu wojewódzkiego (zapewnienia spójności);
- 4) brak korelacji planów zagospodarowania przestrzennego i innych dokumentów planistycznych ze strategiami i programami rozwojowymi;
- 5) rola planowania wojewódzkiego zdefiniowana w sposób niejednoznaczny;
- 6) dwoistość planowania: plan wojewódzki łączy funkcje strategiczną i operacyjną, jednak nie jest w stanie ich prawidłowo realizować;
- 7) brak rozporządzenia w sprawie zakresu treści planu województwa;
- 8) słabe narzędzia koordynacji planowania specjalistycznego w ujęciu terytorialnym;
- 9) niewielka rola planu województwa w przenoszeniu ustaleń dokumentów strategicznych poziomu rządowego na rozwiązania przestrzenne.

Zakres dialogu między województwem a gminami cechuje brak koordynacji pionowej; system wzajemnych ustaleń nie funkcjonuje, gdyż tworzenie planów miejscowych nie jest obligatoryjne, więc ustalenia aktów wyższego rzędu nie przekładają się na lokalne akty planowania przestrzennego (dalej: "akty lokalne") i na stan zagospodarowania.

#### 1.16. Planowanie funkcjonalne

Ustawa z dnia 24 stycznia 2014 r. o zmianie ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 379), wtórnie w stosunku do KPZK, wyróżniła trzy grupy obszarów funkcjonalnych: ponadregionalne, regionalne i lokalne, przy czym podział ten jest inny, niż typologia określona w KPZK. W obecnym systemie prawnym w ciągu zaledwie kilku ostatnich lat powstały regulacje dotyczące obszarów funkcjonalnych (KPZK, ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r.

o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) oraz związków metropolitalnych [ustawa z dnia 9 października 2015 r. o związkach metropolitalnych (Dz. U. poz. 1890; dalej: „uzm”)].

Kluczowym zagadnieniem jest w tym kontekście rozstrzygnięcie wątpliwości dotyczących sposobu określania obszarów funkcjonalnych i relacji podmiotów zainteresowanych obszarami funkcjonalnymi jako elementu niezbędnego dla realizacji działań z zakresu polityki przestrzennej.

Zgodnie z upzp w ramach planu województwa samorząd wojewódzki zobowiązany jest do określenia zasięgu obszaru oraz sporządzenia planu zagospodarowania miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego (dalej: „plan obszaru funkcjonalnego”). Wyznaczenie obszaru nie ma jednak jakichkolwiek skutków normatywnych. Również plan obszaru funkcjonalnego nie stanowi narzędzia regulacji normatywnej, będąc jedynie dodatkowym opracowaniem studialnym do planu województwa.

Zatem wnioski z procesu opracowania projektu rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków określania obszarów funkcjonalnych i ich granic oraz z pogłębionej dyskusji z samorządami wszystkich szczebli prowadzą do konstatacji, że niezbędna jest korekta założeń, które legło u podstaw delegacji ustawowej w zakresie określenia tych obszarów.

Dodatkowym bardzo ważnym, nowym uwarunkowaniem powodującym konieczność uspoźnienia wszystkich regulacji dotyczących obszarów i planowania na tych obszarach jest uzm, która wprowadza ważne mechanizmy planistyczne związane z planowaniem ponadlokalnym. Związek metropolitalny sporządza ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego dla całego obszaru metropolitalnego (dalej: „studium ramowe”).

#### 1.17. Dane o przestrzeni

Słabością systemu planowania przestrzennego jest również fragmentaryzacja wiedzy, brak spójnego systemu monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego umożliwiającego dokonywanie porównań na różnych poziomach zarządzania rozwojem przestrzennym oraz analizowanie wpływu polityk publicznych na zmiany struktur przestrzennych.

Rozwój infrastruktury informacji przestrzennej jest niewystarczający, mimo działań wspieranych przez Unię Europejską (INSPIRE). Do wypracowania pozostają jednolite dla kraju, standardy techniczne sporządzania zbiorów danych przestrzennych dokumentów planistycznych. Jeszcze większym wyzwaniem będzie opracowanie krajowej klasyfikacji przeznaczenia terenu, co wymusiłoby ujednoczenie dokumentów planistycznych, w zakresie oznaczeń terenów.

Jak wynika z powyższego opisu problemów, przepisy upzp – podstawowego aktu prawnego regulującego ten obszar, nie dają wystarczających podstaw do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom zachodzącym w przestrzeni. Zidentyfikowano pewne aspekty funkcjonowania upzp, które przyczyniają się do obecnego stanu rzeczy. Wśród nich jako wymagające podjęcia pilnych działań w sferze legislacyjnej wskazano w szczególności następujące zagadnienia.

Brak kompleksowego systemu monitorowania, warunkującego zachowanie ciągłości procesu diagnozowania, prognozowania, programowania i projektowania przekształceń przestrzennych, utrudnia podejmowanie trafnych decyzji w zakresie polityki przestrzennej. W ostatnich latach zachodzą w przestrzeni kraju istotne zmiany, których przebieg, stan i skutki nie podlegają sformalizowanym, bieżącym procesom obserwacji i oceny. W efekcie instytucje, w gestii których znajdują się uprawnienia i decyzje w zakresie polityki przestrzennej, mają zbyt małą ilość wiarygodnych i aktualnych informacji oraz przesłanek do podejmowania prawidłowych decyzji rozwojowych i lokalizacyjnych. Tym samym prowadzenie polityki przestrzennej przez poszczególne

instytucje często bazuje na wycuciu i własnym doświadczeniu, wybiórczej i niepełnej informacji oraz „swoistej grze interesów politycznych”. W rezultacie, przestrzenne efekty realizowanych polityk nie podlegają stałej kontroli i ocenie oraz nie przekładają się na podejmowanie działań kontynuujących lub korygujących.

Pozornej obfitości informacji o przestrzeni towarzyszy jej niedosyt, jeśli chodzi o jakość, kompletność i wiarygodność. Techniczna łatwość dostępu do informacji powoduje paradoksalnie wysoki koszt jej pozyskania ze względu na konieczność selekcji. Przełamanie tych ograniczeń wymaga działań ze strony władz, których elementem jest tworzenie i rozwijanie krajowej infrastruktury informacji przestrzennej.

Organy administracji rządowej i JST współuczestniczą w budowie infrastruktury informacji przestrzennej o ile prowadzą w postaci elektronicznej zbiory danych przestrzennych dotyczące przynajmniej jednego z 34 tematów wymienionych w załączniku do ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2010 r. Nr 76 poz. 489 oraz z 2016 r. poz. 1250). Jednym z wymienionych tematów jest zagospodarowanie przestrzenne.

W świetle “Raportu Państwa Członkowskiego: Polska 2013-2015” szczególnym wyzwaniem w przypadku Polski jest właśnie temat zagospodarowanie przestrzenne, w którym nakłada się szereg nieuregulowanych aspektów: od organizacyjnych (brak bezpośredniej zwierzchności organu wiodącego nad ok. 2500 gminami posiadającymi w swoich zasobach potencjalne dane do tematu zagospodarowanie przestrzenne) do merytorycznych (brak jednolitych w skali kraju standardów, w tym krajowej klasyfikacji przeznaczenia terenu). Pomimo zwiększonego w ostatnich latach zaangażowania interesariuszy w budowę infrastruktury na poziomie tematu zagospodarowanie przestrzenne, problem braku porównywalnych i spójnych danych dotyczących rozwoju przestrzennego nadal się pogłębia.

Zakres tematyczny danych przestrzennych z dziedziny planowania i zagospodarowania przestrzennego udostępnianych za pośrednictwem geoportali regionalnych jest bardzo zróżnicowany. W wielu przypadkach w ogóle nie występują dane dotyczące aktów planowania przestrzennego, w tym planów miejscowych. Z kolei te dane przestrzenne, które są prezentowane, nie posiadają cech zasobu referencyjnego, mają charakter jedynie poglądowy. Zastosowane różne regionalne lub lokalne standardy techniczne tworzenia zbiorów danych przestrzennych zawierających treści planistyczne, w tym występujące różnice w stosowanych pojęciach i definicjach, uniemożliwiają łączenie danych przestrzennych pochodzących z różnych źródeł i wykonywanie analiz przestrzennych bez ich uprzedniego przetworzenia.

Stosowana w praktyce planistycznej klasyfikacja przeznaczenia terenu w poszczególnych jednostkach administracyjnych w znaczny sposób różni się od siebie, zarówno pod względem szczegółowości, stosowanej terminologii, a także oznaczeniami stosowanymi w załącznikach graficznych dokumentów planistycznych. Powyższe sprawia, że porównanie poszczególnych przeznaczeń terenu jest często utrudnione, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwe. Brak spójnej terminologii i szczegółowości oznaczeń stosowanych w szczególności w lokalnych aktach planowania przestrzennego zdecydowanie utrudnia zrozumienie zapisów planistycznych.

#### 1.18. Trudności w ustalaniu kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę oraz decyzji WZ

Na mocy Pb stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Należy zwrócić uwagę, że wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu następuje obecnie każdorazowo na potrzeby konkretnej sprawy. Pojęcie obszaru oddziaływania

obiektu musi być doprecyzowane przy każdej inwestycji na podstawie cech indywidualnych obiektu oraz jego przeznaczenia przy uwzględnieniu licznych, często niejasnych przepisów odrębnych. W przypadku postępowania administracyjnego w przedmiocie wydania decyzji WZ, zgodnie z art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23, 868 oraz 996), stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Problemy w ustalaniu kręgu stron w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę i decyzji WZ przekładają się na wydłużenie postępowań administracyjnych. Należy zaznaczyć, że pozbawienie udziału stron w postępowaniu poprzez wadliwe wyznaczenie obszaru oddziaływania inwestycji albo ustaleniu strony, może skutkować wyeliminowaniem decyzji z obrotu prawnego. Taki stan rzeczy negatywnie wpływa na stabilność i pewność obrotu prawnego.

#### 1.19. Wątpliwości odnośnie wymagań formalnych związanych z możliwością realizacji poszczególnych inwestycji

W obecnym stanie prawnym istnieje znaczący katalog inwestycji, co do których występują rozbieżności interpretacyjne, czy wymagają one uzyskania decyzji WZ, pozwolenia na budowę czy zgłoszenia zamiaru wykonywania robót budowlanych. Po stronie inwestora wywołuje to stan niepewności, a ponadto powoduje niejednolitość orzecznictwa organów administracji publicznej oraz zwiększenie ilości odwołań i skarg do sądów administracyjnych.

#### 1.20. Niedostatecznie spójne i elastyczne procedury udzielenia pozwolenia na realizację inwestycji

Zachodzi potrzeba usprawnienia, uproszczenia, a zarazem przyspieszenia procedury, w wyniku której inwestorowi udzielane jest zezwolenie na realizację inwestycji. Proces inwestycyjny w Polsce krytykowany jest jako nadmiernie skomplikowany i sformalizowany. Obowiązujące procedury administracyjne oceniane są jako niewystarczająco elastyczne, by móc w sposób adekwatny dostosować je do wagi planowanej inwestycji.

Na gruncie Pb inwestor w zależności od rodzaju planowanej inwestycji zobowiązany jest do uzyskania różnego rodzaju zezwoleń organów administracji publicznej, udzielanych w formie decyzji albo tzw. milczącej zgody – tj. w następstwie braku rozstrzygnięcia organu zrównanego przez ustawodawcę z wydaniem pozytywnego rozstrzygnięcia. Katalogi inwestycji, dla których uzyskanie poszczególnych zezwoleń jest wymagane są nieprecyzyjne oraz określone w różnych aktach prawnych, co powoduje, że ustalenie właściwej procedury administracyjnej dla danej inwestycji sprawia inwestorowi trudność.

#### 1.21. Właściwy zakres sprawdzania projektu budowlanego przez organy administracji architektoniczno-budowlanej

Trzeba odnotować, że Pb w art. 35 określa zakres sprawdzenia projektu budowlanego przez właściwy organ administracji, statuuje m.in. że organ sprawdza zgodność z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, jedynie projekt zagospodarowania działki lub terenu. Niektóre organy administracji architektoniczno-budowlanej wykorzystują jednak inne przepisy, wbrew literalnej wykładni art. 35, do dokonywania weryfikacji projektu budowlanego w szerszym zakresie, tj. także w części w jakiej stanowi on opracowanie inżynierskie (projekt architektoniczno-budowlany), którego wykonanie i ocena wymagają odpowiedniej wiedzy oraz uprawnień. Jednocześnie przepisy prawa nie wymagają, aby pracownicy tych organów posiadali szczegółową wiedzę w tym zakresie. Prowadzi to do powstawania konfliktów między projektantami a pracownikami organów oraz powoduje znaczące opóźnienia w realizacji inwestycji poprzez nakładanie na projektantów obowiązków dokonywania wielu szczegółowych zmian w projekcie budowlanym.



## 1.22. Samowola budowlana

Sprawy związane z samowolnym wykonaniem obiektów budowlanych i innych inwestycji są w mało klarowny sposób uregulowane w poszczególnych przepisach Pb oraz upzp. Regulacje te nie są spójne, ani skuteczne. Nie przewidują one m.in. sankcji za naruszenie ustaleń planu miejscowego niezwiązane z wykonywaniem robót budowlanych (np. urządzenie składu w osiedlu domków jednorodzinnych) oraz są nieprecyzyjne, w stopniu który podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa (tzw. postępowanie naprawcze – art. 50 i 51 Pb). Także przepisy dotyczące opłat legalizacyjnych i zasad ich wnoszenia są bardzo nieprecyzyjne i powodują znaczące wątpliwości interpretacyjne. Należy zwrócić uwagę, że pod rządami Pb obowiązujący sposób ustalania opłaty legalizacyjnej prowadził często w praktyce do sytuacji, w których możliwość legalizacji samowoli budowlanej miała charakter pozorny, bowiem jej koszt przewyższał znacząco koszty rozbiórki obiektu budowlanego oraz ewentualne koszty wybudowania ponownie tego samego obiektu. Nieuiszczenie opłaty w terminie skutkowało zaś wydaniem nakazu rozbiórki. Zdarzały się sytuacje, że koszt legalizacji przekraczał wartość obiektu budowlanego.

## 1.23. Zasady sytuowania urządzeń i obiektów budowlanych

Obecnie zasady sytuowania budynków określone są w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2015 r. poz. 1422). Natomiast zasady sytuowania obiektów budowlanych innych niż budynki są regulowane przez szereg ustaw i rozporządzeń, które zawierają różnego rodzaju przepisy określające minimalną odległość projektowanych obiektów budowlanych od obiektów już istniejących, od granic działek ewidencyjnych, albo innych terenów o specjalnym statusie. Różne są sposoby formułowania tych przepisów oraz zasady udzielania od nich odstępstw. Znacząco utrudnia to projektantom i inwestorom projektowanie inwestycji. Ponadto przepisy te nie przewidują możliwości udzielania odstępstw w toku prac nad projektem planu miejscowego.

## 1.24. Warunki techniczne obiektów budowlanych

Obecnie warunki techniczne sformułowane są w sposób, który utrudnia stosowanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz dostosowanie obiektów do indywidualnych potrzeb inwestorów i użytkowników. Aktualne przepisy są tak ukształtowane, że uzyskiwanie odstępstw od szeroko rozumianych warunków technicznych, wymaga podjęcia skomplikowanego procesu, który okazuje się długotrwały i mało przejrzysty.

## 1.25. Kwestia dostępu do drogi publicznej i infrastruktury technicznej

Przy dotychczasowych regulacjach, obowiązuje wywołujący wiele wątpliwości przepis dotyczący możliwości zapewnienia dojazdu do wydzielonych działek terenu dzięki ograniczonemu prawu rzeczowemu, jakim jest służebność drogi koniecznej. Skutkuje to wydzielaniem nieruchomości gruntowych, do których zapewnienie dojazdu np. służb ratunkowych może okazać się niemożliwe. Dodatkowo jest to rozwiązanie, które może budzić konflikty między sąsiadami.

Niejasna jest również problematyka prawna budowy zjazdów oraz przyłączy, która obecnie uregulowana jest w różnych ustawach [Pb, ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1440), ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. - Prawo energetyczne (Dz. U. z 2012 r. poz. 1059)<sup>11</sup>, itp.]. Warunki, jakie spełnić musi inwestor, aby uzyskać podłączenie do sieci odbierane są jako niejednolite i często nadmiernie skomplikowane.

---

<sup>11</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2013 r. poz. 984 i 1238, z 2014 r. poz. 457, 490, 900, 942, 1101 i 1662, z 2015 r. poz. 151, 478, 942, 1618, 1893, 1960 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 266, 831, 925, 1052 i 1165

### 3. CELE KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO

Mając na uwadze omówione w punkcie „3. Ocena funkcjonowania obecnie obowiązujących przepisów z zakresu gospodarowania przestrzenią i procesu inwestycyjnego” problemy w zakresie prawidłowego funkcjonowania przepisów regulujących szeroko rozumiane gospodarowanie przestrzenią, w tym proces inwestycyjny, zasadnicze cele Kodeksu można przedstawiać w ramach następującego trójpodziału:

- 1) Przywrócenie i zapewnienie efektywnego prowadzenia polityki przestrzennej oraz wzmocnienie partycypacji społecznej w tworzeniu polityk przestrzennych na wszystkich poziomach planowania.

Wprowadzane zmiany mają za zadanie wzmocnić rolę dokumentów planistycznych poziomu krajowego i regionalnego w systemie planowania przestrzennego w Polsce, poprzez wprowadzenie pionowej zależności opracowań planistycznych, która w praktyce przekłada się na konieczność uwzględniania w dokumentach niższego szczebla ustaleń zawartych w dokumentach stopnia wyższego i ich obligatoryjnej aktualizacji w przypadku wprowadzenia jakichkolwiek zmian. Powyższe pozwoli na harmonijne skoordynowanie polityki przestrzennej kraju realizowanej przez władze krajowe, regionalne i lokalne oraz stworzyć dogodne warunki na dostosowanie dyspozycji przestrzennej poszczególnych jednostek terytorialnych do uwarunkowań zewnętrznych. Planowanie przestrzenne zostanie powiązane z polityką rozwoju, zapewniając spójność strategii rozwojowych z aktami planowania przestrzennego. Wprowadzone zostaną mechanizmy zwiększające aktywność planistyczną gmin wraz z narzędziami umożliwiającymi koncentrację inwestycji na obszarach zurbanizowanych i wyposażonych w odpowiednia dla inwestycji infrastrukturę techniczną i społeczną oraz zabezpieczenie interesów inwestorów, co w praktyce przełoży się na ograniczenie procesu rozlewania się zabudowy i towarzyszącym mu zjawiskom społeczno-ekonomiczno-środowiskowych. Pozwoli również na poprawę warunków życia społeczeństwa oraz zwiększenie ochrony obszarów cennych pod względem środowiskowym, przyrodniczym i kulturowym, a także przyczyni się do zniwelowania negatywnych skutków antropopresji oraz postępujących zmian klimatu. Interesy społeczności lokalnych zabezpieczy również wprowadzenie czytelnych reguł inwestowania na obszarach bez planu miejscowego – wzmocniona zostanie w tym zakresie rola studium.

Dodatkowo proponowane przepisy zawarte w Kodeksie, podkreślają społeczny wymiar planowania przestrzennego poprzez wyraźne wskazanie partycypacji społecznej jako jej podstawowego filaru, co ma za zadanie przeciwdziałać występującym i potencjalnym konfliktom przestrzennym, których główną podstawą w chwili obecnej jest częsty brak wiedzy o realizowanych na terenie JST inwestycjach publicznych i prywatnych, jak również brak pewności co do kształtu najbliższego sąsiedztwa zamieszkiwanej nieruchomości (np. lokalizacja inwestycji silnie oddziaływujących na przestrzeń – fermy, wielkie obiekty handlowe, niektóre instalacje odnawialnego źródła energii; dalej: „OZE”).

W ramach planu miejscowego zintegrowane zostaną procedury, których obecna odrębność przesądza o nieatrakcyjności planowania jako instrumentu zarządzania strumieniem inwestycji. Dotyczy to scalenia i podziału, oceny oddziaływania na środowisko (dalej: „ooś”), jak również zagadnień technicznych, dotyczących sytuowania obiektów budowlanych i stref bezpieczeństwa.

- 2) Poprawa przewidywalności i usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego,

Przepisy Kodeksu zastąpią wielokrotnie nowelizowane Pb, którego przepisy utraciły czytelność i nie są pewną podstawą inwestowania. Nastąpi integracja różnych rodzajów inwestycji w ramach

jednolitych procedur (zgoda inwestycyjna), obejmujących m.in. podział nieruchomości oraz ustalenie warunków zabudowy na obszarze bez planu miejscowego.

Należy również podkreślić, że w Kodeksie dokonano usprawnienia procedur planistycznych, które w sposób bezpośredni będą przekładać się na jawność i tempo procesów inwestycyjno-budowlanych. Jednocześnie wskazano obszary i możliwe sposoby ich zagospodarowania, określono warunki techniczne jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie oraz uproszczono procedury administracyjne w zakresie wydawania zgód inwestycyjnych i wymaganych w ich toku dokumentów i pozwoleń, poprzez dostosowanie ich do wagi i wielkości planowanej inwestycji. Powyższe przyczyni się do lepszego wyważenia interesu inwestora z interesem publicznym, reprezentowanym przez organ.

Nowe zasady postępowania w przypadku samowoli inwestycyjnej pozwolą na skuteczniejsze egzekwowanie ładu przestrzennego, zaś ich powiązanie z wysokością podatku od nieruchomości działać będzie korzystnie w zakresie wykonania nakazów organów nadzoru.

### 3) Efektywne lokalizowanie i realizacja inwestycji publicznych.

Wprowadzenie hierarchiczności oraz stworzenie procedury rozmieszczenia i lokalizacji ICP wkomponowanej w system planowania przestrzennego w Polsce, przyczyni się do ich harmonijnej realizacji, niepowodującej potrzeby uchwalania dedykowanych im aktów prawnych oraz niwelującej potencjalne konflikty przestrzenne i społeczne. Tym samym ograniczony zostanie chaos panujący w istniejących dokumentach planistycznych powstały w skutek realizacji ICP w oparciu o specustawy, zawierające ułatwienia dla inwestorów, pomijające w zupełności przepisy zawarte m.in. w upzp.

Systemowe osadzenie wszystkich ICP oraz zaprojektowanie dla nich jednolitych procedur nie będzie wiązało się z opóźnieniami w ich realizacji. Wręcz przeciwnie – objęcie większej grupy inwestycji liniowych regulacjach adekwatnymi dla tzw. postępowań masowych przyczyni się do przyspieszenia ich realizacji, przy zachowaniu odpowiedniego powiązania z lokalnym porządkiem przestrzennym.

## **4. RÓŻNICE POMIĘDZY DOTYCHCZASOWYM A PROJEKTOWNYM STANEM PRAWNYM. SZCZEGÓŁOWY ZAKRES REGULACJI**

### 4.1. Ujednolicenie i doprecyzowanie stosowanych pojęć

Kluczowe dla regulacji dokonującej kodyfikacji danej dziedziny prawa jest ustalenie jednoznacznego rozumienia najważniejszych pojęć w niej stosowanych. Będzie to miało również przełożenie na przepisy odrębne odwołujące się zakresem regulacji do zagadnienia gospodarowania przestrzenią.

Najistotniejszym pojęciem używanym w Kodeksie i wyznaczającym jego zakres przedmiotowy jest pojęcie gospodarowania przestrzenią. Składają się na nie zarówno szeroko rozumiane procesy planistyczne (programowanie rozwoju przestrzennego, monitorowanie stanu zagospodarowania, opracowywanie aktów planistycznych i realizacja polityki przestrzennej), jak i procesy o charakterze wykonawczym – materializujące się przede wszystkim w postaci realizacji inwestycji, w tym ICP.

W zakresie części planistycznej jako istotne pojęcie używane w Kodeksie wskazać należy ponadto „akt planowania przestrzennego”. Kodeks utrzymuje „klasyczny” podział aktów uchwalanych w gminie – na akt ogólny (studium rozwoju) oraz akty szczegółowe (plan miejscowy), dodając do tego miejscowe przepisy urbanistyczne. Na poziomie ponadlokalnym aktami planowania przestrzennego są: studium ramowe, uchwalane dla obszaru funkcjonalnego, planie wojewódzkim oraz KPR.

W zakresie planowania przestrzennego Kodeks definiuje ponadto szereg pojęć, których omówienie znajduje się w dalszej części uzasadnienia. Należy w szczególności wskazać na podział obszaru gminy na obszar urbanizacji, w skład którego wchodzi obszar zurbanizowany oraz obszar nowej urbanizacji. Ponadto w definicjach uregulowano pojęcia typowo techniczne, stanowiące element ustaleń aktu planowania przestrzennego, takie jak np. powierzchnia biologicznie czynna.

Dla systemu planowania przestrzennego kluczowe są również pojęcia takie jak: infrastruktura techniczna, infrastruktura społeczna, usługi infrastrukturalne oraz system transportowy.

Jako istotne *novum* należy wskazać, że Kodeks ustanawia szeroką definicję pojęcia inwestycji, obejmującą dzisiejsze roboty budowlane, ale także zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego oraz zmianę zagospodarowania terenu. Pozwoli to na zintegrowane podejście do zagadnienia działań wprowadzających zmianę sposobu zagospodarowania terenu, niezależnie od jej technicznego charakteru. Integracja tych działań pod pojęciem inwestycji stanowi jeden z najistotniejszych wymiarów kodyfikacji prawa przestrzennego. W związku z tą definicją pojawia się pojęcie „terenu inwestycji”, które zastąpi obecne, niejasne pojęcie „działki budowlanej”.

W dalszej części słownika, w zakresie części inwestycyjnej, zawarto definicje podstawowych pojęć z tego zakresu, dotychczas definiowanych w Pb, takich jak: obiekt budowlany, budynek, budowla, budowa, przebudowa itd.

#### 4.2. Zasady ogólne Kodeksu

W akcie o wysokim znaczeniu dla systemu prawa niezbędne było sformułowanie zasad ogólnych regulujących proces gospodarowania przestrzenią. Stanowią one ogólne dyrektywy interpretacyjne przepisów szczegółowych Kodeksu, ułatwiające w szczególności dokonywanie rozstrzygnięć w sprawach o charakterze uznaniowym albo takich, gdzie władztwo organu jest stosunkowo szeroko określone (np. uchwalanie aktów planowania przestrzennego). Najistotniejszą zasadą gospodarowania przestrzenią uczyniono, mającą swoje źródło w Konstytucji, zasadę zrównoważonego rozwoju, będącą determinantą działań podejmowanych na podstawie Kodeksu. Zasada ta służyć ma zapewnieniu wysokiej jakości życia mieszkańców poprzez takie kształtowanie działań organów władzy publicznej, które doprowadzi do osiągnięcia ładu przestrzennego, definiowanego jako harmonijne ukształtowanie przestrzeni zapewniające osiągnięcie szeregu celów określonych w Kodeksie.

Zasada ochrony prawnej istniejącego stanu zagospodarowania przestrzennego podkreśla publicznoprawny wymiar reglamentacji tzw. prawa do zabudowy. Należy przyjąć, że prawo do zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości stanowi sferę regulacji publicznoprawnej. Organy władzy publicznej określają – w akcie planistycznym albo w decyzji administracyjnej, warunki zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości, działając w interesie publicznym oraz dokonując wyważenia interesów wszystkich interesariuszy „gry o przestrzeń”. Określenie to stanowi najważniejszy przejaw władztwa planistycznego, stanowiącego element szerszego władztwa administracyjnego państwa do regulowania zasad społeczno-gospodarczych w zakresie, w jakim zostało to przekazane do jego właściwości.

Kolejna z zasad podkreśla ciągłość procesów gospodarowania przestrzenią. Wyrazem tej zasady jest systematyka przepisów kodeksowych, w której na pierwszy plan wysuwają się obowiązki analityczne (monitoring, prognozowanie przestrzennych potrzeb rozwojowych, bilansowanie terenów pod zabudowę). Samo opracowanie i uchwalenie aktu planistycznego jest w tej sytuacji działaniem wykonawczym w zakresie polityki przestrzennej, dla której rdzeniem kształtującym są omówione analizy.

W katalogu zasad ogólnych nie mogło zabraknąć wymogów związanych z koniecznością uwzględniania w procesie gospodarowania przestrzenią wartości wysoko cenionych, regulowanych co do zasady przepisami odrębnymi. Dotyczą one przede wszystkim sfery środowiskowej, ochrony krajobrazu, przyrody oraz zabytków, a także działań związanych ze zmianą klimatu oraz koniecznością dbałości o zdrowie publiczne. Realizacja tej zasady następuje przede wszystkim w procesie opracowywania i uchwalania aktów planowania przestrzennego oraz wydawania rozstrzygnięć administracyjnych.

Kolejne z zasad ogólnych poświęcone są procesom gospodarowania przestrzenią głównie w ujęciu planistycznym, determinując zarówno treść i jak sposób prowadzenia tych procesów. Gospodarowanie przestrzenią ma zatem przebiegać w sposób racjonalny, efektywny i zrównoważony, z wykorzystaniem istniejących zasobów obszarów już zurbanizowanych (tzw. brown fields), w tym w szczególności obszarów wymagających zorganizowanych działań planistyczno-inwestycyjnych. Dopiero w przypadku niemożności wykorzystania tych obszarów do zabezpieczenia potrzeb rozwojowych, następuje otwarcie na inwestowanie obszarów niezagospodarowanych (tzw. green fields). Polityka planistyczna powinna być prowadzona w taki sposób, aby obszary urbanizacji pozwalały na ograniczenie potrzeb transportowych oraz umożliwiały korzystanie ze środków transportu innych niż samochód. Służyć ma temu m.in. zapewnienie spójności działań planistycznych oraz działań inwestycyjnych w innych sferach. Obszar zurbanizowany powinien być obszarem skupienia działalności inwestycyjnej gminy, w celu zapewnienia jego mieszkańcom efektywnych usług publicznych. Z kolei w odniesieniu do obszarów innych niż zurbanizowane, Kodeks podkreśla konieczność ochrony tych obszarów, w szczególności ich wartości przyrodniczych, krajobrazowych i kulturowych, a także znajdujących się na tych obszarach gruntów rolnych i leśnych.

W aspekcie proceduralnym podkreślono wymogi związane z jawnością i partycypacyjnym charakterem procesów gospodarowania przestrzenią (głównie w aspekcie planowania przestrzennego). Zasady te znajdują rozwinięcie w szeregu norm kodeksowych, w szczególności zamieszczonych w osobnym dziale poświęconym partycypacji społecznej.

W zasadach ogólnych podkreślono również złożony charakter procesów planistycznych, które nie powinny stanowić wyłącznie obszaru władczego działania gminy, lecz być platformą porozumienia pomiędzy gminą, mieszkańcami oraz inwestorami. Służyć temu mają m.in. mechanizmy współpracy publiczno-prywatnej.

Kodeks, jako regulacja kompleksowa, wskazuje katalog celów publicznych (zastępując w tym zakresie art. 6 ugn). Najistotniejszą zmianą w tym zakresie jest dodanie do tego katalogu publicznego zasobu mieszkaniowego - wydaje się, że publiczne inwestycje mieszkaniowe, realizujące konstytucyjne zobowiązanie państwa, spełniają wszystkie przesłanki uznania ich za cel publiczny – zwłaszcza w świetle stwierdzonych problemów mieszkaniowych Polaków (patrz: diagnoza zawarta w Narodowym Programie Mieszkaniowym).

Katalog zasad ogólnych uzupełnia zasada niezbędności wyłączenia (wywodzona z zasady proporcjonalności) oraz odesłanie do stosowania przepisów procedury administracyjnej w zakresie nieuregulowanym Kodeksem. Należy podkreślić, że odesłanie do przepisów odrębnych dotyczy również zasad wymierzania kar administracyjnych - w tym zakresie zakłada się, że równolegle wejdzie w życie projekt nowelizacji Kodeksu postępowania administracyjnego wprowadzający te zasady.

#### 4.3. Wzmocnienie partycypacji społecznej w planowaniu przestrzennym

Najwyższa Izba Kontroli w dokumencie opublikowanym w dniu 26 kwietnia 2016 r.: „Elektrownie wiatrowe w świetle kontroli NIK – Analiza zabezpieczenia interesów społecznych

w procesie lokalizacji i budowy lądowych elektrowni wiatrowych”, wskazała partycypację społeczną jako kluczowe narzędzie kreowania otaczającej przestrzeni w sposób efektywny i zrównoważony, zapewniający zachowanie ładu (porządku) przestrzennego i wartości ekonomicznej przestrzeni, jak również zachowanie zasady jawności, transparentności i rzeczywistego udziału społeczeństwa w pracach nad dokumentami planistycznym i tym samym realizację interesu publicznego (ogółu społeczeństwa), a nie poszczególnych jednostek. W związku z częstą rozbieżnością poglądów i potrzeb różnych podmiotów biorących udział w procesie sporządzania oraz uchwalania aktów planistycznych (mieszkańców, JST i potencjalnych inwestorów), zapewnienie możliwości wyrażania własnych opinii w toku ich publicznego procedowania, przyczynia się do zrównoważenia rozłącznych interesów, co skutkuje ograniczeniem potencjalnych konfliktów przestrzennych i społecznych. Ponadto zaangażowanie społeczeństwa w pracach nad kreacją przestrzeni, zwiększenia odpowiedzialności i potrzebę zachowania jej w jak najlepszym (harmonijnym) stanie.

W związku z powyższym w Kodeksie zaproponowano wprowadzenie następujących narzędzi mających na celu zwiększenie udziału społeczeństwa w gospodarowaniu przestrzenią:

- 1) zwiększenie zakresu konsultacji społecznych oraz zakresu uczestników konsultacji na etapie sporządzania projektu aktu planowania przestrzennego (w tym o osoby o ograniczonej zdolności do czynności prawnych), w szczególności w przypadku sporządzania planu miejscowego na wniosek inwestora (narzędzie omówione w punkcie 4.6.2.);
- 2) doprecyzowanie wymogu jawności dokumentów wytworzonych w procesie programowania i realizacji polityki przestrzennej poprzez m.in. obowiązek:
  - a. zamieszczenia na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej lub stronie internetowej organu władzy publicznej, jeśli jest ona prowadzona niezależnie od BIP,
  - b. zamieszczenie w Rejestrze urbanistyczno-budowlanym (dalej: „Rejestr”),
  - c. obwieszczenie o terminie i miejscu zapoznania się z treścią podlegającą poddaniu do publicznej wiadomości;
- 3) rozszerzenie katalogu form sposobu oraz udziału społeczeństwa w sporządzaniu aktów planowania i lokalizacji inwestycji na obszarach nieobjętych planem miejscowym, poprzez m.in. złożenie wniosków i uwag ustnie do protokołu lub w formie elektronicznej bez konieczności opatrywania dokumentu bezpiecznym podpisem elektronicznym, oraz zapewnienie terminu, miejsca i sposobu przeprowadzenia dyskusji publicznej w sposób umożliwiający uczestnictwo jak największej liczby zainteresowanych osób, w tym również osób niepełnosprawnych ruchowo, niewidomych, głuchoniemych oraz zagrożonych wykluczeniem cyfrowym;
- 4) wprowadzenie obowiązku sporządzania aktów planistycznych w postaci bazy danych przestrzennych, co zapewni szerszy dostęp do informacji oraz umożliwi ich późniejsze wielokrotne wykorzystywanie.

Dotychczas obowiązujące przepisy prawne w zakresie partycypacji społecznej w procesie planowania przestrzennego skutkują przede wszystkim niskim poziomem zaangażowania społeczności w proces tworzenia aktów planistycznych. Główną konsekwencją powyższego jest niewystarczający poziom dostosowania ich do aktualnych i realistycznie określonych potrzeb społeczności, co przekłada się wprost na niską jakością tych aktów, jak również wydłużeniem czasu sporządzania projektów w wyniku eskalacji konfliktów społecznych na późnym etapie procedury planistycznej, spowodowanej często niedostateczną przejrzystością procedur i podjętych rozstrzygnięć.

#### 4.4. Monitorowanie i analiza stanu zagospodarowania przestrzennego i wynikających z tego potrzeb lub ograniczeń

Skuteczna polityka przestrzenna powinna reagować na czynniki i zjawiska warunkujące jej efektywną realizację. Spełnienie tego warunku oznacza konieczność prowadzenia równoległych działań obejmujących:

- 1) diagnozowanie stanu istniejącej sytuacji przestrzennej;
- 2) monitorowanie stanów, zjawisk i procesów zachodzących w przestrzeni;
- 3) analizę trendów rozwoju przestrzennego i wykrywanie mechanizmów ich powstawania;
- 4) prognozowanie kierunków zagospodarowania przestrzennego;
- 5) wnioskowanie, ewaluację, ocenę i rekomendacje do polityki przestrzennej;
- 6) prognozowanie zmian i osiągniętych efektów przestrzenno-krajobrazowych.

Warunkiem zachowania ciągłości procesu diagnozowania, prognozowania, programowania i projektowania przekształceń przestrzennych, będącego podstawą podejmowania decyzji w zakresie polityki przestrzennej, jest stała obserwacja, czyli monitorowanie zagospodarowania przestrzennego oraz prowadzenie analiz przestrzennych. Mając powyższe na uwadze organy kształtujące politykę przestrzenną będą zobowiązane do monitorowania istniejącego oraz planowanego zagospodarowania przestrzennego, prowadzonego w oparciu o dane referencyjne: krajowej infrastruktury informacji przestrzennej, zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, planowanego Rejestru, statystyki publicznej, systemów satelitarnej obserwacji Ziemi. Prowadzenie i utrzymywanie bazy danych o istniejącym zagospodarowaniu przestrzennym, obejmującą dane pozyskane w wyniku monitorowania przez organy władzy publicznej, będzie należało do zadań ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Zadanie to będzie realizowane na podstawie wieloletnich programów przyjmowanych przez Radę Ministrów i z wykorzystaniem danych i informacji z systemu teleinformatycznego do prowadzenia planowanego Rejestru. Ponadto operacyjnym narzędziem monitorowania będą regionalne systemy informacji przestrzennej.

#### 4.5. Przepisy wspólne regulujące akty planowania przestrzennego

Kolejnym przejawem kodyfikacji jest opracowanie przepisów wspólnych dla wszystkich aktów planowania przestrzennego, obejmujące zarówno akty gminne, jak i wojewódzkie, krajowe oraz sporządzane dla obszarów funkcjonalnych. Wspólne przepisy podkreślają jednolity charakter działań planistycznych oraz pozwalają na ustanowienie standardów interoperacyjności, co ma istotne znaczenie w projektowanym systemie, zakładającym spójność działań planistycznych na wszystkich poziomach oraz mechanizmy przenoszenia ustaleń aktów planistycznych.

Pierwszą grupą przepisów w tym zakresie są normy o charakterze technicznym. Zasadą jest, że akt planowania przestrzennego składa się z części graficznej i tekstowej, jednocześnie jednak zakładana jest dla niego planistyczna baza danych, zawierająca ustandaryzowany zapis treści planistycznej. Sporządzanie części graficznej aktu planowania przestrzennego w formie cyfrowego opracowania kartograficznego tworzonego na podstawie bazy danych planistycznych służyć będzie zwiększeniu skuteczności i efektywności prowadzenia polityki przestrzennej.

Baza danych planistycznych umożliwi tworzenie danych w ramach procedury planistycznej, wg spójnych standardów dla poszczególnych typów aktów planowania przestrzennego. Ścisłe zdefiniowana struktura bazy danych przestrzennych dla obiektów planistycznych zapewni możliwość bezpośredniego włączania treści tych baz do zbiorów infrastruktury informacji przestrzennej i tym samym wyeliminowanie potrzeby dodatkowych prac polegających na harmonizacji zbiorów danych. Opracowanie spójnego katalogu obiektów planistycznych pozwoli na uwzględnienie relacji występujących między obiektami planistycznymi w różnych typach aktów planistycznych. Opracowany katalog obiektów planistycznych stanowić będzie podstawę dla całościowej standaryzacji prowadzącej do struktury bazy danych dla przechowywania i udostępniania informacji o planowaniu

i zagospodarowaniu przestrzennym. Takie rozwiązanie pozwoli na analizę zmian zachodzących w ww. zakresie, ocenę skuteczności regulacji związanych z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, ułatwi opracowywanie nowych dokumentów planistycznych. Powiązanie z referencyjnymi zbiorami danych wpłynie na jakość i zmniejszy czas opracowywania projektów dokumentów planistycznych.

Udostępnienie zawartości bazy danych planistycznych, w tym informacji przestrzennych, służyć będzie upowszechnieniu informacji o zagospodarowaniu przestrzennym a tym samym wzmocni partycypację społeczną oraz umożliwi monitorowanie stanu zagospodarowania przestrzennego. Standardy interoperacyjności bazy danych planistycznych zagwarantują bezpośrednie włączenie danych i informacji w niej gromadzonych do Rejestru, a tym samym wymianę tych danych z innymi systemami również tymi, które powstawać będą w przyszłości oraz możliwość ponownego wykorzystania tych danych.

Wprowadzenie krajowej klasyfikacji przeznaczenia terenu oraz reguł jej przyporządkowania do europejskiej klasyfikacji HILUCS przyczyni się do standaryzacji zapisów ustaleń dokumentów planistycznych, ułatwiając ich analizę oraz percepcję.

W ramach regulacji wspólnych wskazano również, że zasadą jest finansowanie aktu planowania przestrzennego ze środków organu, który akt ten opracowuje. Sformułowano wyraźny zakaz pośredniego lub bezpośredniego finansowania takich aktów w sposób inny niż określony w przytoczonej zasadzie. Sankcją za naruszenie tego przepisu jest nieważność aktu. Regulacja ta stanowi odpowiedź na korupcjogenne praktyki udziału inwestora w pracach planistycznych, który bardzo często sprowadza się do przedstawienia gminie gotowego projektu aktu, uwzględniającego interesy podmiotu go finansującego. Kodeks jednocześnie w sposób transparentny uregulował zasady współpracy publiczno-prywatnej w planowaniu przestrzennym.

Kodeks określa również wspólne wymagania stawiane osobom sporządzającym akty planowania przestrzennego. Wymagania te stosowane są również do innych szczegółowych czynności wynikających z Kodeksu, wymagających wiedzy i umiejętności w zakresie planowania przestrzennego.

W skład zespołu sporządzającego akty planistyczne na poziomie województwa, obszarów funkcjonalnych oraz gmin muszą wchodzić osoby spełniające odpowiednie kryteria w zakresie wykształcenia w kierunku planowania i zagospodarowania przestrzennego (analogicznie do obecnie obowiązujących przepisów) oraz posiadać minimum dwuletnie doświadczenie w czynnym projektowaniu tych aktów. Zaproponowano w tym zakresie utrzymanie honorowania uprawnień nabytych na podstawie uprzednio obowiązujących przepisów, jak również uwzględnianie zobowiązań międzynarodowych Polski, z których wynika obowiązek honorowania uprawnień nabytych w krajach członkowskich UE i EOG.

W zakresie aktów planowania przestrzennego, stanowiących środek regulacji normatywnej, wprowadzono dodatkowo wymóg związanych z uczestnictwem w zespole opracowującym osoby dysponującej umiejętnościami legislacyjnymi. Osoba ta stwierdzać będzie zgodność projektu aktu planowania przestrzennego z prawem, tym samym zapewniając jego poprawność pod względem legislacyjnym, co poprawi normatywną jakość tych aktów.

Dodatkowo uregulowano, budzącą kontrowersje w doktrynie, sytuację zmiany granic podziału administracyjnego i jej wpływu na akt planowania przestrzennego. Wskazano w tym zakresie, że zmiana ta nie powoduje utraty ważności albo mocy obowiązującej aktu planowania przestrzennego obejmującego obszar, którego dotyczy zmiana granic. Zmiana tego aktu następuje – w zakresie zmienionej właściwości miejscowej - przez organ, który stał się właściwy wskutek dokonanej zmiany.



## 4.6. Lokalne planowanie przestrzenne

### 4.6.1. Program rozwoju przestrzennego gminy a studium rozwoju.

Studium stanowiące podstawę prowadzenia polityki przestrzennej na poziomie gminy, nie pełni w chwili obecnej swojej statutowej funkcji. Zgodnie z intencją autorów upzp studium miało być sporządzane w sposób racjonalny, w oparciu o uwarunkowania endo- i egzogeniczne, ale przede wszystkim mając na uwadze potrzeby i możliwości rozwoju gminy. Równocześnie miało stanowić jej oś rozwoju przestrzennego, wskazując kierunki rozwoju m.in. zabudowy, rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, infrastruktury technicznej i społecznej przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony dóbr cennych. Aktem wykonawczym do studium jest plan miejscowy, który zgodnie z upzp musi być nim zgodny. Jednakże z uwagi na złożony i czasochłonny proces ich sporządzania i uchwalania, politykę przestrzenną gminy realizują się w oparciu o decyzję WZ, których treść nie musi być zgodna z zapisami studium, co wprost przekłada się na problemy występujące w polskiej przestrzeni (zostały one opisane w rozdziale 2).

Wobec wskazanych dysfunkcji, w Kodeksie podjęto decyzję o konieczności zmiany podejścia do programowania rozwoju gminy, w tym również przestrzennego. Podstawą wyznaczenia osi wzrostu w postaci studium rozwoju będzie program rozwoju przestrzennego gminy (dalej: program rozwoju”), stanowiący (o ile gmina posiada) element strategii jej rozwoju. Program ten ma zawierać diagnozę uwarunkowań rozwoju przestrzennego, przygotowaną w oparciu o systematycznie prowadzony monitoring zagospodarowania przestrzennego (pkt 4.4) oraz prognozę przestrzennych potrzeb rozwojowych gminy (dalej: „prognoza rozwoju”) – sporządzaną w perspektywie nie dłuższej niż 20 lat, zawierającą zapotrzebowanie na nowe tereny rozwojowe, w oparciu o dane demograficzne i gospodarcze oraz niesprzeczną z prognozą na poziomie województwa lub obszaru funkcjonalnego. Obejmuje on informacje odnośnie:

- 1) obszarów zurbanizowanych i ich chłonności, wyznaczonych w oparciu o faktyczny stan zagospodarowania, stanowiący zwarty układ przestrzenny,
- 2) limitu obszarów nowej urbanizacji wynikających z bilansu stanowiącego różnicę prognozy rozwoju oraz chłonności terenów niezabudowanych na obszarach zurbanizowanych, z uwzględnieniem istniejącej zabudowy na terenach położonych poza obszarami zurbanizowanymi oraz terenów przeznaczonych pod zabudowę w planach miejscowych na terenach położonych poza obszarami zurbanizowanymi,
- 3) stopnia aktualności i realizacji aktów lokalnych,
- 4) uwarunkowania polityki finansowej wynikającej z realizacji tych aktów.

Z uwagi na dynamikę zmian przestrzennych, program rozwoju sporządzany będzie przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta w każdym pierwszym roku kadencji rady gminy, która po zaopiniowaniu przez komisję urbanistyczną oraz zgłoszeniu i rozpatrzeniu uwag przez lokalną społeczność, uchwali go, jednocześnie wyznaczając wykonawcy kierunki działań związanych z jego realizacją. Ponadto zobowiąże wójta, burmistrza albo prezydenta miasta do cyklicznego (co 6 miesięcy) raportowania o stanie realizacji tych działań.

Wyznaczenie obszarów zurbanizowanych oraz nowej urbanizacji w oparciu w wskazane opracowania, na których będzie możliwa realizacja zabudowy mieszkaniowej, usługowej i produkcyjnej, umożliwi ograniczenie niekontrolowanego rozpraszania zabudowy, skutkującego zwiększeniem transportochłonności i kosztów nowej urbanizacji, co w praktyce przełoży się na:

- 1) racjonalne planowanie rozwoju z uwzględnieniem bilansu obszarów urbanizacji, przy zachowaniu wymogów ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju poprzez dostosowanie wielkości obszarów urbanizacji do rzeczywistych potrzeb rozwojowych gminy oraz możliwości realizacji na ich terenie niezbędnych dróg, infrastruktury technicznej i społecznej,

- 2) realizację inwestycji w oparciu o plany miejscowe, uproszczone plany miejscowe lub w przypadku ich braku – w postępowaniu o wydanie zgody inwestycji,
- 3) znaczące, w stosunku do obecnego, wynikające z „przewymiarowania” terenów pod nową zabudowę, zmniejszenie kosztów budowy dróg, infrastruktury technicznej i społecznej zwiększających wielkość przyszłych zobowiązań finansowych gmin,
- 4) przy założeniu pokrywania planami miejscowymi przede wszystkim obszarów pod nową zabudowę – urealnienie ich zasięgu, również w odniesieniu do planów miejscowych już obowiązujących – poprzez ich uchylenie bez skutków odszkodowawczych.

W celu wzmocnienia rangi studium rozwoju Kodeks przewiduje zwiększenie jego szczegółowości poprzez zawarcie ustaleń i obligatoryjnych wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego, które będą stanowić podstawę przy sporządzaniu planów miejscowych, a część z nich posłuży jako warunki brzegowe w przypadku udzielania zgody inwestycyjnej na obszarach bez planu miejscowego. Studium rozwoju zostało uszczegółowione poprzez wskazanie lub określenie:

- 1) obszarów urbanizacji (obszary zurbanizowane i wyznaczone do urbanizacji – tylko i wyłącznie w przypadku dodatniego bilansu oraz na obszarach posiadających jak najmniejsze ograniczenia środowiskowe, przyrodnicze i gospodarcze, niezbędne do zapewnienia prawidłowego funkcjonowania nowoprojektowanej tkanki miejskiej);
- 2) stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania m.in. usługowej, przemysłowej, mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej;
- 3) obszarów, na których mogą być uchwalane uproszczone plany miejscowe;
- 4) obszarów ochrony środowiska, przyrody itp.;
- 5) obszarów wymagających remediacji;
- 6) standardów urbanistycznych w zakresie m.in. zieleni publicznej, systemu edukacji czy opieki zdrowotnej;
- 7) sposobu zagospodarowania terenów inwestycji:
  - a) wskaźnika powierzchni zabudowy,
  - b) wskaźnika powierzchni obiektów budowlanych,
  - c) wskaźnika intensywności zabudowy,
  - d) wskaźnika powierzchni biologicznie czynnej,
  - e) minimalnej i maksymalnej wysokości obiektów budowlanych,
  - f) miejsc postojowych,
  - g) kolorystyki obiektów budowlanych;
- 8) minimalnej powierzchni terenów inwestycji;
- 9) kierunków i obszarów rozwoju lokalnego systemu transportowego, infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej i usług infrastrukturalnych;
- 10) kierunków i zasad kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- 11) obszarów oraz zasad ochrony środowiska, przyrody, krajobrazu, w tym krajobrazu kulturowego i uzdrowisk;
- 12) mitygacji i adaptacji do zmian klimatu;
- 13) obszarów i zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym parków kulturowych;
- 14) chłonności obszarów urbanizacji.

Wzmocnienie roli studium rozwoju zagwarantuje wzmocnienie ładu przestrzennego oraz wyeliminowanie nieracjonalnego i nieekonomicznego zagospodarowania terenu i substandardowej zabudowy, na terenach o strukturze własności nieodpowiadającej funkcji terenu.

Studium rozwoju dokonywać będzie zasadniczego podziału gminy na strefy funkcjonalne. Najistotniejsze regulacje studium rozwoju stanowiąc będą ustalenia wiążące także na obszarze bez planu miejscowego. Jednocześnie, uwzględniając orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, wprowadzono mechanizmy uniemożliwiające dokonanie w studium rozwoju tzw. zarezerwowania inwestycyjnego terenów na cele publiczne – są one zawarte w regulacjach dotyczących zgody inwestycyjnej na obszarze bez planu miejscowego.

Dodatkowo oprócz własnych ustaleń, w studium rozwoju będzie istniała konieczność uwzględnienia wiążących ponadlokalnych treści planistycznych zawartych w studium ramowym, planie województwa, krajowym planie rozmieszczenia oraz decyzji dokonującej lokalizacji inwestycji celu publicznego.

#### 4.6.2. Plan miejscowy

W projekcie Kodeksu powtórzono aktualnie obowiązującą zasadę koniczności zapewniania zgodności planu miejscowego z dokumentem planistycznym wyższego rzędu (studium rozwoju), co wprost przyczyni się do poprawy jakości przestrzeni, poprzez konsekwentnie realizowaną przez organy gminy politykę rozwoju. By zapewnić harmonijną i zrównoważoną kreację przestrzeni, zdecydowano się zwiększyć, w stosunku do stanu obecnego, katalog obszarów, na których realizacja inwestycji może nastąpić tylko i wyłącznie na podstawie planu miejscowego. Do wskazanego katalogu należą obszary:

- 1) wymagające dostosowania struktury gruntowej;
- 2) przestrzeni publicznych;
- 3) koncentracji funkcji nierolniczych w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich;
- 4) udokumentowanych złóż strategicznych;
- 5) szczególnego zagrożenia powodzią położone na obszarach urbanizacji;
- 6) wymagające przekształcenia urbanistycznego;
- 7) nowej urbanizacji;
- 8) stref funkcjonalnej letniskowej;
- 9) stref ochrony uzdrowiskowej „A”;
- 10) Pomników Zagłady wraz ze strefami ochronnymi;
- 11) objęte ochroną krajobrazową w parkach narodowych i rezerwach przyrody;
- 12) inne, wskazane w studium rozwoju ze względu na przewidywane istotne trudności w ich prawidłowym zagospodarowaniu bez planu miejscowego.

Wskazane obszary, ze względu na swoją charakterystykę oraz znaczenie społeczne wymagają podejścia kompleksowego, które pozwoli na zachowanie lub podkreślenie wartości unikatowych, albo stworzenie warunków pozwalających na prawidłowe funkcjonowanie społeczeństwa i gospodarki. Nie tylko ww. obszary, ale również niektóre rodzaje inwestycji, które powodują znaczące ingerencję w strukturę przestrzenną i warunki życiowe mieszkańców, wymagają również kompleksowego, analogicznego podejścia. Dlatego też zdecydowano o obowiązkowym obowiązku sporządzania planów miejscowych dla następujących inwestycji:

- 1) instalacji wytwarzające energię z OZE, inne niż mikroinstalacje i małe instalacje, a w przypadku elektrowni wiatrowych - inne niż mikroinstalacje (w rozumieniu art. 2 pkt 18 i 19 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz. U. poz. 478 i 2365 oraz z 2016 r. poz. 925; dalej: „ustawa OZE”);
- 2) wielkopowierzchniowych obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m<sup>2</sup>, a w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich – 1000 m<sup>2</sup>;
- 3) uciążliwych zapachowo, w tym ferm;

- 4) zakładów o zwiększonym lub dużym ryzyku wystąpienia poważnych awarii;
- 5) innych inwestycji mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko.

Plan miejscowy dla wskazanych obszarów i inwestycji będzie musiał zostać sporządzony w sposób pozwalający na kompleksową regulację zagadnień funkcjonalno-przestrzennych oraz będzie obejmować co najmniej obszar, na którym projektowana inwestycja spowoduje ograniczenia w sposobie zagospodarowania i użytkowania. Powyższe zagwarantuje pełną partycypację w procesie jego sporządzania i uchwalania przez osoby, na które faktycznie oddziałuje projektowana inwestycja, co zmniejszy konflikty przestrzenne. Dodatkowo, w stosunku do wskazanych obszarów, zapewni to realną możliwość podjęcia działań ochronnych oraz inwestycyjnych w celu zagwarantowania ich prawidłowego i zgodnego z przeznaczeniem funkcjonowania.

Realizacja spójnej polityki przestrzennej na poziomie gminy została dodatkowo podkreślona w projekcie Kodeksu, poprzez wskazanie treści obligatoryjnych (wymaganych w celu zapewnienia ładu przestrzennego) oraz fakultatywnych (ustalanych przez gminę, w zależności od potrzeb), które powinny zostać zawarte w planach miejscowych (Tabela nr 1). Konsekwencją wprowadzonego podziału będzie ich standaryzacja, co znacznie zwiększy czytelność, jak również umożliwi sprawne prowadzenie Rejestru na terenie całego kraju. Należy jednakże podkreślić, że ustalenia te będą musiały być zgodne z tymi zawartymi w studium rozwoju.

Tabela 1. Ustalenia dla planów miejscowych zawarte w projekcie Kodeksu

Ustalenia dla planów miejscowych	
Obligatoryjne	Fakultatywne
<ol style="list-style-type: none"> <li>1) przeznaczenie terenów;</li> <li>2) zagospodarowanie terenów inwestycji:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) wskaźnik powierzchni zabudowy,</li> <li>b) wskaźnik powierzchni obiektów budowlanych,</li> <li>c) wskaźnik intensywności zabudowy,</li> <li>d) linie zabudowy</li> <li>e) wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej, w tym w podziale na jej rodzaje,</li> <li>f) minimalna i maksymalna wysokość obiektów budowlanych,</li> <li>g) miejsca postojowe,</li> <li>h) kolorystyka obiektów budowlanych;</li> <li>i) geometria dachów,</li> <li>j) powierzchnia i szerokości terenu inwestycji,</li> <li>k) na terenach położonych w strefie funkcjonalnej mieszkaniowej wielorodzinnej – procentowy udział powierzchni terenów przeznaczonych na cele zieleni urządzonej i placów zabaw w odniesieniu do powierzchni terenu inwestycji;</li> </ol> </li> <li>3) usytuowanie budynków w stosunku do dróg</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) zagospodarowanie terenu inwestycji:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) dopuszczalna liczba budynków,</li> <li>b) liczba kondygnacji,</li> <li>c) gabaryty obiektów budowlanych;</li> </ol> </li> <li>2) kompozycja przestrzenna nowej zabudowy i harmonizacja planowanej zabudowy z zabudową istniejącą;</li> <li>3) charakterystyczne cechy elewacji budynków, w tym materiały budowlane dla elewacji i dachów oraz stopień przeszklenia;</li> <li>4) ciągi komunikacyjne piesze i rowerowe oraz powiązania komunikacyjne terenu inwestycji z otoczeniem;</li> <li>5) usytuowanie obiektów budowlanych na terenie inwestycji:               <ol style="list-style-type: none"> <li>a) sposób usytuowania budynków w stosunku do granic działek sąsiednich lub innych elementów zagospodarowania,</li> <li>b) sposób usytuowania innych niż budynki obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych, granic działek sąsiednich oraz innych elementów</li> </ol> </li> </ol>

<p>i innych terenów publicznie dostępnych;</p> <p>4) w przypadku dostosowania struktury gruntowej – obszar objęty tym dostosowaniem</p> <p>5) dopuszczalność oraz warunki podziału nieruchomości;</p> <p>6) obszar ulepszenia nieruchomości,</p> <p>7) obsługa komunikacyjna terenów inwestycji;</p> <p>8) ochrona dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych oraz dóbr kultury współczesnej;</p> <p>9) ochrona środowiska, przyrody i kształtowania krajobrazu;</p> <p>10) lokalizacja ICP wraz z określenie ograniczeń dla innych terenów, w tym stref bezpieczeństwa;</p> <p>11) obsługa terenów inwestycji przez infrastrukturę techniczną, w tym warunki, ograniczenia i zakazy dotyczące korzystania z indywidualnych źródeł lub odbiorników zastępujących infrastrukturę techniczną;</p> <p>12) obszary wymagających remediacji;</p> <p>13) kształtowanie i zagospodarowanie terenów przestrzeni publicznych, w tym urządzenie i sytuowanie zieleni;</p> <p>14) zagospodarowanie form ochrony przyrody wyznaczanych przez gminę;</p> <p>15) zagospodarowanie obszarów, terenów i obiektów, o których mowa w art. 64;</p> <p>16) zagospodarowanie innych obszarów podlegających ochronie, w szczególności korytarzy ekologicznych;</p>	<p>zagospodarowania,</p> <p>c) sposób usytuowania elewacji z otworami okiennymi i drzwiowymi lub bez nich;</p> <p>6) zakaz i ograniczenia dotyczące działalności handlowej lub usługowej;</p> <p>7) maksymalna powierzchnia sprzedaży obiektów handlowych, w tym obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o wskazanej w planie maksymalnej powierzchni sprzedaży i ich dopuszczalną liczbę.</p>
---	---

Ponadto plany miejscowe będą mogły:

- 1) wskazywać odmiennie przeznaczenie i sposób zagospodarowania przestrzeni położonej pod i nad poziomem gruntu lub na różnych poziomach względem poziomu gruntu;
- 2) przewidywać zakaz realizacji wszystkich albo wybranych rodzajów inwestycji, w tym zakaz budowy;
- 3) przewidywać zasady i warunki realizacji inwestycji w zakresie tymczasowego i sezonowego sposobu zagospodarowania, w tym wobec obiektów budowlanych;
- 4) przewidywać wygaśnięcie wydanych zgód inwestycyjnych niezgodnych z jego ustaleniami.

Pozwoli to na dostosowanie planów miejscowych do obecnie pojawiających się potrzeb, które wymagają od nich większej elastyczności w realizacji inwestycji kształtujących przestrzeń. Tym samym okres ich aktualności znacznie się wydłuży. Powyższe stanowi obecnie jedną z głównych wad procesu gospodarowania przestrzenią, w związku ze stosunkowo długim okresem sporządzania i uchwalania przez organy gminy planów miejscowych, co zniechęca je do podejmowania ww. inicjatywy.

Główną formą realizacji ww. wymagań w zakresie treści planu miejscowego, będzie podział obszaru nim objętego na tzw. tereny inwestycyjne (działkę lub działki gruntu, na których realizowana będzie inwestycja, a także w niektórych przypadkach część działki gruntu), dla których można określić różne sposoby, warunki i wskaźniki zagospodarowania. Każdy wskazany w planie miejscowym teren inwestycyjny (dla zabudowy mieszkalnej jednorodzinnej będzie to jedna działka gruntu lub nieruchomości gruntowa) będzie musiał mieć zagwarantowany bezpośredni dostęp do drogi publicznej (przez zjazd). Dodatkowo będzie istniała możliwość późniejszego podziału wyznaczonych terenów inwestycyjnych, o ile będzie to zgodne z ustaleniami obowiązującego planu miejscowego oraz tylko i wyłącznie na zasadach w nim określonych. Wyjątkiem wobec powyższego będą tereny inwestycyjne wyznaczone pod zabudowę mieszkaniową jednorodziną – w Kodeksie uniemożliwiono ich późniejszy podział.

#### Dostosowanie struktury gruntowej

Struktura gruntowa kraju będąca w głównej mierze pozostałością rolniczej działalności produkcyjnej (długie i wąskie działki), stanowi obecnie jeden z głównych problemów polskiej przestrzeni. Realizacja inwestycji (w szczególności zabudowy mieszkaniowej) na działkach gruntu o wskazanych wymiarach, powoduje znacznie zwiększenie kosztów ich obsługi, poprzez konieczną budowę nowej infrastruktury technicznej, gdyż występująca w pobliżu nie może zostać ponownie wykorzystana, oraz znacząco utrudnia późniejsze funkcjonowanie (np. dojazd służ ratowniczych przez wąskie i często nieutwardzone drogi wewnętrzne). Obowiązujące przepisy dające możliwość scalenia i podziału takich nieruchomości praktycznie nie są stosowane. Spowodowane jest to koniecznością uwzględnienia w toku postępowania interesów wielu podmiotów, co zazwyczaj jest głównym powodem jego niewszyczenia – łatwiej jest bowiem dostosować jedną nieruchomość do projektowanej funkcji w drodze decyzji wójta, burmistrza albo prezydenta miasta zatwierdzającej jej podział, niż rozpocząć skomplikowaną i czasochłonną procedurę. Mając powyższe na uwadze, w Kodeksie wskazano obowiązek dostosowania struktury gruntowej terenu objętego planem miejscowym w całości lub w części, w sytuacji gdy:

- 1) istniejąca struktura gruntowa uniemożliwia realizację ustaleń zawartych w planie miejscowym,
- 2) co najmniej 30% obszaru stanowią użytki rolne, a plan miejscowy przeznaczają je pod zabudowę inną niż siedliskową.

Dostosowanie struktury gruntowej, polegające na scaleniu i podziale lub podziale działek gruntu, zapewni wyznaczenie terenów inwestycji o parametrach umożliwiających zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem i wskaźnikami zagospodarowania obszaru oraz umożliwi realizację dróg publicznych, infrastruktury technicznej oraz infrastruktury społecznej zgodnie z ustaleniami planu miejscowego.

Instytucja dostosowania struktury gruntowej co do zasady opiera się o obowiązujące regulacje dotyczące scalenia i podziału, także w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy.

#### Plan miejscowy ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko

Projektodawcy proponują instytucję dotychczas nieobecną w polskim systemie prawnym, pozwalającą na zintegrowanie dwóch procedur: strategicznej oceny oraz oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Stopień szczegółowości planu miejscowego wydaje się uzasadniać próbę przeprowadzenia w ramach procedury jego uchwalania obu ocen w sposób zintegrowany. Nie wydają się również stać temu na przeszkodzie przepisy dyrektyw nakładających w tym zakresie obowiązki na państwa członkowskie. Pośrednio na dopuszczalność takiego rozwiązania wydaje się również wskazywać Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który w wyroku z dnia 22 września 2011 r. w sprawie C-295/10 stwierdził: „Artykuł 11 ust. 1 i 2 dyrektywy 2001/42 należy interpretować

w ten sposób, że ocena wpływu na środowisko zrealizowana zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 r. w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko zmienioną dyrektywą Rady 97/11/WE z dnia 3 marca 1997 r., nie zwalnia z wymogu przeprowadzenia takiej oceny na podstawie dyrektywy 2001/42. Jednakże do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy ocena, która została przeprowadzona na podstawie zmienionej dyrektywy 85/337, może być uznana za wyraz skoordynowanej lub wspólnej procedury i czy obejmuje ona już wszystkie wymogi dyrektywy 2001/42. Jeżeli okazałoby się, że taka sytuacja ma miejsce, to nie byłoby już wymagane przeprowadzenie nowej oceny zgodnie z tą ostatnią dyrektywą. Ponadto art. 11 ust. 2 dyrektywy 2001/42 nie zobowiązuje państw członkowskich do ustanowienia w ich systemie prawnym skoordynowanych lub wspólnych procedur, które spełniają wymogi dyrektywy 2001/42 i zmienionej dyrektywy 85/337.”.

#### Plan miejscowy na wniosek inwestora (umowa urbanistyczna)

Kodeks wprowadza mechanizm umożliwiający podmiotowi (inwestorowi) uprawnionemu do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, lub który uzyskał zgodę właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego w przedmiotowej sprawie, wyrażoną w formie aktu notarialnego, skierowanie wniosku do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zawarcie umowy urbanistycznej, na mocy której zobowiąże się, w momencie uchwalenia planu miejscowego umożliwiającego realizację zamierzonej przez niego inwestycji, do finansowania lub realizacji i nieodpłatnego przekazania na rzecz gminy inwestycji powiązanych (budowy lub przebudowy: systemu transportowego, infrastruktury technicznej, infrastruktury społecznej, budynków lub lokali mieszkalnych na potrzeby mieszkaniowego zasobu gminy). Umowa urbanistyczna zawarta w formie aktu notarialnego będzie zawierać szczegółowe informacje odnośnie współpracy na linii inwestor-gmina. Ponadto zostanie zaopiniowana przez komisję urbanistyczną oraz lokalną społeczność, mającą możliwość zgłaszania uwag oraz udziału w dyskusji publicznej. Aby konsultacje te były realne, proponuje się, aby do wystąpienia była dołączana wizualizacja inwestycji, sporządzona w formie umożliwiającej publiczną prezentację. Plan będzie uchwalany w zwykłej procedurze uchwalania planu miejscowego.

Dodatkowo w celu zobowiązania inwestora do realizacji inwestycji powiązanych, by było to realnie i efektywnie egzekwowane, proponuje się wprowadzenie warunku, aby przystąpienie do użytkowania obiektów budowlanych realizowanych w ramach inwestycji wskazanej w wystąpieniu następowało wyłącznie po zrealizowaniu i nieodpłatnym przekazaniu ich gminie lub zrealizowaniu w pełni ustalonej partycypacji w kosztach. Należy wskazać, że obecnie obowiązujące przepisy, choć przewidują możliwość uchwalania planów miejscowych na wniosek zainteresowanych podmiotów, nie obligują one gminy do podjęcia jakiegokolwiek aktywności planistycznej, nie obligują też do rozpatrzenia takiego wniosku, jak również nie regulują ani nie zabezpieczają roli wnioskodawcy w procesie uchwalania aktów planistyczny.

#### Uproszczony plan miejscowy

W celu ułatwienia realizacji inwestycji na terenach zurbanizowanych o wykształconej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, niewymagającej realizacji w zakresie dróg publicznych oraz infrastruktury technicznej (np. tzw. plomby w zabudowie) w Kodeksie zaproponowano możliwość uchwalenia uproszczonego planu miejscowego, który zawierać ma ustalenia w zakresie przeznaczenia terenów, zagospodarowania terenów inwestycji oraz usytuowania budynków w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych, oraz fakultatywnie – pozostałych ustaleń wymienionych w Tabeli nr 1. Jednakże pomimo położenia działki gruntu, na której projektowana będzie inwestycja, na ww. obszarze uproszczony plan miejscowy nie będzie mógł zostać sporządzony, gdy:

- 1) występują formy ochrony przyrody lub zabytków;
- 2) występuje potrzeba zawarcia w planie ustaleń w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków, w tym krajobrazów kulturowych i dóbr kultury współczesnej, środowiska, przyrody i kształtowania krajobrazu,
- 3) realizacja inwestycji wymaga uchwalenia planu miejscowego;
- 4) nie można zapewnić każdemu terenowi inwestycji bezpośredniego dostępu do drogi publicznej;
- 5) uchwalenie i realizacja tego planu zagraża osiągnięciu albo utrzymaniu ładu przestrzennego.

Obszary, na których może być uchwalony uproszczony plan miejscowy wskaże komisja urbanistyczna i wyznaczy je w studium rozwoju.

#### Uchylenie planu miejscowego

Kodeks wprowadza możliwość uchylenia przez organy gminy uchwalonych planów miejscowych (zwykłych i uproszczonych) wyłącznie w przypadku gdy:

- 1) mimo upływu 5 lat od dnia wejścia w życie nie wszczęto postępowania w przedmiocie zgody inwestycyjnej dla inwestycji przewidzianych w tym planie;
- 2) plan miejscowy uchwalony został dla obszaru nowej urbanizacji, którego wyznaczenie zostało następnie uchylone w studium rozwoju wskutek zmian w programie rozwoju przestrzennego gminy albo rozmieszczenia ICP.

Uchwała uchylająca plan miejscowy będzie musiała zawierać uzasadnienie oraz skutki finansowe.

#### 4.6.3. Miejscowe przepisy urbanistyczne

W wyniku wzmocnienia w Kodeksie studium rozwoju oraz planów miejscowych poprzez zwiększenie ich zakresu oraz poziomu szczegółowości, przepisy w zakresie ochrony krajobrazu wprowadzone do prawodawstwa krajowego na mocy ustawy z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774 i 1688) zostały zredukowane o treści przeniesione do ww. dokumentów. W konsekwencji miejscowe przepisy urbanistyczne (dalej: „MPU”) zawierają ustalenia w zakresie: tablic oraz urządzeń reklamowych, obiektów małej architektury i ogrodzeń. Przepisy dotyczące zakresu stosowania, szczegółowych ustaleń oraz zasad dostosowania pozostały bez zmian w stosunku do oryginału.

#### 4.6.4. Postępowanie w przedmiocie lokalnego aktu planowania przestrzennego

Potrzeba zapewnienia maksymalnej (kompleksowej) ochrony środowiska przyrodniczego i antropogenicznego oraz dóbr cennych przesądziła o wprowadzeniu w projekcie Kodeksu obowiązku przeprowadzania strategicznej oceny, o której mowa w dziale IV 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 (Dz. U. z 2016 r. poz. 353, z późn. zm.; dalej: „ustawa o oś”)<sup>12</sup> do projektu aktu lokalnego innego niż MPU. Wyjątkiem wobec powyższego będzie sytuacja niewielkiej jego modyfikacji spełniającej łącznie następujące warunki:

- 1) przyjmowanego dla obszaru mniejszego niż 0,5 hektara;
- 2) nie przewidującego lokalizacji inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko;
- 3) dotyczącego w całości obszaru zurbanizowanego.

#### Postępowanie zwyczajne

Wszczęcie procedury sporządzania i uchwalania aktu lokalnego nastąpi w drodze uchwały rady gminy, podejmowanej na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta albo z urzędu. Uchwała będzie zawierała mapę wskazującą granice obszaru nim objętego, opis celu, zakresu merytorycznego

---

<sup>12</sup>Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 831, 961 i 1250.



i planowanych ustaleń aktu oraz w przypadku planu miejscowego wstępną ocenę skutków regulacji, informację o zgodności z ustaleniami i planem wykonania studium rozwoju. W okresie 2 lat od dnia podjęcia ww. uchwały (może on zostać przedłużony jednokrotnie o kolejne 2 lata), w celu zapewnienia możliwości późniejszej sprawnej jego realizacji przez organy gminy, na obszarze nim objętym nie będzie udzielana zgoda inwestycyjna dla inwestycji kategorii 3-6 (punkt 4.2) a gmina uzyska prawo pierwokupu znajdujących się tam nieruchomości (chyba, że rada gminy w uchwale postanowi inaczej).

Procedura sporządzania i uchwalania planu miejscowego w sposób znaczący będzie bazowała na aktualnie obowiązujących przepisach regulujących tą materię, jednakże w Kodeksie dokonano wzmocnienia partycypacji społecznej oraz roli komisji urbanistycznej, zapewniając im "większe prawa głosu". Ponadto lokalne akty wymagać będą uzgodnienia i uzyskania opinii od różnego rodzaju organów i instytucji państwowych, których udział wprost będzie gwarancją zapewnienia spójności planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach i umożliwi jego późniejszą realizację. Należy wskazać, że ww. organy wydadzą opinię i dokonają uzgodnienia na swój koszt, w terminie określonym przez wójta, burmistrza albo prezydenta miasta (nie mniej niż 14 dni, a w przypadku organów opiniujących w ramach oos - nie mniej niż 30 dni). W przypadku nie wydania postanowienia, nastąpi uzgodnienie aktu lokalnego w drodze tzw. milczącej zgody.

Dodatkowa przejrzystość procedury uchwalania aktu lokalnego zostanie zagwarantowana poprzez obligatoryjne wyłączenie z niej radnego, który jest m.in. właścicielem nieruchomości "objętej" ustaleniami tego aktu lub jest nim jego małżonek, krewny i osoba spowinowacana. Jeżeli ilość radnych wyłączonych z procedury skutecznie uniemożliwi przyjęcie aktu lokalnego, dokona tego wojewoda w drodze decyzji zastępczej. Niezwłocznie po ogłoszeniu planu miejscowego rada gminy zmieni uchwałę w sprawie budżetu oraz wieloletniej prognozy finansowej, uwzględniając w niej inwestycje stanowiące zadania własne gminy, podlegające obowiązkowi realizacji.

W celu przyspieszenia procedury planistycznej w przypadku, gdy w wyniku analizy zgodności przewidywanych ustaleń planu miejscowego ze studium rozwoju, stwierdzono brak tej zgodności, w Kodeksie dopuszcza się jednoczesne sporządzanie planu miejscowego albo jego zmiany i zmiany studium rozwoju. W takim przypadku:

- 1) projekt planu miejscowego albo jego zmiany może zawierać ustalenia niezgodne ze studium rozwoju;
- 2) projekt planu miejscowego albo jego zmianę sporządza się zgodnie z projektem zmiany studium rozwoju;
- 3) uchwała o przystąpieniu do sporządzania zmiany studium określa zakres merytoryczny i cel planowanych zmian w sposób zapewniający zgodność sporządzanego planu miejscowego albo jego zmiany ze studium rozwoju.

Uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiany będzie możliwe najwcześniej po dniu ogłoszenia studium rozwoju.

#### Postępowanie uproszczone

Postępowanie uproszczone będzie można zastosować w następujących przypadkach:

- 1) zmiany lokalnego aktu dokonywanej wyłącznie w celu wprowadzenia zmian wynikających z przepisów prawa albo wiążących organy gminy rozstrzygnięć wydanych na ich podstawie, w tym decyzji dokonującej lokalizacji ICP Klasy I;
- 2) uchwalenia albo zmiany MPU lub uproszczonego planu miejscowego;
- 3) zmiany lokalnego aktu w zakresie wynikającym z programu rozwoju przestrzennego gminy stwierdzającego brak jego aktualności;

- 4) zmiany planu wykonania studium rozwoju;
- 5) wydania lokalnego aktu przez wojewodę.

przy czym nie stosuje się go do zintegrowanej procedury oddziaływania na środowisko oraz do planów miejscowych dokonujących dostosowania struktury gruntowej. W stosunku do postępowania normalnego, zmniejszeniu ulegnie ilość etapów w procedurze ich sporządzania i uchwalania.

#### Odpowiedzialność odszkodowawcza za wejście w życie planu miejscowego

Omówione wcześniej problemy wynikające ze stosowania obowiązujących przepisów w zakresie odpowiedzialności odszkodowawczej gminy za wejście w życie planu miejscowego, jak również tocząca się w tym zakresie dyskusja przedstawicieli doktryny, prezentujących zasadniczo odmienne stanowiska w kwestii zakresu odszkodowań, skłoniły projektodawców do opracowania nowych zasad odpowiedzialności odszkodowawczej.

Przede wszystkim należy podkreślić, że dokonano wyraźnego rozróżnienia dyspozycji planistycznych polegających na przeznaczeniu nieruchomości pod cel publiczny. W takim przypadku, zgodnie z regulacjami zawartymi w księdze III, właściciel nieruchomości uzyskuje możliwość ubiegania się o wykup nieruchomości - nie jest on ograniczony czasowo, w szczególności nie wiąże się z okresem wprowadzenia zamrożenia inwestycyjnego nieruchomości, co wynika z charakteru planu miejscowego jako aktu mającego pokrycie w aktach planowania finansowego.

Takie uregulowanie zagadnienia skutku wejścia w życie planu miejscowego w zakresie ICP konsumuje w sposób pełny dorobek orzeczniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach przeciwko Polsce (w odniesieniu do bezterminowego zamrożenia nieruchomości w stanie prawnym przed 1994 r. - m. in. sprawy *Skibińscy przeciwko Polsce 52589/99*, *Rosiński przeciwko Polsce 17373/02*, *Buczkiewicz przeciwko Polsce 10446/03*), jak i wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 50/13, dotyczącej utrzymania zamrożeń inwestycyjnych ustanowionych przed rokiem 1994.

W odniesieniu do pozostałych ustaleń planu, innych niż opisane powyżej, a polegających na określeniu zasad zagospodarowania nieruchomości przeznaczonych na cele inne niż publiczne - uznając, że takie ustalenie stanowi przejaw władztwa planistycznego gminy, realizującej zadanie publiczne w interesie społeczności, zaproponowano odmienne od obowiązujących zasady odszkodowawcze, przewidujące odszkodowanie od gminy przede wszystkim w przypadku określenia w planie miejscowym całkowitego zakazu zabudowy, a ponadto w przypadku wygaszenia uchwał udzielonych zgód inwestycyjnych (taką kompetencję gminy przewiduje Kodeks). Odpowiedzialność odszkodowawcza nie będzie ponoszona za te ustalenia planu, które jedynie odzwierciedlają obiektywnie istniejące okoliczności naturalne, takie jak np. ukształtowanie terenu albo fakt, że teren ma charakter zalewowy. Trudno w tym zakresie wskazać odpowiedzialność gminy za te okoliczności faktyczne.

#### 4.7. Realizacja polityki przestrzennej na poziomie krajowym

Aktualnie zauważalny jest brak efektywnej roli koordynacyjnej państwa w gospodarowaniu przestrzenią. Przyjęta przez Radę Ministrów KPZK posiada niejasno zdefiniowaną rolę w systemie planowania przestrzennego w Polsce. Przepisy zawarte upzp nie określają relacji KPZK do średniookresowej strategii rozwoju kraju ani oddziaływania KPZK na inne strategie obejmujące dziedziny funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa. Zasadniczo sporządzane są one w oderwaniu od aspektów przestrzennych, stawiając je na miejscu podrzędnym w stosunku do przyjętych kierunków rozwoju. Brak jest również określenia jasnego wpływu KPZK na plany wojewódzkie

i akty lokalne oraz przepisów wskazujących sposób koordynacji ww. dokumentów (ich wzajemnej zależności i konieczności uaktualniania w przypadku dokonania zmian).

Mając powyższe na uwadze, zdecydowano się na zastąpienie KPZK dokumentem pn. Krajowa Strategia Rozwoju Przestrzennego (dalej: "KSRP") określającym cele i kierunki zagospodarowania przestrzennego kraju oraz obejmujących okres obowiązywania średnio- i długoterminowych strategii rozwoju kraju, co skutkuje koniecznością aktualizacji wszystkim dokumentów w przypadku dokonania zmiany w jednym z nich.

#### Krajowy Program Rozmieszczenia

W gospodarowaniu przestrzenią na obszarze kraju można, w związku ze stosowaniem tzw. specustaw – dedykowanych poszczególnych rodzajom inwestycji liniowych i niektórych punktowych, obserwować brak koordynacji lokalizacji ICP z polityką przestrzenną JST. Obecnie obowiązujące mechanizmy i regulacje prawne stwarzają mało skuteczny tryb określania wstępnego przebiegu ICP o znaczeniu krajowym i sposobu przeniesienia tych postanowień na poziom aktów planowania przestrzennego wszystkich szczebli, co nie skutkuje „zamrożeniem” terenów i występowaniem konfliktów społecznych i przestrzennych. Dlatego też w Kodeksie wprowadzono Krajowy Program Rozmieszczenia (dalej: „KPR”), który stanowi dokument uchwalany przez RM określający wstępny przebieg (również w wielu wariantach) lub wskazujący obszary, na których dopuszczalna jest lokalizacja ponadlokalnych ICP. Przy rozmieszczeniu ICP podstawą będzie kierowanie się ideą zrównoważonego rozwoju i potrzebą zapewnienia ładu przestrzennego, poprzez m.in. tworzenie tzw. korytarzy inwestycyjnych „wyposażonych” w więcej niż jedną ICP o charakterze liniowym lub punktowym, wskazanie warunków ich przecinania się, a także uwzględniając koszty realizacji i późniejszego funkcjonowania danej inwestycji, w celu wybrania wariantu i technologii opłacalnej pod względem ekonomicznym. Ujęcie w KPR ICP o znaczeniu ponadlokalnym stanowić będzie wiążące ustalenia przy sporządzaniu, zmianie lub uchwalaniu przez organy: województwa - planu województwa i wojewódzkiego planu rozmieszczenia (dalej: „WPR”), związku metropolitalnego – studium ramowego, oraz gminy – studium rozwoju, a w konsekwencji planów miejscowych. Powyższe zapewni koordynację pomiędzy planowaniem ICP na szczeblu ponadlokalnym i dostosowanie lokalnych aktów do ich przebiegu, co faktycznie przełoży się na zapewnienie sprawnego funkcjonowania systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce oraz zmniejszy potrzebę uchwalania ustaw specjalnych, które działają de facto poza nim.

#### Komitet Rady Ministrów do Spraw Rozwoju Przestrzennego

Gospodarowanie przestrzenią stanowi proces niezwykle złożony w swojej materii, o charakterze interdyscyplinarnym i angażującym wiele środowisk: społeczeństwo, inwestorów, organy państwowe i jednostki naukowo-badawcze. W związku z dynamiczną zmianą jego części składowych, wymagany jest stworzenie organu sprawującego kontrolę nad zapewnieniem wspólnej wizji jego funkcjonowania. W związku z powyższym oraz faktem, że najważniejsze zmiany w tym obszarze zachodzą na poziomie prawnym, koniecznym wydaje się stworzenie organu pomocniczego RM – Komitetu RM do Spraw Rozwoju Przestrzennego (dalej: „Komitet”). Rola Komitetu będzie tożsama jak w przypadku Komitetu RM do Spraw Europejskich czy Komitetu RM do Spraw Cyfryzacji, czyli opiniowanie wszelkich aktów prawnych oraz dokumentów rządowych wpływających wprost na procesy gospodarowania przestrzenią. Tym samym zapewniona zostanie koordynacji wszelkiego rodzaju polityk i idei, co zapewni spójność systemu i wyeliminuje powstawania wewnętrznych konfliktów (np. sprzeczności przepisów).

#### Krajowa Rada Polityki Przestrzennej

W celu zapewnienia efektywnej pracy Komitetu, konieczne jest powołanie organu jego doradczego – Krajowej Rady Polityki Przestrzennej (dalej: „Rada”), do obowiązków której należeć będzie w szczególności:

- 1) opiniowanie projektu KSRP wraz z prognozą oddziaływania na środowisko;
- 2) opiniowanie projektów aktów prawnych i dokumentów rządowych o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju;
- 3) opiniowanie opracowań i dokumentów Unii Europejskiej, dotyczących spójności przestrzennej;
- 4) wyłanianie Komisji Mediacyjnej oraz nadzorowanie jej pracy;
- 5) formułowanie wniosków i zaleceń w sprawach mających znaczenie dla polityki przestrzennej kraju.

W skład Rady będą wchodzić przedstawiciele korporacji samorządowych, organizacji społecznych i zawodowych, eksperci w zakresie: planowania przestrzennego, prawa administracyjnego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska, polityki miejskiej i inni. Tak szeroki skład zespołu zapewni fachowe i kompleksowe podejście do tematyki planowania przestrzennego, przez co zapewniony i zabezpieczony zostanie interes każdej grupy odpowiedzialnej za jej sprawne funkcjonowanie. Fizycznie, Rada zastąpi aktualnie funkcjonującą Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną przy ministrze.

#### 4.8. Realizacja polityki przestrzennej na poziomie ponadlokalnym

##### Województwo

W opinii wielu ekspertów w dziedzinie planowania i zagospodarowania przestrzennego obecnie uchwalone przez sejmiki wojewódzkie plany wojewódzkie nie spełniają żadnej roli kreacyjnej, gdyż stanowią jedynie zbiór treści zawartych w innych dokumentach, uwarunkowaniach i ustaleniach. Są bowiem swoistego rodzaju inwentaryzacją tego co funkcjonuje w polskim prawodawstwie, co powoduje ich marginalne znaczenie. Ze względu na obszar jaki plany wojewódzkie obejmują, powinny stanowić narzędzie koordynacji innych dokumentów planistycznych w płaszczyźnie wertykalnej: kraj – obszary funkcjonalne – gminy, oraz horyzontalnej: na poziomie poszczególnych jednostek administracyjnego podziału kraju i wyznaczonych obszarów funkcjonalnych.

W związku z ww. potrzebą, w projekcie Kodeksu zwiększono rolę koordynacyjną planowania przestrzennego na poziomie województwa poprzez wprowadzenie:

- 1) wymogu koordynacji planu województwa z innymi dokumentami strategicznymi, w tym ze strategią rozwoju województwa, KPR oraz raportem krajobrazowym, co zapewni realizację spójnej wizji rozwoju kraju;
- 2) ustaleń kierunkowych rozwoju województwa, przy uwzględnieniu potencjału endo- i egzogenicznego, uwarunkowań prawnych w zakresie ochrony obszarów cennych;
- 3) wiążących gminy treści ustaleń planu województwa.

Dotychczas plan województwa nie posiadał żadnych wiążących organy gminy ustaleń przy sporządzaniu lokalnych aktów, przez co pełnił w głównej mierze rolę inwentaryzacyjno-informacyjną. By uspołnić działania planistyczne prowadzone przez samorządy województw sąsiadujących oraz gmin wchodzących w ich skład, jak również gmin tworzących obszary funkcjonalne, zdecydowano się na wskazanie w planie województwa treści z zakresu kreacji przestrzeni, które samorządy gminne lub metropolitalne implementują obligatoryjnie do własnych dokumentów planistycznych. Należą do nich:

- 1) obszary dopuszczalnej lokalizacji instalacji OZE większych niż mała instalacja;
- 2) obszary dopuszczalnej lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 5 000 m<sup>2</sup>;
- 3) obszary zakazu zmiany przeznaczenia użytków rolnych klas I-III na cele nierolnicze;

- 4) lokalizacja krajobrazów priorytetowych oraz ustalenia dotyczące kształtowania i ochrony tych krajobrazów, w tym lokalne formy architektoniczne zabudowy;
- 5) limity obszarów rewitalizacji dla gmin o szczególnej koncentracji negatywnych zjawisk przestrzennych, wyższe niż określone w uor;
- 6) kryteria zawężające w zakresie stopnia zagęszczenia, pozwalające na uznanie terenu za obszar o skupionej zabudowie;
- 7) rozmieszczenie ICP o znaczeniu wojewódzkim oraz krajowym w wojewódzkim planie rozmieszczenia (dalej: WPR).

WPR stanowi wyodrębnioną część planu województwa i wiążącą również gminy oraz organy związku metropolitalnego, w zakresie inwestycji: krajowych (zgodnie z KPR), wojewódzkich, odnoszących się do obszaru funkcjonalnego (powiatowe i gminne o znaczeniu dla tego obszaru) oraz innych, wprowadzonych w wyniku uzgodnienia jednostek zainteresowanych.

Ponadto zagwarantowano możliwość określenia innych wiążących elementów o znaczeniu ponadlokalnym, w szczególności zasady lokalizacji usług infrastrukturalnych i inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko, o ile zostaną one uzgodnione pomiędzy gminami i powiatami, których one dotyczą.

Sprawna koordynacji procesu uzgadniania pomiędzy gminami i związkami metropolitalnymi oraz sporządzania planu województwa (w tym WPR) zostanie zapewniona poprzez możliwość powołania Komisji Planu, składającej się z przedstawicieli marszałka województwa, organów wykonawczych gmin, powiatów oraz związku metropolitalnego, położonych na terenie województwa. W przypadku sporządzania WPR Komisja Planu zostanie rozszerzona o przedstawicieli inwestorów ICP o znaczeniu krajowym i wojewódzkim.

#### Obszary funkcjonalne

W Kodeksie została powielona obecnie funkcjonująca idea tworzenia obszarów funkcjonalnych, w momencie, gdy jest to niezbędne do prowadzenia polityki przestrzennej wobec obszaru szczególnego zjawiska lub przestrzennego, stanowiącego zwarty układ przestrzenny składający się z funkcjonalnie powiązanych terenów, charakteryzujących się wspólnymi uwarunkowaniami, jednorodnością układu osadniczego i przestrzennego uwzględniającego więzi społeczne, gospodarcze i kulturowe oraz przewidywanymi jednolitymi celami rozwoju, a obszar ten nie pokrywa się z podziałem administracyjnym państwa. Obszary te RM wyznaczy obligatoryjnie dla ośrodków wojewódzkich (po uprzednim uzyskaniu opinii marszałków właściwych województw) i związków metropolitalnych, afakultatywnie w planie województwa - samorząd województwa dla innych obszarów.

#### Obszar funkcjonalny związku metropolitalnego

Utworzenie przez RM obszaru funkcjonalnego związku metropolitalnego powoduje automatycznie wygaszenie obszaru funkcjonalnego danego ośrodka wojewódzkiego. Politykę przestrzenną dla tego obszaru wykonują organy związku metropolitalnego, w zakresie niezastrzeżonym dla gmin, poprzez uchwalenie studium ramowego (wiążącego przy sporządzaniu i uchwalaniu studium rozwoju gmin tworzących ten związek) albo studium rozwoju przestrzennego związku metropolitalnego (zastępującego studia rozwoju gmin tworzących ten związek), przy jednoczesnym uwzględnieniu ponadlokalnych uwarunkowań rozwoju zawartych w aktach planistycznych wyższego rzędu. Ponadto, studium ramowe będzie mogło zawierać ustalenia w zakresie

- 1) rozmieszczenia ICP o znaczeniu dla związku metropolitalnego;
- 2) lokalizacji inwestycji mogących znacząco oddziaływać na środowisko;

3) wyznaczania w studium stref funkcjonalnych.

#### Współpraca samorządowa w planowaniu przestrzennym

Samorzady gminne znajdujące się poza granicami związku metropolitalnego będą mogły powołać związek międzygminny, któremu zostaną przekazane zadanie w zakresie programowania i kształtowanie polityki przestrzennej na ich obszarze. W tej sytuacji, analogicznie jak w przypadku obszaru metropolitalnego, związek międzygminny będzie mógł uchwalić ramowe studium rozwoju przestrzennego obszaru związku międzygminnego albo studium rozwoju – zastępujące studia gminne.

#### 4.9. Mediacja planistyczna

Mediacja planistyczna została wprowadzona do Kodeksu w celu stworzenia sposobności do rozstrzygnięcia sporów pomiędzy JST, organami administracji rządowej oraz inwestorami ICP w zakresie treści aktów planowania przestrzennego, w tym głównie lokalizacji infrastruktury technicznej i obiektów uciążliwych dla otoczenia np. składowiska czy spalarni śmieci. Należy nadmienić, że będzie to metoda jawna i pozasądowa, prowadzona przez okres 6 miesięcy przez Komisję Mediacji składającą się od 3 do 5 członków powoływanych przez Radę na wniosek ww. podmiotów, z możliwością przedłużenia za zgodą stron. Wniesienie wniosku przez podmiot zainteresowany z prośbą o mediację w zakresie projektu aktu planowania przestrzennego spowoduje zawieszenie procedury jego sporządzania. Mediacja skończy się sporządzeniem protokołu, zawierającego opis przebiegu postępowania i ustalenie między uczestnikami rozstrzygnięcia.

#### 4.10. Nadzór nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego

Z uwagi na obecnie obowiązujący dość krótki termin oceny zgodności z prawem uchwały: w przedmiocie przystąpienia do sporządzenia aktu planowania przestrzennego oraz w przedmiocie aktu planowania przestrzennego wraz z załącznikami, wynoszącym 30 dni, który w opinii wojewodów jest zdecydowanie zbyt krótki, w Kodeksie zdecydowano o jego wydłużeniu do 60 dni.

Dodatkowo enumeratywnie wymieniono instytucje oraz osoby, które mogą wnieść skargi do sądu administracyjnego wobec aktu planowania przestrzennego. Są nimi: prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, wojewoda, gmina przez którą był on opiniowany oraz osoba, która w dniu jego uchwalenia była właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości objętej tym aktem albo nieruchomości położonej poza tym obszarem, na którą ustalenia tego aktu oddziałują.

Postanowiono również, że w po upływie dwóch lat od dnia wejścia w życie aktu planowania przestrzennego sąd nie stwierdzi jego nieważności, w to miejsce stwierdzając jedynie wydanie aktu z naruszeniem prawa. Ponadto, jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody albo regionalnej izby obrachunkowej, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie aktu planowania przestrzennego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez JST, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga ta zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona, albo jeżeli orzeczenie sądu administracyjnego o stwierdzeniu nieważności aktu planowania przestrzennego stanie się prawomocne, organy gminy mają obowiązek ponowienia czynności dotyczących tego aktu planowania przestrzennego w zakresie niezbędnym do doprowadzenia jego zgodności z prawem.

#### 4.11. Komisje urbanistyczne

Organy samorządu terytorialnego z uwagi na złożoność procesu gospodarowania przestrzenią zostały w Kodeksie wzmocnione organem doradczym w postaci komisji urbanistycznej, której głównym zadaniem jest opiniowanie aktów planowania przestrzennego. Zakres czynności komisji, w stosunku do obecnie posiadanych, został znacznie powiększony m.in. o możliwość wskazania obszarów, dla których może zostać uchwalony uproszczony plan miejscowy. Członkami tej komisji mogą być osoby posiadające specjalistyczną wiedzę i doświadczenie w zakresie planowania

przestrzennego, jednocześnie niebędące z organem powołującym w stosunku budzącym uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności (np. być zatrudnione, spokrewnione lub spowinowaczone). Podobnie jak to mam miejsce obecnie, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może zlecić wykonywanie ww. zadań komisji urbanistycznej innej gminy albo związku metropolitalnego.

#### 4.12. OBSZARY SZCZEGÓLNE

##### Obszary rewitalizacji

W odniesieniu do obszarów rewitalizacji, które wyznaczane są na podstawie uor, Kodeks co do zasady przenosi obowiązujące rozwiązania normatywne. Przede wszystkim dla takich obszarów możliwe jest zawarcie zmodyfikowanej postaci umowy urbanistycznej - na podstawie obowiązku w tym zakresie wskazanego w planie miejscowym w odniesieniu do konkretnego terenu inwestycji. Utrzymano również katalog dodatkowych ustaleń dla planu miejscowego uchwalanego dla obszaru rewitalizacji, wynikających ze specyfiki działań rewitalizacyjnych - rezygnując jednocześnie z nazwy „miejscowy plan rewitalizacji”, sugerującej zasadniczą odmienność tego instrumentu od typowego planu, co wprowadzało niepewność adresatów norm.

##### Obszary zastrzeżone

Projektodawcy zdecydowali się na podjęcie działań związanych z istnieniem luki prawnej, niepozwalającej na skuteczne zabezpieczenie interesów obronności i bezpieczeństwa państwa w wymiarze przestrzennym. Roli tej nie spełniają w szczególności regulacje dotyczące terenów zamkniętych. W związku z tym wprowadzono nową szczególną kategorię obszarów - obszary zastrzeżone, których wyznaczenie wiąże się z dwoma zasadniczymi skutkami normatywnymi. Po pierwsze, następuje na tych obszarach wyłączenie (co do zasady) władztwa planistycznego gminy. Po drugie, istnieje możliwość wskazania dla tych obszarów strefy ochronnej wraz z ograniczeniami w zagospodarowaniu i zabudowie.

Obszary zastrzeżone, z racji na swoją charakterystykę, wyznaczane będą na gruntach Skarbu Państwa (dalej: „SP”) w drodze rozporządzenia Prezesa RM, Ministra Obrony Narodowej albo ministra właściwego do spraw wewnętrznych, biorąc pod uwagę wymogi obronności i zagospodarowania państwa. Gmina wobec przedmiotowych terenów nie będzie mogła wykonywać zadań w zakresie gospodarowania przestrzenią, chyba że zostanie zawarte porozumienie z właściwym organem. W aktach lokalnych wyznaczone zostaną jedynie granicę tych terenów wraz ze strefą ochronną, na terenie której będzie można ustalić ograniczenia:

- 1) w sposobie zagospodarowania terenu, w tym lokalizowaniu i dopuszczalnych parametrach obiektów budowlanych;
- 2) w faktycznym użytkowaniu terenu i gruntu w zakresie przebywania osób lub swobody poruszania się, używania rzeczy i wykonywania czynności.

W Kodeksie uregulowano ponadto odpowiedzialność odszkodowawczą organu ustanawiającego obszar zastrzeżony - za wprowadzone ograniczenia, a także procedurę uchwalania rozporządzenia w tej sprawie, uwzględniającą jego szczególny charakter dla społeczności lokalnej.

#### 4.13. Finansowanie urbanizacji. Wykonanie planu miejscowego przez gminę

Kodeks w zakresie finansowania procesów urbanizacji dokonuje zasadniczej zmiany systemowej. Przede wszystkim likwidacji ulegają obecne opłaty: planistyczna (zw. z wejściem w życie planu miejscowego) oraz adiacencka z tytułu przekształceń nieruchomości oraz realizacji urządzeń infrastruktury technicznej.

Wymienione opłaty są przedmiotem krytyki wynikającej z praktycznych doświadczeń w ich ustalaniu i pobieraniu. Pobór opłaty planistycznej wyłącznie w przypadku zbycia nieruchomości

uniemożliwia ocenę skutków finansowych planu, zaś sama instytucja zbycia jest nadużywana w celu omięcia przepisów. Oparcie wszystkich ww. opłat o kryterium wzrostu wartości nieruchomości nie pozwala na ich spójne określanie, pozostawia również gminę w sytuacji braku jakichkolwiek danych odnośnie kosztów urbanizacji po jej stronie.

Z tych powodów ww. opłaty zostaną one zastąpione jedną opłatą, ustalaną w planie miejscowym, której wysokość oparta będzie o faktyczne koszty realizacji infrastruktury pozwalającej na zagospodarowanie terenów inwestycji. Pozwoli to na wprowadzenie transparentności i pewności w procesie finansowania urbanizacji - zarówno dla gmin jak i inwestorów oraz właścicieli nieruchomości.

Gmina dla zawartych w planie miejscowym inwestycji stanowiących jej zadanie własne, będzie zobowiązana w przeciągu 3 lat od dnia jego wejścia w życie planu uzyskać zgodę inwestycyjną pozwalającą na ich realizację, zaś w terminie 6 lat od tego dnia oddać je do użytkowania. W przypadku niewywiązania się gminy z powyższych obowiązków, w Kodeksie wprowadzono przepis prawny zabraniający uchwalania bądź zmiany planów miejscowych, z wyłączeniem tych, które nie nakładają na nią żadnych obowiązków inwestycyjnych.

Plan miejscowy przewidujący realizację inwestycji w zakresie dróg publicznych oraz sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, będzie mógł zawierać ustalenia odnośnie: obszaru ulepszenia nieruchomości (w przypadku drogi publicznej są to nieruchomości mające dostęp do tej drogi, w przypadku pozostałych inwestycji – nieruchomości, do których możliwe jest ich przyłączenie, natomiast w przypadku dostosowania struktury gruntowej – nieruchomości utworzone w toku tego procesu), szacowanych kosztów realizacji tych inwestycji oraz stawki opłaty infrastrukturalnej dla ww. obszaru, stanowiącej wyraz partycypacji finansowej w kosztach realizacji planu miejscowego. Powyższe będzie mogło stanowić podstawę ustalenia i pobrania przez gminę od ww. właścicieli opłaty infrastrukturalnej.

Wysokość opłaty infrastrukturalnej będzie zróżnicowana dla obszarów nowej urbanizacji, w wyniku konieczności budowy infrastruktury praktycznie „od podstaw”, oraz obszarów pozostałych. Opłata rozdzielona zostanie pomiędzy właścicieli lub użytkowników wieczystych przedmiotowych nieruchomości, w oparciu o kryteria wskazane w przepisie.

Obowiązek uiszczenia przedmiotowej opłaty powstanie po upływie roku od dnia, w którym możliwe stało się przyłączenie do inwestycji nią objętych i realizowany jest w postaci od 5 do 10 rat rocznych niepodlegających waloryzacji.

#### 4.14. Inwestowanie na terenach nieobjętych planem miejscowym

Przepisy Kodeksu, pomimo zagwarantowania organom gminy szeregu narzędzi umożliwiających sprawne sporządzanie i uchwalanie planów miejscowych, dopuszczają możliwość lokalizacji inwestycji na obszarach nimi nieobjętych. Inwestowanie to będzie miało jednak charakter wyjątkowy i następować będzie zgodnie z zasadniczymi rozstrzygnięciami przestrzennymi gminy.

Dlatego też, co wskazano w punkcie 4.6.1, zwiększono szczegółowość studium rozwoju, gdyż realizacja inwestycji na ww. obszarach możliwa będzie wyłącznie zgodnie z określoną w nim strefą funkcjonalną i wskaźnikami oraz z MPU. Obszar analizowany, potrzebny do harmonijnego wkomponowania inwestycji w otoczenie wyznaczony zostanie w granicy 200 metrów od granicy terenu inwestycji, a w przypadku zabudowy pierzejowej będzie nim kwartał zabudowy, w którym znajduje się teren inwestycji, lub naprzeciwległa pierzeja. Należy jednak podkreślić, że inwestycja, w momencie braku planu miejscowego, nie będzie mogła zostać zrealizowana na obszarach, dla



których ustawowo istnieje obowiązek ich uchwalenia. Dodatkowo, teren inwestycyjny, na którym zrealizowana ma być inwestycja, musi spełnić następujące warunki:

- 1) jego powierzchnia odpowiada wskaźnikowi określone w studium rozwoju;
- 2) bezpośrednio graniczy z co najmniej jedną zabudowaną budynkiem służącym zasadniczej funkcji terenu działką gruntu, która jest dostępna z tej samej drogi publicznej - bezpośrednio lub przez drogę wewnętrzną;
- 3) ma zapewniony dostęp do drogi publicznej;
- 4) ma dostęp do istniejących sieci: wodociągowej, kanalizacyjnej oraz elektroenergetycznej, o parametrach wystarczających do obsługi inwestycji;
- 5) nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia użytków rolnych i gruntów leśnych, odpowiednio na cele nierolnicze i nieleśne;
- 6) nie została w stosunku do niego wydana decyzja dokonująca lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 7) nie została w stosunku do niego wydana uchwała o przystąpieniu do sporządzania albo zmiany planu miejscowego w okresie 2 lat od dnia podjęcia uchwały w sprawie przystąpienia do uchwalenia albo jego zmiany.

W stosunku do nieruchomości już zagospodarowanych i zlokalizowanych na obszarze nieobjętym planem miejscowym, Kodeks dopuszcza następujące możliwości:

- 1) budowę budynku uzupełniającego, np. wiaty, garażu czy budynku gospodarczego, o powierzchni nie większej niż 35 m<sup>2</sup>, przy jednoczesnym spełnieniu warunków z pkt 4-7 akapitu znajdującego się powyżej;
- 2) zmianę sposobu użytkowania budynków, przy spełnieniu warunków z pkt 2-7 akapitu znajdującego się powyżej;
- 3) remontu i przebudowy istniejących budynków;
- 4) robót budowlanych na istniejącym obiekcie budowlanym, prowadzących wyłącznie do:
  - a. przystosowania do potrzeb osób niepełnosprawnych,
  - b. poprawy bezpieczeństwa pożarowego;
  - c. poprawy warunków sanitarnych;
  - d. zmniejszenia rocznego zapotrzebowania na energię lub kosztów pozyskania ciepła,
  - e. zamiany źródła energii na OZE lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji,– nie prowadzących do zwiększenia oddziaływania obiektu na tereny sąsiednie, funkcji lub kolorystyki zewnętrznej.

Zwiększenie wymagań jakie musi spełniać projektowana inwestycja na terenach inwestycyjnych nieobjętych obowiązującymi planami miejscowym, ma na celu przeciwdziałanie obecnie występującym dysfunkcjom przestrzennym, powstałym w oparciu o realizację na podstawie decyzji WZ, która jak już wielokrotnie wskazano, nie musi być zgodna ze studium oraz spełniać warunków wynikających z tzw. dobrego sąsiedztwa.

#### 4.15. Wymagania podstawowe obiektów budowlanych oraz warunki techniczne obiektów budowlanych (procedura odstępstw)

Kodeks zawiera wymagania podstawowe stawiane obiektom budowlanym, ich projektowaniu, budowie i użytkowaniu, nieodbiegające zasadniczo od wymagań z art. 5 Pb. Z kolei szczegółowe warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane, podobnie jak pod rządami Pb, zostaną ustalone przez właściwych ministrów w drodze rozporządzeń.

Na podkreślenie zasługuje, iż projektowany akt prawny wprowadza mechanizm, zgodnie z którym podmiot odpowiedzialny za przygotowanie projektu aktu prawnego ustalającego wymagane warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać określone rodzaje obiektów budowlanych (np.

minister), na etapie jego projektowania rozważać będzie, czy i w jakim trybie możliwe będzie zastosowanie innych rozwiązań technicznych, zapewniających równoważny stopień bezpieczeństwa i użyteczności. W zależności od „ciężaru gatunkowego” danej regulacji, projektodawca będzie mógł przewidzieć stosowanie rozwiązań zamiennych:

- 1) bez prewencyjnej kontroli podmiotów zewnętrznych (odpowiedzialność za adekwatność rozwiązania zamiennego spoczywać będzie wyłącznie na głównym projektancie)
- 2) po wcześniejszym uzyskaniu ekspertyzy odpowiedniego rzeczoznawcy,
- 3) po wcześniejszym uzyskaniu zgody organu administracji publicznej.

Możliwym jest także, że projektodawca w ogóle wykluczy możliwość stosowania rozwiązań zamiennych w przypadku najbardziej istotnych rozwiązań technicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa przeciwpożarowego, ochrony zdrowia i życia użytkowników lub innych wartości o szczególnym znaczeniu. Podkreślenia wymaga, że w jednym akcie prawnym (np. rozporządzeniu) mogą być zawarte wszystkie ww. rodzaje przepisów technicznych.

W celu ochrony interesów nabywców nieruchomości, zwłaszcza lokali mieszkalnych, wprowadza się obowiązek, aby w projekcie budowlanym została zamieszczona informacja o zastosowanych rozwiązaniach zamiennych, co może być istotne dla osób, które stają się właścicielami budynku lub jego części, a nie były inwestorem oraz nie uczestniczyły w procesie inwestycyjnym i w podejmowaniu decyzji o odstępstwach od warunków technicznych określonych w przepisach.

Celem projektowanych regulacji w zakresie warunków technicznych jest przede wszystkim stworzenie dogodnych warunków prawnych do stosowania technologii innowacyjnych w budownictwie oraz dostosowania budynków do indywidualnych potrzeb użytkowników. W związku z faktem, że nie każde rozwiązanie zamienne będzie wymagało ekspertyzy lub udziału ministra, przyczyni się to do usprawnienia i uproszczenia procesu inwestycyjnego oraz zmniejszenia zaangażowania administracji publicznej.

#### 4.16. Zasady sytuowania obiektów i urządzeń budowlanych

Kodeks przewiduje wprowadzenie jednolitego sposobu określania (w Kodeksie oraz przepisach odrębnych) zasad sytuowania obiektów budowlanych oraz ustanawiania wokół nich stref bezpieczeństwa (np. dla dróg publicznych, terenów kolejowych, gazociągów itp.), w których występować będą ograniczenia w zakresie sytuowania obiektów budowlanych. Dodatkowo wprowadzony zostanie jednolity i efektywny sposób dopuszczania wyjątków od tych przepisów. Należy podkreślić, że choć Kodeks określa podstawowe zasady sytuowania obiektów, nie czyni tego jednak w sposób bezwzględny. Dopuszcza bowiem odmienne określenie zasad sytuowania obiektów budowlanych w planie miejscowym albo w szczególnie uzasadnionych przypadkach w zgodzie inwestycyjnej (na obszarze nieobjętym planem).

Projektowane zmiany zwiększą elastyczność przepisów dotyczących usytuowania obiektów budowlanych dopuszczając wyjątki od zasad ogólnych na bardzo wczesnym etapie przygotowywania inwestycji. Ujednolicenie procedur dla wszystkich rodzajów inwestycji przyczyni się do uproszczenia etapu planowania i projektowania inwestycji, umożliwiając przyspieszenie momentu rozpoczęcia ich realizacji.

#### 4.17. Dostęp do dróg publicznych i infrastruktury technicznej. Przyłącza i zjazdy

W Kodeksie zaproponowano, aby do każdego terenu inwestycji zapewniony był obowiązkowo dostęp do drogi publicznej. W odniesieniu do budynków przeznaczonych na pobyt ludzi ma on być realizowany poprzez bezpośredni zjazd lub przez drogę wewnętrzną o odpowiedniej szerokości. Dla

pozostałych inwestycji może być realizowany po spełnieniu odpowiednich wymagań, także poprzez służebność.

Z kolei w zakresie budowy przyłączy i zjazdów w Kodeksie przewidziano jednolitą procedurę uzyskiwania zgody na przyłączenie do infrastruktury technicznej i dróg oraz wprowadzono mechanizmy wymuszające na zarządcach dróg i gestorach sieci aktywne i odpowiedzialne uczestnictwo w procedurze sporządzenia planu miejscowego.

Kodeks wprowadza także jednolitą definicję przyłącza, jako budowli łącząca punkt rozdzielczy zlokalizowany na sieci z instalacją obiektu budowlanego, miejscem odprowadzania wód opadowych lub instalacją odnawialnego źródła energii. Natomiast szczegółowe określenie elementów technicznych składających się na poszczególne rodzaje przyłączy i instalacji obiektu budowlanego nastąpi w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

Proponowane zmiany dotyczące zasad przyłączania terenu inwestycji do infrastruktury technicznej i dróg publicznych przyczynią się do przyspieszenia procesu inwestycyjnego poprzez ujednolicenie obowiązujących procedur.

#### 4.18. Projekt budowlany

W projektowanych przepisach przewiduje się wyraźne rozróżnienie elementów projektu budowlanego, które będą podlegały weryfikacji przez organ administracji publicznej od elementów, za których prawidłowe sporządzenie odpowiadać będą wyłącznie projektanci.

W celu uczynienia bardziej czytelnym zakresu odpowiedzialności projektanta za poprawność projektu budowlanego, przepisy Kodeksu dotyczące uczestników procesu inwestycyjnego przewidują, że przy skomplikowanych inwestycjach konieczny będzie udział głównego projektanta, projektantów (branżowych) oraz projektanta sprawdzającego. Główny projektant będzie ponosił odpowiedzialność za zgodność projektu budowlanego z przepisami prawa, rozstrzygnięciami wydanymi w toku procesu inwestycyjnego oraz zasadami wiedzy technicznej w zakresie zagadnień właściwych dla posiadanych przez niego uprawnień budowlanych oraz skoordynowanie techniczne i organizacyjne poszczególnych opracowań wchodzących w skład projektu budowlanego, opracowywanych przez innych projektantów. Natomiast za rozwiązania przyjęte w poszczególnych opracowaniach projektowych odpowiedzialność będą ponosić projektanci, którzy je sporządzili. Projektant sprawdzający natomiast będzie odpowiadał za projekt w zakresie odpowiadającym odpowiedzialności głównego projektanta.

Konsekwencją przyjętych rozwiązań będzie zwiększenie odpowiedzialności projektantów w zakresie zastosowanych rozwiązań technicznych oraz usprawnienie procesu wydawania zgody inwestycyjnej (urzędnicy nie będą oceniać projektu technicznego stanowiącego część projektu budowlanego).

Dla inwestycji zaliczanych do kategorii 2 polegających na budowie budynku lub budowli Kodeks przewiduje obowiązek sporządzenia, zamiast projektu budowlanego planu sytuacyjnego. Dokument ten sporządzany jest już w obecnym stanie prawnym w odniesieniu m.in. do przyłączy, przy czym jego forma nie została precyzyjnie opisana w Pb. Dokument ten będzie sporządzany przez inwestora. Natomiast rodzaj opracowań kartograficznych wykorzystywanych na etapie projektowania inwestycji do sporządzenia planu sytuacyjnego powinien być dostosowany do specyfiki i charakteru inwestycji oraz stopnia skomplikowania przewidywanych robót budowlanych. W związku z tym plan sytuacyjny będzie sporządzany na mapie do celów projektowych albo innej mapie pochodzącej z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zawierającej co najmniej elementy stanowiące treść mapy ewidencyjnej. Rodzaje opracowań kartograficznych wymaganych do sporządzenia planu

sytuacyjnego na potrzeby poszczególnych kategorii inwestycji, określone zostaną w rozporządzeniu RM. Regulacja ta spowoduje możliwość sporządzania planów sytuacyjnych dla niektórych rodzajów inwestycji na niepełnej mapie zasadniczej, której pozyskanie z zasoby będzie tańsze. Wylimitowane zostaną zarazem niejednoznaczności dotyczące opracowań geodezyjnych i kartograficznych niezbędnych do wykorzystania na etapie projektowania inwestycji budowlanych.

#### 4.19. Zmiany w zakresie prac geodezyjnych i kartograficznych

Zaproponowane rozwiązania dotyczą obsługi prac polegających na sporządzaniu map do celów projektowych, map z projektem podziału, geodezyjnego tyczenia obiektów w terenie oraz geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

Projektowane przepisy wprowadzają fakultatywność procedury uzgodnień listy materiałów niezbędnych geodecie do wykonania zgłoszonych prac. O potrzebie i celowości uzgodnień decydował będzie wykonawca prac geodezyjnych i kartograficznych, któremu przyznaje się uprawnienie do złożenia w tym zakresie stosownego wniosku. W przypadku braku wniosku geodety o dokonanie uzgodnień organ, który otrzymał zgłoszenie pracy geodezyjnej lub kartograficznej będzie zobowiązany udostępnić geodecie materiały i dane wymienione przez niego w zgłoszeniu – niezwłocznie, nie później niż w terminie 5 dni roboczych. Powyższe rozwiązanie umożliwi, w ocenie projektodawców skrócenie terminu oczekiwania przez geodetę na materiały i dane niezbędne mu do wykonania pracy geodezyjnej lub kartograficznej związanej z budowlanym procesem inwestycyjnym, jak również wylimituje fikcję w zakresie stosowania procedury uzgodnień listy materiałów występującą w przypadkach elektronicznej obsługi zgłoszeń prac.

Projektowana ustawa przewiduje określenie maksymalnego, nieprzekraczalnego terminu weryfikacji przez organy służby geodezyjnej i kartograficznej zbiorów danych i materiałów będących wynikiem prac geodezyjnych wykonywanych na potrzeby budownictwa. W efekcie doprowadzi to do skrócenia terminu weryfikacji przez właściwe organy wyników prac geodezyjnych i kartograficznych wykonywanych w związku z budowlanym procesem inwestycyjnym.

#### 4.20. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie

W związku z projektowanymi regulacjami Kodeksu i uchycieniem Pb zachodzi potrzeba uchwalenia aktu prawnego, który obejmie swoim zakresem przedmiotowym w sposób całościowy kwestie dotyczące pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, wykonywania zawodów architekta i inżyniera budownictwa oraz funkcjonowania izb samorządów zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa, które dotychczas regulowane były przez kilka aktów prawnych.

Projekt Kodeksu przewiduje powstanie ustawy o zawodach architekta oraz inżyniera budownictwa, mającej na celu:

- 1) usystematyzowanie przepisów dotyczących osób pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie,
- 2) ujednoczenie niespójnych (zawartych w dwóch odrębnych ustawach) przepisów dotyczących odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej w budownictwie poprzez objęcie wspomnianych dwóch rodzajów odpowiedzialności wspólnym trybem,
- 3) zwiększenie aktywności samorządów zawodowych w egzekwowaniu odpowiedzialności dyscyplinarnej związanej z nienależytym wykonywaniem zawodu,
- 4) zwiększenie aktywności izb architektów i inżynierów w zakresie podnoszenia kwalifikacji zawodowych swoich członków,

- 5) usunięcie wątpliwości co do konstytucyjności aktualnie obowiązujących przepisów regulujących zakres uprawnień budowlanych z uwagi na zawarcie ich w rozporządzeniu, a nie w akcie prawnym w randze ustawy,
- 6) uporządkowanie przepisów dotyczących specjalności, w jakich udzielane są uprawnienia budowlane.

#### 4.21. Zgoda inwestycyjna

W projektowanej regulacji przewiduje się zastąpienie decyzji o pozwoleniu na budowę nową instytucją prawną zgody inwestycyjnej, która oprócz decyzji zezwalającej na fizyczne rozpoczęcie procesu budowlanego, może zawierać również:

- 1) rozstrzygnięcie o dopuszczalności realizacji inwestycji na obszarze, na którym nie obowiązuje plan miejscowy,
- 2) szczegółowe warunki zabezpieczenia terenu inwestycji i prowadzenia robót budowlanych,
- 3) określenie czasu użytkowania tymczasowych obiektów budowlanych
- 4) określenie terminów rozbiórki istniejących obiektów budowlanych objętych wnioskiem,
- 5) szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru na budowie,
- 6) rozstrzygnięcie o podziale nieruchomości.

Należy zauważyć, że zgoda inwestycyjna stanowić będzie rodzaj skonsolidowanego rozstrzygnięcia administracyjnego łączącego w sobie dzisiejszą decyzję o pozwoleniu na budowę, decyzję o warunkach zabudowy, a także decyzję zatwierdzającą podział nieruchomości.

#### Kategorie inwestycji

Intencją przyświecającą projektodawcom jest jednoznaczne przesądzenie, jakie rodzaje inwestycji wymagają zgody organu administracji publicznej i w jakiej procedurze może być ona udzielona. W tym celu wprowadzony zostanie katalog 6 kategorii inwestycji. Kryteriami podziału determinującymi, w jakiej kategorii znajduje się dany rodzaj inwestycji będą, uwzględniając znaczenie inwestycji dla interesu publicznego: stopień jej skomplikowania technicznego, sposób oddziaływania na otoczenie, a także wysokość i powierzchnia zabudowy obiektu budowlanego. Podział na kategorie nastąpi w rozporządzeniu RM.

Zakłada się dokonanie podziału kategorie według następującego schematu:

- Kategoria 1 – obejmuje zarówno roboty budowlane dotychczas nieobjęte ani procedurą zgłoszenia, ani pozwolenia na budowę, jak i niektóre roboty budowlane wymagające aktualnie zgłoszenia albo pozwolenia na budowę. Są to najprostsze prace lub takie, które w powszechnym mniemaniu nie wymagają zgody inwestycyjnej np. remont wewnątrz obiektu budowlanego wymagający na gruncie Pb zgłoszenia.
- Kategoria 2 – co do zasady są to inwestycje wymagające obecnie zgłoszenia zamiaru wykonania robót budowlanych, ale także niektóre inwestycje, które wymagają pozwolenia na budowę np. budowa garażu o powierzchni zabudowy do 35 m<sup>2</sup>.
- Kategoria 3 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę wydawanego przez starostę, charakteryzujące się niewielkim stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią np. budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego o powierzchni zabudowy do 200 m<sup>2</sup>.
- Kategoria 4 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę wydawanego przez starostę, charakteryzujące się średnim stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią np. budowa budynku usługowego o powierzchni zabudowy od 100 do 1 000 m<sup>2</sup>.

- Kategoria 5 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę wydawanego przez starostę charakteryzujące się znacznym stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią np. budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego posiadającego od 5 do 10 kondygnacji.
- Kategoria 6 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę wydanego przez wojewodę charakteryzujące się najwyższym stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią np. budowa wielkopowierzchniowego obiektu handlowego.

#### Wymagania formalne dla poszczególnych kategorii inwestycji

Poziom wymagań formalnych w stosunku do poszczególnych inwestycji będzie stopniowo wzrastał wraz z kategorią inwestycji, przyczyniając się do lepszego wyważenia interesu inwestora z interesem publicznym, reprezentowanym przez organ. Rozszerzeniu w porównaniu z obecnym stanem prawnym ulegnie zbiór inwestycji, które będą mogły zostać zrealizowane w trybie tzw. milczącej zgody. Od tego do jakiej kategorii zostanie zakwalifikowana inwestycja zależeć będą także:

- 1) stopień szczegółowości wymaganego przez organ opracowania projektowego (projektu budowlanego albo planu sytuacyjnego),
- 2) terminy na wydanie poszczególnych rozstrzygnięć,
- 3) obligatoryjności rozstrzygnięcia o dopuszczalności lokalizacji inwestycji na obszarze bez planu miejscowego,
- 4) możliwości skorzystania z instytucji milczącej zgody,
- 5) organ właściwego do rozstrzygnięcia o zgodzie inwestycyjnej w pierwszej instancji,
- 6) obligatoryjności uzyskania rozstrzygnięć innych organów (np. Państwowej Straży Pożarnej).

Realizacja najprostszych inwestycji (zaliczanych do kategorii 1-2) nie ulegnie zasadniczej zmianie w stosunku do regulacji Pb. Inwestycje zaliczane do kategorii 1 będą mogły być realizowane bez poddawania się jakiegokolwiek procedurze administracyjnej. Z kolei odnośnie inwestycji z kategorii 2 inwestor będzie miał do wyboru, w jakiej formie chce, aby zostało zakończone postępowanie: w formie decyzji czy tzw. milczącej zgody (zbliżonej do obecnego zgłoszenia) – tj. w następstwie braku rozstrzygnięcia organu zrównanego przez ustawodawcę z wydaniem pozytywnego rozstrzygnięcia.

W przypadku wyboru trybu „milczącej zgody” organ na wydanie negatywnego rozstrzygnięcia będzie miał 14 dni. Dla wyżej wymienionych inwestycji brak planu miejscowe nie będzie przeszkodą w ich realizacji, a kwestia dopuszczalności ich lokalizacji będzie rozważana w toku postępowania przez organ. Ustawodawca wychodzi z założenia, że – co do zasady - inwestycje, które nie prowadzą do zwiększenia oddziaływania obiektu na tereny sąsiednie lub prowadzą do poprawy bezpieczeństwa pożarowego, zmniejszenia zapotrzebowania na energię czy przystosowania obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych, będą mogły być realizowane zawsze, także na obszarach nieobjętych planem miejscowym. Takie inwestycje w ogromnej większości będą zaliczane do kategorii 1 i 2.

W przypadku inwestycji zaliczanych do wyższych kategorii (3-6) tryb procedowania organu zależeć będzie od faktu obowiązywania albo nie obowiązywania na danym obszarze planu miejscowego. Na obszarach objętych planem inwestycje należące do kategorii 3 i 4 (średnio skomplikowane, o niewielkim oddziaływaniu na otoczenie) będą mogły być realizowane w trybie milczącej zgody (czas na wydanie decyzji odmownej przez organ wynosić będzie odpowiednio: 14 i 28 dni). Z kolei inwestycje z kategorii 5 i 6 trybowi milczącej zgody nie będą podlegać.

### Milcząca zgoda

Instytucja milczącej zgody, istniejąca już w obecnym stanie prawnym ulegnie w Kodeksie istotnej modyfikacji.

Z punktu widzenia skutków prawnych rozstrzygnięcie w kwestii wyrażenia zgody inwestycyjnej w sposób dorozumiany (milcząco) będzie równoważne z wydaniem decyzji administracyjnej. W konsekwencji stronie przysługiwać będzie prawo do kwestionowania takiej decyzji w trybie postępowania odwoławczego, jak i – na dalszym etapie – sądownoadministracyjnego która będzie mogła być wykorzystywana w odniesieniu do większego niż obecnie katalogu inwestycji podlegających regulacji ustawowej.

Z punktu widzenia technicznego instytucja milczącej zgody będzie jednym ze sposobów zwalczania beczynności i przewlekłości postępowania administracyjnego. W toku tego postępowania, do czasu upływu terminu na załatwienie sprawy organ będzie mógł wydać dowolne rozstrzygnięcie kończące postępowanie, np. decyzję udzielającą zgody inwestycyjnej, ale także decyzję odmowną lub umarzającą postępowanie. Natomiast brak wydania przez organ w wyznaczonym terminie (14 lub 28 dni) jakiegokolwiek rozstrzygnięcia, skutkować będzie wydaniem milczącej zgody.

### Zgoda inwestycyjna na obszarze nieobjętym planem miejscowym

Projektowane przepisy przewidują, że postępowanie prowadzone w następstwie wniosku o udzielenie zgody inwestycyjnej dla inwestycji zaplanowanej na obszarze nieobjętym planem miejscowym, składać się będzie z dwóch etapów. W pierwszym etapie organ administracji inwestycyjnej dokona oceny zgodności projektowanej inwestycji z przepisami prawa, w tym ustaleniami studium w zakresie wskaźników zabudowy i zagospodarowania przestrzennego (obecnie zgodność ze studium nie jest warunkiem wydania decyzji WZ), na tym etapie inwestycja będzie też uzgadniana z innymi organami administracji publicznej. Etap ten zakończy się albo wydaniem postanowienia o dopuszczalności realizacji inwestycji albo wydaniem decyzji odmawiającej zgody inwestycyjnej. Dopiero po uzyskaniu postanowienia o dopuszczalności realizacji inwestycji, inwestor wzywany będzie do dostarczenia dokumentów koniecznych do uzyskania zgody inwestycyjnej sensu stricto, m.in. projektu budowlanego. W tym czasie inwestor będzie mógł uzyskać także prawa do terenu inwestycji.

Skutkiem zaproponowane regulacji jest wprowadzenie dla przeważającej większości inwestycji zasady „jednego okienka” polegającej na tym, że jeden organ w toku postępowania w sprawie wydania zgody inwestycyjnej, oprócz wydania zgody na realizację inwestycji, będzie mógł rozstrzygać również o kwestii dopuszczalności lokalizacji inwestycji (na obszarach nieobjętych planem miejscowym) lub podziale nieruchomości. Dotychczas organem właściwym do decydowania o dopuszczalności lokalizacji inwestycji na obszarze bez planu miejscowego (decyzja WZ) oraz o podziale nieruchomości był wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W projektowanym stanie prawnym właściwość tę przejmie organ, który wydawać będzie zgodę inwestycyjną – starosta lub wojewoda.

Planowanym skutkiem projektowanych przepisów dotyczących zgody inwestycyjnej jest:

- 1) zmniejszenie ilości wydawanych rozstrzygnięć w procesie inwestycyjnym i czasochłonności uzyskania dokumentu uprawniającego do rozpoczęcia budowy, ponieważ ocena dopuszczalności inwestycji będzie elementem (pierwszym etapem) wydawania zgody inwestycyjnej, a nie jak obecnie osobną decyzją,
- 2) zapewnienie większej spójności między poszczególnymi etapami procesu inwestycyjnego,
- 3) zapewnienie równego traktowania inwestorów niezależnie od formy w jakiej uzyskali zgodę inwestycyjną,

- 4) zwiększenie pewności prawa w wyniku precyzyjnego określenia wymagań dla inwestycji realizowanych na obszarach nieobjętych planem miejscowym oraz bardziej elastycznych zasad dotyczących uzbrojenia terenu (np. możliwość zasilania inwestycji OZE).

#### 4.22. Strony postępowania w sprawie zgody inwestycyjnej

Projektowana ustawa wyróżniać będzie dwie podstawowe sytuacje różniące się sposobem wyznaczania stron, przy czym pierwsza z nich będzie stanowić zasadę, a druga wyjątek od niej:

- a. w przypadku, gdy inwestycja znajduje się na obszarze objętym planem miejscowym albo należy do kategorii 2 (o niewielkim stopniu skomplikowania), niezależnie od tego, czy obowiązuje na danym obszarze plan miejscowy, stroną będzie wyłącznie inwestor;
- b. w przypadku, gdy inwestycja należąca do kategorii 3-6 (inwestycje o średnim lub wysokim stopniu skomplikowania) nie znajduje się na obszarze objętym planem miejscowym, stronami będą oprócz inwestora również gmina oraz właściciele i zarządcy nieruchomości położonych w obszarze analizowanym. Ponadto stronami będą organizacje społeczne, jeżeli jest to uzasadnione ich celami statutowymi.

Natomiast realizacja inwestycji należącej do kategorii 1 (najprostsze inwestycje) nie będzie podlegała żadnemu trybowi administracyjnemu, a zatem nie będzie potrzeby wyznaczania stron. że jeżeli jednak wolą inwestora będzie poddanie się procedurze zgody inwestycyjnej - wtedy będzie on jedyną stroną postępowania.

Bardziej adekwatne pojęcie obszaru analizowanego zastąpi nieostre, choć zdefiniowane na gruncie Pb, pojęcie obszaru oddziaływania. Obszar analizowany określać się będzie poprzez wyznaczenie wokół terenu inwestycji obszar o szerokości nie przekraczającej 200 metrów, pozwalający na ustalenie spełnienia warunków: wkomponowania się inwestycji w najbliższe sąsiedztwo, a także mieszczącego się w granicach ściśle określonych wskaźników zagospodarowania przestrzennego i zabudowy. Proponowane rozwiązanie ograniczy wątpliwości odnośnie tego, komu przysługuje status strony w danym przypadku, usprawniając i przyspieszając proces inwestycyjny. Szerszą niż dotychczas partycypację społeczną na obszarze bez planu miejscowego zapewnić ma rozciągnięcie prawa do bycia stroną na organizacje społeczne, jeżeli jest to uzasadnione ich celami statutowymi. W konsekwencji większej jednoznaczności przepisów zmniejszy się obciążenie pracowników organów administracji publicznej w związku z ustalaniem stron oraz liczba błędów w tym procesie. Wobec faktu, iż we wszystkich postępowaniach na obszarach objętych planem miejscowym stroną będzie wyłącznie inwestor, zmniejszy się znacząco ilość stron w postępowaniach o wydanie zgody inwestycyjnej. Należy jednak zauważyć, że ograniczenie kręgu stron równoważyc będzie zwiększona partycypacja społeczeństwa na etapie tworzenia planów miejscowych. Osoby znajdujące się w obszarze oddziaływania potencjalnej inwestycji (w rozumieniu przepisów uchylanego Pb), powinny bowiem czynnie uczestniczyć w planowaniu przestrzennym, korzystając z przysługujących im uprawnień, w tym uprawnień do wnoszenia wniosków i uwag do uchwalanych aktów planowania przestrzennego oraz inicjowania zmian tych aktów.

Warto odnotować, że w celu usunięcia wątpliwości pod jaki adres należy dokonywać doręczeń, Kodeks wprowadza rozwiązanie, zgodnie z którym podstawowym sposobem dokonywania doręczeń jest doręczenie na adres wskazany w ewidencji gruntów i budynków. W interesie właścicieli nieruchomości będzie zatem upewnienie się, czy stan uwidoczony w ewidencji odpowiada rzeczywistemu stanowi prawnemu. Dopiero w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub braku danych w ewidencji gruntów i budynków pozwalających na ustalenie danych



osobowych, w szczególności adresu zamieszkania właściciela lub zarządcy nieruchomości, zawiadomienia dokonywane będzie w drodze obwieszczenia.

#### 4.23. Organy administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego

Z wejściem w życie Kodeksu powiązane jest wejście w życie nowej ustawy o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego. W toku prac nad Kodeksem koniecznym stało się dostosowanie obecnie obowiązującej struktury organów administracji budowlanej do przepisów w nim zawartych. Proponowane zmiany wynikają również z analizy dotychczasowej struktury organów i dostrzeżonej potrzeby jej reformy.

Podział na administrację inwestycyjną i nadzór budowlany, zwłaszcza w kontekście ich kompetencji, jest logiczny i w pełni uzasadniony. Stąd planowane jest jego pozostawienie. W związku z nomenklaturą zastosowaną w Kodeksie, w tym ustanowieniem zgody inwestycyjnej, jako instytucji organizującej cały proces inwestycyjny, zmienione zostaną nazwy organów.

W skład administracji inwestycyjnej (odpowiadającej administracji architektoniczno-budowlanej) wejdą: starosta, wojewoda oraz minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa.

W skład nadzoru budowlanego wejdą: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego oraz okręgowi inspektorzy nadzoru budowlanego (powołani na bazie zlikwidowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego).

Szczegółowe regulacje dotyczące organów administracji inwestycyjnej oraz nadzoru budowlanego zawarte zostaną w odrębnej ustawie.

#### 4.24. Inwestycje celu publicznego

Jednym z zasadniczych celów projektodawców Kodeksu jest kodyfikacja przepisów regulujących zasady lokalizacji i realizacji ICP o znaczeniu krajowym i ponadlokalnym, dla których obowiązują dedykowane akty prawne w formie ustaw specjalnych (tzw. specustaw). Zastąpienie specustaw jednolitym trybem przygotowania i realizacji ICP, zakładającym podział tych inwestycji na trzy klasy, pozwoli na systemowe osadzenie tego zagadnienia w przepisach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Brak tego osadzenia wskazuje się powszechnie jako największą wadę systemową specustaw.

Ponadto, uwzględniając tezy zawarte w wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 23/05, opracowano mechanizmy integrowania ICP, zwłaszcza dużych przedsięwzięć ponadlokalnych, z lokalnym porządkiem planistycznym. Etapy tej integracji dostosowane są do etapów przygotowania inwestycji, w ramach którego następuje stopniowe precyzowanie ustaleń przestrzennych.

Przepisy dotyczące lokalizacji ICP należy analizować łącznie z omówionymi wcześniej regulacjami w zakresie rozmieszczenia tych inwestycji - tworzą one kontekst planistyczny inwestycji, dla których nie podjęto jeszcze rozstrzygnięcia lokalizacyjnego. Rozmieszczenie jest również platformą porozumienia między inwestorami, zwłaszcza w przypadku, gdy inwestycje krzyżują się oraz wobec uznania, że inwestycje mogą zostać zlokalizowane we wspólnym korytarzu inwestycyjnym. Dla gmin stopień związania planami rozmieszczenia związany jest z zasadniczymi decyzjami o rozwoju przestrzennym, dotyczącymi wyznaczenia obszarów nowej urbanizacji. Pozwoli to na harmonijne planowanie rozwoju, uwzględniającego późniejszą realizację i funkcjonowanie tych inwestycji. Kodeks wprowadza podział ICP na klasy, dla których mogą obowiązywać różne regulacje w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji:

- 1) Klasa I – obejmuje ICP o znaczeniu strategicznym, do których zalicza się m.in.: drogi krajowe i wojewódzkie, linie kolejowe, lotniska użytku publicznego, gazociągi wysokiego ciśnienia oraz sieci przesyłowe, dystrybucyjne energii elektrycznej o napięciu 110 kV lub wyższym,
- 2) Klasa II – obejmuje m.in.: gminne oraz powiatowe drogi publiczne, linie tramwajowe, sieci dystrybucyjne energii elektrycznej o napięciu niższym niż 110 kV,
- 3) Klasy III – obejmująca ICP o nieliniowym charakterze, inne niż wymienione w punkcie 2.

Lokalizacja ICP będzie przeprowadzana zgodnie z KPR i WPR (dla Klasy I jest to obowiązkowe) i nastąpi w planie miejscowym (możliwe dla wszystkich Klas, obligatoryjnie dla Klasy III), decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej (dalej: „decyzja ŚL”) albo decyzji zintegrowanej (wyłącznie Klasa I i II przy spełnieniu odpowiednich warunków). Ponadto dla ICP sporządzona będzie ooś (o ile kwalifikuje się do tego zgodnie z ustawą ooś), przeprowadzanej w ramach postępowania o wydanie decyzji środowiskowo-lokalizacyjnej albo decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Udzielenie zgody inwestycyjnej będzie następowało na wniosek inwestora w drodze decyzji zintegrowanej albo na zasadach ogólnych.

#### Decyzja środowiskowo-lokalizacyjna

Decyzja środowiskowo-lokalizacyjna integruje rozstrzygnięcie w zakresie określenia środowiskowych uwarunkowań realizacji inwestycji (regulowane przepisami odrębnymi) oraz w zakresie ustalenia lokalizacji inwestycji. Pozwala to na dokonanie na tym etapie kompleksowej oceny zasadności realizacji inwestycji w danym wariantcie, także biorąc pod uwagę skutki typowo urbanistyczne, związane z konsekwencjami dla lokalnej polityki przestrzennej oraz funkcjonowania istniejących inwestycji.

Wniosek o wydanie decyzji ŚL dla całej lub fragmentu ICP zgłaszany przez inwestora zawiera enumeratywnie wymieniony w Kodeksie katalog dokumentów (w tym opinię urbanistyczną, która ocenia wpływ inwestycji na ład przestrzenny na poziomie lokalnym, w szczególności zgodność ICP z lokalnymi aktami planowania przestrzennego i konieczność ich zmiany oraz wpływ na istniejące i planowane zagospodarowanie przestrzenne) oraz opinii właściwych instytucji, organów i urzędów (wydawanych w terminie 60 dni od daty otrzymania wniosku, albo 30 dni dla ICP Klasy I). Organ wydając decyzję ŚL (po uprzedniej analizie załączonych do wniosków dokumentów), dokona w niej jej lokalizacji oraz określi dodatkowe warunki przeprowadzenia procesu inwestycyjnego na każdym jego etapie (również kompensacji za wykonane szkody np. wobec środowiska przyrodniczego). Decyzja ta, stanowić będzie również podstawę do wykonania prac przygotowawczych tj. wycinki drzew, przeprowadzenia badań archeologicznych lub geologicznych i uprawnia do nieodpłatnego wejścia na teren, na którym koniecznym jest wykonanie ww. prac.

Z dniem, w którym decyzja ŚL stanie się ostateczna dokonuje się swoistego rodzaju „rezerwacja terenów” nią objętych, przez okres jej ważności, gwarantując tym samym możliwość jej realizacji, tym sposobem:

- 1) nieruchomości stanowiące własność SP lub JST nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego,
- 2) nie wydawane są inne decyzje ŚL oraz decyzje zintegrowane, za wyjątkiem inwestycji powiązanych,
- 3) nie realizują się innych inwestycji, poza powiązanymi z inwestycją objętą decyzją ŚL (przez okres 5 lat dla ICP Klasy I albo 3 lat dla ICP pozostałych Klas)
- 4) na obszarach morskich wstrzymuje się wszelkie inwestycje infrastrukturalne, poza powiązanymi.

Decyzja ŚL będzie wiązać gminy przy sporządzaniu lub zmianie studium ramowego oraz planów miejscowych. Tryb tej zmiany został w Kodeksie uregulowany, z możliwością interwencji

wojewody w przypadku braku realizacji przez gminę ww. obowiązku. Dopiero dostosowanie planów miejscowych pozwoli na przejście do fazy realizacji inwestycji.

#### Decyzja zintegrowana

Decyzja zintegrowana jest decyzją administracyjną zastępującą kilka rozstrzygnięć wydawanych przez różne organy administracyjne. Przede wszystkim udziela zgody inwestycyjnej na realizację ICP, jak również dokonuje podziału nieruchomości, wywłaszczenia lub ograniczenia w korzystaniu z niektórych nieruchomości, ustala obowiązek i wysokość odszkodowania za nabycie praw rzeczowych do nieruchomości oraz stanowi tytuł prawny do dysponowania terenem na cele inwestycyjne. W przypadku, gdy w planach miejscowych albo decyzji ŚL nie dokonano lokalizacji inwestycji, poza nielicznymi wyjątkami przewidzianymi w Kodeksie, dokonuje tego decyzja zintegrowana.

Organ wydający decyzję zintegrowaną dokona analizy wniosku inwestora zawierającego niezbędne dokumenty wymienione enumeratywnie w Kodeksie, następnie uzgodni go z właściwymi organami. Należy również wskazać, że od momentu zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie jej wydania, do dnia w który stanie się ona ostateczna dokonuje się "rezerwacji terenu" analogicznie jak w przypadku decyzji ŚL. Organ wydający decyzję zintegrowaną nada jej rygor natychmiastowej wykonalności z urzędu (ICP Klasy I) albo w pozostałych przypadkach na wniosek inwestora uzasadniony istotnym interesem społeczno-gospodarczym. Powyższe zobowiąże do wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń na rzecz inwestora i uprawni go do objęcia ich w faktycznie posiadanie i rozpoczęcie procesu inwestycyjnego. Termin wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali określać będzie decyzja zintegrowana, jednak nie będzie on mógł być krótszy niż 90 dni dla ICP Klasy I i 120 dni dla pozostałych ICP, liczonych od dnia, w którym ta decyzja stała się ostateczna. W tym okresie właściciele lub użytkownicy wieczysti ww. nieruchomości będą mogli użytkować je bezpłatnie. W przypadku, gdy wywłaszczenie obejmować będzie nieruchomość zabudowaną budynkiem mieszkalnym albo budynkiem o funkcji mieszanej, w skład której wchodzi funkcja mieszkaniowa, inwestor będzie miał obowiązek zagwarantowania dotychczasowemu właścicielowi lokalu zamiennego, chyba że właściciel ten nie zachowa terminu wydania albo opróżnienia lokali – wtedy obowiązek ten nie wystąpi.

#### Nabywanie praw do nieruchomości

Kodeks dokonuje integracji przepisów z zakresu nabywania praw do nieruchomości w związku z realizacją ICP. Zaproponowane regulacje uwzględniają jednak szczególny (masowy) charakter inwestycji liniowych, w tym inwestycji Klasy I, mających strategiczny charakter. Stąd zachowano różnice m. in. w zakresie oddzielenia decyzji wywłaszczeniowej od decyzji odszkodowawczej.

Na wstępie należy wskazać, że przeznaczenie nieruchomości na cel publiczny w planie miejscowym lub decyzji dokonującej jej lokalizacji będzie podstawą nabycia przez inwestora prawa własności lub innego prawa rzeczowego nieruchomości albo ustanowienia na niej ograniczonego prawa rzeczowego w drodze umowy, lub do umownej zamiany nieruchomości, po uprzednim przeprowadzeniu negocjacji. W przeciwnym wypadku nabycie praw do nieruchomości nastąpi w decyzji zintegrowanej.

#### Negocjacje

Przed nabyciem nieruchomości proces negocjacji będzie przeprowadzany pomiędzy inwestorem i właścicielem nieruchomości, w tylko i wyłącznie przypadku realizacji na terenie jego nieruchomości ICP Klasy III oraz celów publicznych niezwiązanych z realizacją inwestycji, jeszcze przed złożeniem przez inwestora wniosku o wydanie decyzji zintegrowanej. W ramach negocjacji, trwającej nie więcej

niż 2 miesiące, oprócz warunków finansowych możliwe będzie zaproponowanie właścicielowi nieruchomości zamiennej. Zaznaczyć należy, że nie będzie obowiązku przeprowadzania negocjacji w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, jeżeli w ciągu 2 miesięcy od opublikowania ogłoszenia we właściwych publikatorach nie zgłoszą się osoby uprawnione do ich przeprowadzenia.

### Wywłaszczenie

Wywłaszczenie nieruchomości, w całości albo części, podobnie jak to ma miejsce obecnie, możliwe będzie tylko i wyłącznie na rzecz SP albo JST. Nieruchomości stanowiącej własność SP nie będą podlegały wywłaszczeniu, przy czym nie będzie to dotyczy wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających przedmiotową nieruchomość. W przypadku, gdy wywłaszczona zostanie tylko część nieruchomości, co spowoduje brak możliwości prawidłowego wykorzystania zgodnie z aktualnym przeznaczeniem jej pozostałej części, właściciel lub użytkownik wieczysty będzie miał prawo żądania nabycia jej w całości.

Z dniem, w którym decyzja zintegrowana stanie się ostateczna, prawo własności nieruchomości przejdzie na rzecz SP lub JST, a użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe wygasną. Natomiast umowy: dzierżawy, najmu oraz użyczenia dotyczące wywłaszczanych nieruchomości mogą być wypowiedziane przez inwestora ze skutkiem natychmiastowym (ICP Klasy I) albo z zachowaniem 3-miesięcznego okresu wypowiedzenia (w przypadku pozostałych inwestycji), przy czym inwestor zostanie zobligowany od wypłaty odszkodowania za straty spowodowane rozwiązaniem tych umów.

W sytuacji gdy ICP zostanie zrealizowana, a postępowanie w sprawie wywłaszczenia nie zostanie zakończone przed dniem wydania ostatecznej decyzji zintegrowanej, orzekać się będzie o nabyciu praw na rzecz SP albo JST za odszkodowaniem.

### Ustanowienie publicznych ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości

Institucja ustanowienia publicznych ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości zastępuje zarówno regulacje zawarte obecnie w art. 124 i nast. ugn, jak i podobne regulacje pojawiające się w specustawach.

Zawarte w Kodeksie możliwości ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości mają na celu zagwarantowanie inwestorowi ICP jej sprawną realizację, w tym przygotowanie i przeprowadzenie procesu inwestycyjnego, oraz późniejszą eksploatację. W związku z powyższym właściciel lub użytkownik nieruchomości, na którą nałożono takie ograniczenia ma obowiązek udostępnić ją w celu wykonania ICP oraz jej późniejszej eksploatacji. Inwestor w stosunku do ww. nieruchomości będzie zobowiązany do przywrócenia do stanu pierwotnego po zakończeniu prowadzonych przez siebie prac, a w przypadku gdy nie jest to możliwe, może zostać wezwany przez właściciela albo użytkownika wieczystego do jej nabycia.

W Kodeksie zapewniono, w sytuacji wstąpienia siły wyższej lub nagłej potrzeby uniknięcia powstania znacznej szkody, możliwość czasowego zajęcia nieruchomości, na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Podobnie jak ma to miejsce w ww. przypadku, podmiot, który zajął nieruchomość będzie miał obowiązek przywrócenia jej do stanu poprzedniego, wypłaty odszkodowania na rzecz właściciela albo użytkownika wieczystego, albo nawet do nabycia praw do niej.

### Odszkodowanie

Za wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu, podobnie jak w obecnym stanie prawnym, będzie przysługiwać odszkodowanie, które zostanie ustalone w decyzji zintegrowanej (ICP Klasy II i III) albo decyzji odszkodowawczej (ICP

Klasy D). Do jego zapłaty zobowiązany będzie inwestor, przy czym wartość będzie podlegać waloryzacji na dzień zapłaty. W sytuacji, gdy decyzja, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność, osoba, której wypłacono odszkodowanie, lub jej spadkobierca są zobowiązani do zwrotu tego odszkodowania po jego waloryzacji na dzień zwrotu.

Podstawą ustalenia odszkodowania będzie stanowić wartość rynkowa wywłaszczonych praw, a w przypadku gdy na nieruchomości wywłaszczanej istnieć będą inne prawa rzeczowe, odszkodowanie to będzie pomniejszane o kwotę równą wartości tych praw. Dodatkowo, w przypadkach określonych w Kodeksie, wartość ta będzie powiększana o pewien „bonus”.

Wysokość odszkodowania ustalać się będzie wg stanu, przeznaczenia i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji zintegrowanej, przy czym jako „stan nieruchomości” należy rozumieć stan zagospodarowania, stan prawny, stan techniczno-użytkowy, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, a także stan otoczenia nieruchomości, w tym wielkość, charakter i stopień zurbanizowania miejscowości, w której nieruchomość jest położona.

Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości, z wyjątkiem sytuacji gdy ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej. W tym przypadku podstawą ustalenia wysokości odszkodowania będzie wartość odtworzeniowa nieruchomości.

W ramach odszkodowania właścicielowi nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą, odpowiednia nieruchomość zamienna, należąca do zasobu nieruchomości SP, albo innych JST i agencji rządowych.

Odszkodowanie przysługiwać będzie również w przypadku ustanowienia publicznych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości w wysokości wynagrodzenia za oddanie nieruchomości do korzystania, oraz w sytuacji późniejszych szkód związanych z udostępnieniem nieruchomości.

#### Postępowanie administracyjne dla ICP

Uznając, że specustawy wprowadziły szereg regulacji niezbędnych dla usprawnienia postępowań administracyjnych, zwłaszcza w przypadku inwestycji o masowym charakterze, zdecydowano się na skodyfikowanie szczególnych zasad proceduralnych w tym zakresie.

Kwestia ustalania stanu prawnego nieruchomości została uregulowana analogicznie do przepisów dotyczących postępowania administracyjnego w procesie inwestycyjnym.

W projektowanych przepisach uregulowano sposób zawiadomienia o wszczęciu postępowania oraz doręczania decyzji i zawiadamiania o jej wydaniu.

Projektowane przepisy przewidują, iż w razie śmierci jednej ze stron lub jej przedstawiciela nie trzeba zawieszać postępowania. Regulacja ta ma na celu przyspieszenie i usprawnienie postępowania. Została wprowadzona gdyż w postępowaniach dotyczących lokalizacji ICP, szczególnie liniowych może występować wiele stron, a dotychczas śmierć chociażby jednej ze stron, czy pełnomocnika blokowała na długi okres wydanie rozstrzygnięcia. Wprowadzenie projektowanego przepisu umożliwi dalsze procedowanie bez zawieszania postępowania.

Również w celu usprawnienia i przyspieszenia postępowania wyłączono stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego dotyczących ustanowienia kuratora dla spadków nieobjętych i wyznaczenia przedstawiciela dla osób nieobecnych lub niezdolnych do czynności prawnych. Przepis, w sytuacji gdy zajdzie potrzeba ustanowienia kuratora lub przedstawiciela nadaje to uprawnienie organowi prowadzącemu postępowanie.

W celu przyspieszenia postępowania dotyczącego lokalizacji ICP określono terminy na rozpatrzenie skargi na decyzję przez wojewódzki sąd administracyjny, a także na rozpatrzenie skargi kasacyjnej przez Naczelny Sąd Administracyjny.

Przepisy Kodeksu mają na celu wzmocnienie stabilności decyzji dotyczących lokalizacji ICP. Niejednokrotnie zdarza się, że na skutek złożonych środków zaskarżenia, w tym środków nadzwyczajnych (takich jak np. wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji lub o wznowienie postępowania zakończonych decyzją ostateczną) po rozpoczęciu inwestycji, a nawet i po ich zakończeniu, decyzje te zostają wyeliminowane z obrotu prawnego na skutek decyzji organów lub orzeczeń sądów. Projektowane przepisy w przypadku rozpoczęcia inwestycji w praktyce uniemożliwiają wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji na podstawie, które ta inwestycja jest realizowana. W najgorszym razie inwestor przed rozpoczęciem inwestycji będzie miał świadomość, że decyzja może zostać wyeliminowana z obrotu prawnego.

#### Zwrot wywłaszczonych nieruchomości

W Kodeksie uregulowano również zasady zwrotu nieruchomości wywłaszczonych w momencie, gdy pomimo upływu określonego czasu nie rozpoczęto robót budowlanych związanych z realizacją ICP, nie przystąpiono do jej użytkowania albo podjęto zamiar o użyciu jej na cel inny niż określony w decyzji dokonującej wywłaszczenia. Sytuacja ta, nałoży obowiązek poinformowania uprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy nieruchomości o możliwości jej zwrotu. Niemniej jednak w przypadku zwrotu przedmiotowej nieruchomości, uprzedni właściciel lub jego spadkobiercy zobowiązani są do zwrotu otrzymanego odszkodowania, po wcześniejszej jego waloryzacji, albo nieruchomości zamiennnej, którą otrzymali. Należy również nadmienić, że przedmiotowa nieruchomość zwracana jest w stanie, w jakim znajduje się w dniu jej zwrotu. Tym samym nie będzie konieczne przywrócenie jej do stanu poprzedniego.

Regulacje w zakresie zwrotów wywłaszczonych nieruchomości co do zasady powtarzają obowiązujące regulacje, zawarte w ugn. Regulacje kodeksowe wykonują ponadto wyrok TK w sprawie SK 26/14, w którym TK stwierdził, że obecne regulacje dotyczące zwrotów nieruchomości w zakresie, w jakim uzależniają przewidziane w nich żądanie byłego współwłaściciela wywłaszczonej nieruchomości lub jego spadkobierców od zgody pozostałych byłych współwłaścicieli nieruchomości lub ich spadkobierców, są niezgodne z art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 21 ust. 2 i art. 31 ust. 3 Konstytucji.<sup>13</sup> Zaproponowane przepisy regulują zagadnienie zwrotu nieruchomości w przypadku współwłasności nieruchomości, jak również w przypadku dziedziczenia tego prawa.

#### Przepisy szczególne dla publicznego zasobu mieszkaniowego

W odniesieniu do nowo wprowadzanego celu publicznego w zakresie inwestycji mieszkaniowych zdecydowano o nałożeniu na inwestorów tych inwestycji szczególnych obowiązków związanych z ich lokalizacją. Przede wszystkim wskazano, że zarówno na etapie lokalizacji, jak i realizacji inwestycji w zakresie publicznego zasobu mieszkaniowego należy uwzględnić możliwie szeroki dostęp tej inwestycji do infrastruktury technicznej i społecznej, a także możliwość obsługi mieszkańców przez system transportowy, w szczególności zbiorowy transport publiczny. Uznano również, że niezbędnym elementem jest nałożenie obowiązków w zakresie zapewnienia spójności społecznej, w szczególności poprzez harmonijne osadzenie inwestycji w otoczenie oraz zapewnienie dostępności dla osób o ograniczonej sprawności, w szczególności osób starszych. Warto nadmienić, że możliwość realizacji lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu gminnego w ramach inwestycji komercyjnych została również przewidziana w instytucji umowy urbanistycznej.

---

<sup>13</sup> Dz. U. z 2015 r. poz. 1039.

Ponadto wskazano, że inwestycje w zakresie publicznego zasobu mieszkaniowego lokalizuje się na obszarze zurbanizowanym, zaś w gminach, w których wyznaczono obszar zdegradowany, dąży się do zlokalizowania tych inwestycji na obszarze zdegradowanym.

Kodeks przewiduje ponadto dla ministra możliwość określenia, w drodze rozporządzenia, szczegółowych kryteriów lokalizacji i wymogów technicznych inwestycji w zakresie publicznego zasobu mieszkaniowego.

#### 4.25. Utrzymanie obiektów budowlanych i katastrofa budowlana.

W zakresie utrzymania obiektów budowlanych Kodeks nie wprowadza diametralnych zmian. Na uwagę zasługuje sposób zróżnicowania obowiązków dotyczących corocznych kontroli okresowych. Nowe przepisy przewidują, że właściciele obiektów budowlanych należących do kategorii 1-3 będą zwolnieni z ww. obowiązku, z tym zastrzeżeniem, że minister będzie mógł rozciągnąć go na poszczególne rodzaje obiektów budowlanych należące do kategorii 3. W następstwie powyższego, tylko inwestycje z kategorii 4-6 będą wymagały prowadzenia książki obiektu budowlanego stanowiącej dokument przeznaczony do wpisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

Kodeks przewiduje ponadto efektywną metodę egzekwowania obowiązków nałożonych przez organ nadzoru inwestycyjnego (odpowiednik nadzoru budowlanego) na właściciela obiektu budowlanego w ramach kontroli stanu technicznego obiektu, takich jak:

- 1) nakaz przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego w odpowiednim ze względu na rodzaj potencjalnego zagrożenia zakresie lub przedstawienia ocen technicznych, ekspertyz dotyczących stanu technicznego obiektu,
- 2) nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących obiektu budowlanego mogących powodować zagrożenie dla enumeratywnie określonych dóbr albo wynikających ze stanu technicznego obiektu,
- 3) nakaz rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu nienadającego się do remontu, odbudowy lub wykończenia.

W przypadkach stwierdzenia, że nie jest możliwe wykonanie nałożonego obowiązku przez właściciela, zastępczo, na koszt właściciela, będzie go wykonywać gmina. Kodeksowa regulacja problematyki katastrofy budowlanej nie będzie zasadniczo odbiegać od rozwiązań przyjętych w Pb.

#### 4.26. Naruszenie przepisów Kodeksu

W związku z wprowadzeniem szerokiej definicji inwestycji, obejmującej zarówno wykonywanie robót budowlanych, jak i zmianę zagospodarowania terenu, możliwe będzie określenie jednej procedury legalizacyjnej dla wszystkich rodzajów samowoli. W zakresie kar za dokonanie samowoli, intencją ustawodawcy jest odejście od dotychczasowych opłat legalizacyjnych określonych na podstawie tabeli załączonej do ustawy. W to miejsce przewiduje się wprowadzenie innych, bardziej elastycznych zasad legalizacji inwestycji. Szczegółowe propozycje w tym zakresie zostaną przedstawione w ustawie - przepisy wprowadzające.

#### 4.27. Rejestr urbanistyczno-budowlany

Istniejące zbiory urzędowych danych dotyczących gospodarowania przestrzenią podlegać będą integracji w postaci Rejestru urbanistyczno-budowlanego. Będzie on prowadzony w systemie teleinformatycznym, zapewniając interoperacyjność z pozostałymi zbiorami danych, m. in. Zintegrowanym Systemem Informacji o Nieruchomościach.

Zakres danych gromadzonych w Rejestrze obejmuje

- 1) akty planowania przestrzennego i postępowań w przedmiocie ich uchwalenia, zmiany albo uchylenia;
- 2) zgody inwestycyjne;
- 3) zezwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych;
- 4) decyzje lokalizacji ICP;
- 5) rozporządzenia ustanawiające obszary zastrzeżone;
- 6) akty nadzoru nad działalnością JST;
- 7) rozstrzygnięcia wydane w postępowaniach w przedmiocie naruszenia przepisów Kodeksu.

Dostęp do danych w Rejestrze będzie możliwy za pomocą środków komunikacji elektronicznej, zaś przewidywane funkcjonalności Rejestru pozwolą m. in. na przeglądanie wszystkich danych dotyczących konkretnej nieruchomości.

Rejestr stanowić będzie narzędzie zapewnienia transparentności procesu planistycznego oraz inwestycyjnego, a także pozwoli na zwiększenie pewności inwestowania poprzez zebranie w jednym miejscu wszystkich istotnych informacji o warunkach realizacji inwestycji.

Utworzenie urzędowego Rejestru zapewni warunki do współpracy i efektywności wymiany danych oraz uproszczenie i automatyzację dostępu do informacji i danych rejestrowych.

## 5. WEJŚCIE W USTAWY W ŻYCIU. ZAGADNIENIA PRZEJŚCIOWE

Z uwagi na obszerność wymaganych regulacji przejściowych, dostosowawczych, a przede wszystkim wielość i obszerność zmian koniecznych do dokonania w innych ustawach, projektodawcy zdecydowali się na wprowadzenie Kodeksu za pomocą odrębnej ustawy - Przepisy wprowadzające Kodeks urbanistyczno-budowlany. Najistotniejszymi regulacjami ustawy wprowadzającej będzie uchylenie ustaw, których obszar regulacyjny jest w całości przenoszony do Kodeksu (Pb, upzp). Częściowo uchyleniu podlegać będzie ugn, z której wyłączane są zagadnienia dotyczące podziałów, scaleń i podziałów, wyłączeń oraz opłat adiacenckich. Znaczne zmiany dotyczyć będą również w ustawie z dnia 17 maja 1989 r. - Prawa geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 520, z późn. zm.)<sup>14</sup> oraz szeregu innych ustaw (przewiduje się, że zmiany obejmą ok. 80 ustaw).

Przepisy przejściowe i dostosowujące opracowane zostaną w sposób pozwalający adresatom norm na harmonijne przejście na stosowanie Kodeksu. Dotyczy to będzie zarówno organów władzy publicznej, inwestorów jak i właścicieli nieruchomości.

Przewiduje się, że Kodeks wejdzie w życie z dniem 1 stycznia, co jest zgodne z § 1 ust. 1 uchwały Nr 20 Rady Ministrów z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednoczenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych (M. P. poz. 205).

## 6. POZOSTAŁE INFORMACJE

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych, o których mowa w § 4 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65, poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji.

---

<sup>14</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 831, 1137 i 2281 oraz z 2016 r. poz. 65, 352, 585, 903 i 1250.



Projekt ustawy nie wymaga notyfikacji programu pomocowego, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz. U. z 2007 r. Nr 59, poz. 404, z późn. zm.)<sup>15</sup>.

Projekt ustawy z chwilą przekazania do konsultacji publicznych oraz uzgodnień międzyresortowych został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 o działalności lobbingowej w procesie stosowania prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.)<sup>16</sup> oraz § 52 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979). W Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji zamieszczone zostaną także zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

Projekt ustawy jest zgodny z przepisami Unii Europejskiej i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami dotyczącymi funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej.

---

<sup>15</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2008 r. Nr 93, poz. 585, z 2010 r. Nr 18, poz. 99, z 2011 r. Nr 233, poz. 1381 oraz z 2015 r. poz. 1830

<sup>16</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2009 r. Nr 42, poz. 337, z 2011 r. Nr 106, poz. 622, Nr 161, poz. 966 oraz z 2015 r. poz. 1893