

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Rozwoju i Technologii Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Piotr Uściński, Sekretarz Stanu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pan Michał Gil, Dyrektor w Departamencie Planowania Przestrzennego Ministerstwa Rozwoju i Technologii (MRiT), tel. 22 522 56 00, email: michal.gil@mrit.gov.pl Pani Anna Michalik, Zastępca Dyrektora w Departamencie Planowania Przestrzennego MRiT, tel. 22 522 56 00, email: anna.michalik@mrit.gov.pl Pan Łukasz Marciniak, Zastępca Dyrektora w Departamencie Planowania Przestrzennego MRiT, tel. 22 522 56 16, email: lukasz.marciniak@mrit.gov.pl	Data sporządzenia 19.04.2022 Źródło: Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, Krajowy Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności Nr w wykazie prac: UD369
--	---

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Przedmiotowy projekt ustawy stanowi element Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Planowany termin wejścia w życie przepisów ustawy to 1 stycznia 2023 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących wprowadzenia Rejestru Urbanistycznego oraz dalszej cyfryzacji aktów planistycznych, które wejdą w życie terminie późniejszym (1 stycznia 2026 r.).

W „Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020, z perspektywą do 2030 r.” (M.P. 2017 r. poz. 260) jako jeden z projektów strategicznych w obszarze „Instytucje prorozwojowe i strategiczne zarządzanie rozwojem” wymieniona jest „Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego”.

Reforma procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie procesu budowlanego została zrealizowana poprzez ustawę z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471, z późn. zm.). Projekt zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz innych ustaw jest kontynuacją reformy procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Reforma planowania przestrzennego jest jednym z kamieni milowych przewidzianych do realizacji w ramach KPO, wymienionym w części grantowej w komponencie A „Odporność i konkurencyjność gospodarki”. Umożliwi to pozyskanie środków dla podmiotów zaangażowanych we wdrożenie reformy”

Analiza obowiązujących przepisów, w szczególności ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922 i 1873), zwanej dalej „upzp”, prowadzi do wniosku, że jest konieczne kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem przestrzenią, w tym z uwzględnieniem powiązań planowania przestrzennego, tworzącego ramy dla przyszłych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie pełniącego funkcje ochronne wobec wartości wysoko cenionych. Wnioski te potwierdza analiza wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli z zakresu planowania przestrzennego przeprowadzonych w latach 2010-2016, ujęta w opracowaniu końcowym pn. „System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym”. Zidentyfikowano problemy dotyczące skuteczności trzech podstawowych narzędzi w kreowaniu polityki przestrzennej w gminach, tj. studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. 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.

Kluczowym problemem wynikającym z suburbanizacji w Polsce jest prywatyzacja korzyści oraz upublicznienie kosztów związanych z procesami urbanizacji. Korzyści odnoszone są przede wszystkim przez prywatnych inwestorów osiedlających się na terenach podmiejskich (często w obszarach atrakcyjnych przyrodniczo bądź krajobrazowo). Równocześnie wobec braku instrumentów partycypacji inwestorów w kosztach budowy i utrzymania służącej im infrastruktury (zwłaszcza komunikacyjnej i komunalnej), koszty te praktycznie w całości są ponoszone przez samorządy gmin (czyli de facto przez ogół podatników).

Próbie oszacowania kosztów wynikających z rozpraszania zabudowy ponoszonych odpowiednio przez prywatnych inwestorów i samorząd gminy podjęli między innymi P. Gibas i K. Heffner. W świetle publikowanych wyliczeń budowa domu w odległości powyżej 280 metrów od istniejącej zwartej zabudowy wymaga od inwestora poniesienia dodatkowego kosztu w wysokości 7820 zł. Natomiast gmina w związku z budową takiej nieruchomości musi ponieść jednorazowo koszt 231 tys. zł i dodatkowo kolejne 23 tys. zł rocznie (za Gibas P., Heffner K., 2018, Społeczne i ekonomiczne koszty bezładu przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich, Studia nad Chaosem Przestrzennym¹).

Podsumowując – chaos przestrzenny jest przyczyną rosnących kosztów gospodarczych, środowiskowych i społecznych.

Równie ważną kwestią jest nieprawidłowe funkcjonowanie systemu prawnego w obszarze planowania przestrzennego – w związku z brakiem wymogu spójności sposobu zagospodarowania terenu na obszarach pozbawionych planu miejscowego z polityką przestrzenną gminy określoną w studium oraz wadliwą interpretacją zasady dobrego sąsiedztwa. Właściciel nieruchomości, na której znajduje się budynek, tak mieszkalny (na przykład dom jednorodzinny), jak i służący prowadzeniu działalności gospodarczej (na przykład mały sklep spożywczy), pozbawiony jest faktycznie jakichkolwiek zabezpieczeń służących zachowaniu dalszego prawidłowego ich funkcjonowania. Obecnie prymat jest przyznawany, tak przez doktrynę jak i judykaturę, nowym inwestorom, z niemalże całkowitym pominięciem inwestycji już istniejących, co jest szczególnie silnie widoczne w przypadku nowych inwestycji dużych inwestorów dysponujących szerokim zapleczem prawnym.

Przedmiotowy projekt stanowi odpowiedź na problemy zidentyfikowane jako najpilniejsze do rozwiązania. Dotyczy to w szczególności:

1) przewlekłości procedur w sprawie uchwalania aktów planistycznych. Jak wynika z badań statystycznych „Planowanie i Zagospodarowanie Przestrzenne” realizowanych przez Główny Urząd Statystyczny na zlecenie Ministerstwa Rozwoju i Technologii, prawie 1/3 planów miejscowych jest procedowana ponad 3 lata. W miastach wojewódzkich, gdzie przygotowywanych jest najwięcej planów miejscowych ten wskaźnik wynosi ponad 50%. Na ogół największym odsetkiem projektów planów sporządzanych powyżej 3 lat charakteryzują się duże miasta i gminy położone w ich otoczeniu (podlegające dynamicznym przekształceniom – m.in. na skutek suburbanizacji i związanej z nią presji inwestycyjnej) oraz gminy turystyczne. Długotrwałość procedury planistycznej w tych miejscowościach odzwierciedla skalę właściwych dlań problemów i konfliktów w zakresie kształtowania i zagospodarowania przestrzeni;

2) niedostatecznego wpływu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na kształtowanie polityki przestrzennej gminy. W studium organy gminy ustalają podstawowy zakres polityki przestrzennej, przede wszystkim przez wskazanie terenów przeznaczonych pod zabudowę, wstępną lokalizację infrastruktury technicznej, obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, obszarów chronionych i innych określonych w ustawie o planowaniu. Jednak, pomimo wagi tych zapisów, ustalenia zawarte w studium w praktyce wiążą organy gminy jedynie na etapie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Uchwała rady gminy w sprawie studium, choć wiąże organ gminy przy realizacji polityki przestrzennej, nie stanowi podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

3) braku odpowiedniego wyposażenia terenów mieszkaniowych w niezbędną do ich funkcjonowania infrastrukturę społeczną, która gwarantowałaby odpowiedni standard życia w środowisku mieszkaniowym, w związku z brakiem kompleksowych regulacji dotyczących zasad i sposobu kształtowania sieci osadniczej, w tym finansowania kosztów urbanizacji, co najmocniej obrazuje powstawanie nowych osiedli mieszkaniowych bez zapewnienia żłobków, przedszkoli, szkół, jak również miejsc wypoczynku (parki, zieleńce, place zabaw, tereny wspólne);

4) niedostatecznego dostępu do informacji dotyczących kształtowania i realizacji polityki przestrzennej, w tym do aktów planowania przestrzennego, rozstrzygnięć w procesie inwestycyjno-budowlanym i innych aktów, utrudniającego sporządzanie projektów aktów planowania i innych rozstrzygnięć, służących kształtowaniu ładu przestrzennego. Dane planistyczne są obecnie rozproszone w różnych rejestrach i bazach utrzymywanych na wszystkich poziomach administracji kraju. Ułatwienie dostępu do zasobów planistycznych jest kluczowe z punktu widzenia efektywności prowadzenia procesu inwestycyjnego;

5) przypadkowego zagospodarowania terenów nieobjętych planem miejscowym, w związku z brakiem wymogu spójności sposobu zagospodarowania terenu na obszarach pozbawionych planu miejscowego z polityką przestrzenną gminy określoną w studium, co przyczynia się do faktycznego pozbawienia jakichkolwiek zabezpieczeń służących zachowaniu prawidłowego dalszego funkcjonowania istniejącego zainwestowania – prymat jest przyznawany nowym inwestycjom, z niemalże całkowitym pominięciem kwestii ich wpływu na funkcjonowanie obiektów już istniejących, w tym zabudowy mieszkaniowej, czy miejsc służących prowadzeniu działalności gospodarczej będącej podstawą utrzymania właściciela nieruchomości;

6) braku mechanizmów i narzędzi wygaszających nieaktualne decyzje o warunkach zabudowy, zwane dalej „decyzjami

¹ Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Studia nad chaosem ¹przestrzennym. Cz. 2 . Koszty chaosu przestrzennego. Praca zbiorowa pod redakcją A. Kowalewskiego, T. Markowskiego i P. Śleszyńskiego, Warszawa 2018

wz”, wydane na podstawie stanu faktycznego przestrzeni, który przez wiele lat mógł ulec istotnym zmianom oraz braku uniwersalnych narzędzi, które zwiększyłyby udział inwestorów w kształtowaniu polityki przestrzennej, umożliwiając im większy wpływ na kierunek tej polityki, ale jednocześnie zwiększając ich partycypację w kosztach danych rozwiązań polityki przestrzennej.

2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Przygotowanie reformy systemu planowania przestrzennego wymaga pilnego dokonania zmian legislacyjnych w celu ułatwienia procedur i optymalizacji obecnych przepisów:

1. Wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, uchwalanego obligatoryjnie dla całej gminy, w randze aktu prawa miejscowego – planu ogólnego. Plan ogólny nie będzie określał przeznaczenia terenu, a będzie jedynie wskazywał na katalog przeznaczeń terenu możliwych do wyznaczenia w planach miejscowych. W ustawie wskazano, że plan ogólny pomimo statusu aktu prawa miejscowego, nie kształtuje sposobu wykonywania prawa własności, w takim rozumieniu, że normy ustanawiane w planie ogólnym nie są wiążące wprost w przypadku podejmowania działań bezpośrednio wpływających na zagospodarowanie terenu, w tym procedur budowlanych.

Plan ogólny będzie dokumentem związanym o krótkiej liście ustaleń, co pozwoli na jego sprawne przyjmowanie. Pozwoli on określić:

- zgeneralizowaną strukturę funkcjonalno-przestrzenną gminy przez wydzielenie stref planistycznych, w których będą mogły być realizowane zdefiniowane wcześniej funkcje terenów. Dla stref zostaną także określone podstawowe parametry zabudowy i zagospodarowania terenu. Zasięg stref umożliwiających rozwój zabudowy mieszkaniowej zdeterminowany zostanie wynikiem doprecyzowanego metodologicznie zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową.
- granice obszaru, na którym możliwe będzie uzupełnianie zabudowy w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy,
- granice obszarów zabudowy śródmiejskiej, dla których możliwe będzie zmodyfikowanie określonych warunków inwestowania,
- standardy dostępności infrastruktury społecznej, czyli zasady lokalizacji nowej zabudowy mieszkaniowej w relacji do obsługujących je obiektów realizujących usługi publiczne.

Plan ogólny stanowić będzie schemat zagospodarowania przestrzeni, jego ustalenia będą wiążące zarówno dla planów miejscowych, w tym zintegrowanego planu inwestycyjnego, zwanego dalej „ZPI”, jak i decyzji o warunkach zabudowy. Normy zawarte w planie ogólnym będą miały na celu wskazanie ram, w jakich ma się mieścić docelowe zagospodarowanie przestrzeni i będą stanowić wytyczne dla szczegółowych działań projektowych na kolejnych etapach procesu planistycznego, niezależnie od formy prawnej jakie te działania przyjmą. Plan ogólny będzie dokumentem elastycznym, w takim znaczeniu, że opisane w nim zasady będą dawały projektantowi swobodę w zakresie wariantowania niekonfliktujących ze sobą rozwiązań na etapie sporządzania planów miejscowych, nie powodując jednocześnie konieczności zmiany planu ogólnego. Pomimo dużego zakresu obszarowego opracowania, z uwagi na wąski zakres tematyczny i niewielką liczbę wymaganych oznaczeń, możliwe będzie zachowanie dokładności odpowiadającej skali poszczególnych działek ewidencyjnych.

Podstawowym ustaleniem planu ogólnego będzie zobrazowanie struktury funkcjonalno-przestrzennej poprzez podział obszaru gminy na strefy planistyczne. W ramach strefy określony zostanie katalog dopuszczalnych funkcji terenów umożliwiający powiązanie ustaleń planu ogólnego ze szczegółowymi rozstrzygnięciami planistycznymi na poziomie planu miejscowego czy decyzji o warunkach zabudowy. Każdą strefę opisywać będą parametry i wskaźniki urbanistyczne: maksymalna nadziemna intensywność zabudowy, maksymalna wysokość zabudowy oraz wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. W przepisach wykonawczych do ustawy określony zostanie dla każdej strefy wskaźnik korelacji chłonności i intensywności zabudowy [os./ha] oraz wskaźnik minimalnej powierzchni biologicznie czynnej. Zgodnie z tymi przepisami gminy będą kształtować intensywność i wysokość zabudowy oraz powierzchnię biologicznie czynną w poszczególnych strefach planistycznych. Wskaźnik korelacji chłonności i intensywności zabudowy zapewni powiązanie ustaleń planu ogólnego z zapotrzebowaniem na nową zabudowę mieszkaniową. Określone dla stref planistycznych parametry i wskaźniki będą stanowiły nieprzekraczalne ramy dla parametrów i wskaźników ustalanych w planach miejscowych i decyzjach o warunkach zabudowy. Wyznaczenie stref umożliwiających realizację zabudowy mieszkaniowej będzie możliwe w takim zakresie, na jaki pozwoli wynik zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, czyli porównania potrzeb rozwojowych w zakresie zabudowy mieszkaniowej z chłonnością niezagospodarowanych terenów, już na ten cel przeznaczonych. Szczegółowe zasady sporządzania obliczeń zapotrzebowania określone zostaną w przepisach wykonawczych do ustawy. Zgodnie

z zaproponowanym katalogiem możliwe będzie wskazanie terenów otwartych z zakazem zabudowy, jeśli gmina będzie chciała taki obszar wyznaczyć, przy czym nawet w takiej sytuacji dopuszczalne jest wyznaczenie komunikacji i infrastruktury technicznej, o powierzchni nie większej niż 0,5 ha.

Gminy otrzymają możliwość wyznaczenia obszarów uzupełniania zabudowy, na których nowa zabudowa będzie mogła być realizowana jako wypełnienie istniejących i wykształconych struktur funkcjonalno-przestrzennych. W praktyce oznaczać to będzie, że tylko na tych terenach będzie możliwe wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Na pozostałym obszarze, nowe obiekty będą mogły być lokalizowane wyłącznie w oparciu o plany miejscowe, w tym zintegrowane plany inwestycyjne.

Zaproponowane przepisy dotyczące standardów dostępności do infrastruktury społecznej pozwolą gminom posługiwać się narzędziem, którego celem jest zagwarantowanie odpowiedniego standardu nowych inwestycji mieszkaniowych w zakresie ich dostępu do niezbędnej infrastruktury społecznej. W bezpośredni sposób wpływa to na transportochłonność nowej zabudowy mieszkaniowej, jako że większość nawet najbardziej podstawowych potrzeb społecznych, takich jak praca, edukacja, zakupy, rekreacja i spędzanie czasu wolnego wymaga przemieszczenia się mieszkańców, niekiedy na znaczne odległości. Standardy dostępności do infrastruktury społecznej będą miały charakter fakultatywny. Zmiana w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym daje gminom możliwość wprowadzenia wymagań, jakie spełnić będą musiały inwestycje lokalizowane zarówno w oparciu o plan miejscowy jak i decyzję o warunkach zabudowy. Jednocześnie pozostawia im dużą swobodę w zakresie możliwości dopasowania tychże standardów do lokalnych potrzeb i uwarunkowań.

Przedstawione w projekcie zmiany przepisów ułatwią gminom racjonalne gospodarowanie terenem i uwzględnianie zasad zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym. Pozwolą również w sposób stopniowy urealnić istniejącą w planach miejscowych nadpodaż terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową, które nie zostały wykorzystane. Przyczyn niewykorzystania terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych może być wiele. Przede wszystkim należy zauważyć, że zabudowa na terenach mieszkaniowych jednorodzinnych w zdecydowanej większości realizowana jest z inicjatywy indywidualnych właścicieli poszczególnych nieruchomości, a nie w sposób zorganizowany. Planowanie przestrzenne nie przewiduje nakładania obowiązku realizacji przewidzianego w dokumentach zagospodarowania w określonym czasie. Tym samym „skonsumowanie” ustaleń planów miejscowych przeważnie zależy od indywidualnych decyzji właścicieli nieruchomości. Należy zauważyć, że część właścicieli nieruchomości traktuje ich posiadanie jako lokatę kapitału. Sprzedaż nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę jest często odkładana w czasie, aby uniknąć kosztów opłaty za wzrost wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego. Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 36 ust. 4 i art. 37 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) opłata ta pobierana jest w okresie 5 lat od uchwalenia planu, w momencie sprzedaży nieruchomości. Rozwiązaniem tego problemu są proponowane zmiany w przepisach dotyczących opłaty planistycznej. Pobranie opłaty przestanie być zależne od zbycia nieruchomości przez jej właściciela lub użytkownika wieczystego, opłacie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości podlegać będą również nieruchomości dla których wydano decyzje o warunkach zabudowy. Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą miały większe pole do uzyskiwania wpływów z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, które będą mogły być przeznaczane na finansowanie kolejnych działań planistycznych, jak i pokrywanie kosztów ich skutków, np. w postaci wyposażenia nowych terenów budowlanych w niezbędną infrastrukturę. Ponadto będzie to instrument, dzięki któremu może zwiększyć się podaż gruntów przeznaczonych pod zabudowę na rynku. Zobowiązanie do uiszczenia dość wysokiej opłaty dla części z właścicieli będzie argumentem, aby nieruchomość zbyć i opłatę uiścić z jej sprzedaży.

Drugą istotną przyczyną niewykorzystania terenów na cele budowlane jest brak ich wyposażenia w infrastrukturę techniczną i komunikacyjną. W przypadku przeznaczania pod zabudowę mieszkaniową dużych obszarów terenów niezainwestowanych, najczęściej wykorzystywanych rolniczo, gminy mają poważne problemy ze znalezieniem środków finansowych na budowę nowych dróg i uzbrojenia. Włodarze gmin pod naciskiem politycznym ze strony wyborców przeznaczają nowe tereny pod zabudowę w sposób nieracjonalny, tzn. nie biorąc pod uwagę skali realnych potrzeb i kosztów wyposażenia tych terenów w infrastrukturę gminną. Tym sposobem powstają tereny pseudo inwestycyjne, czyli takie które od strony formalnej umożliwiają sytuowanie zabudowy, jednak są na tyle nieatrakcyjne, że tylko wybiórczo podlegają procesom inwestycyjnym.

Reasumując można stwierdzić, że główną przyczyną niezabudowywania całości terenów wyznaczanych w planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jest nieracjonalne delimitowanie tych terenów, zarówno w zakresie skali tych terenów, jak i ich lokalizacji względem istniejących sieci infrastruktury technicznej, społecznej i drogowej. Głównym

zadaniem doprecyzowanego sposobu obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę jest wymuszenie racjonalniejszej polityki gminy w aspekcie ilościowym nowych terenów budowlanych, co nieodzownie wiąże się z potrzebą głębszej refleksji, które tereny należy traktować w tym zakresie priorytetowo.

Uwzględnianie w zapotrzebowaniu na nową zabudowę mieszkaniową obszarów przeznaczonych pod zabudowę w obowiązujących planach miejscowych, które nie zostały jeszcze zabudowane jest niezbędne, by zachować spójność porównania realnych potrzeb z możliwościami sytuowania nowej zabudowy w aktualnym stanie faktycznym. Zgodnie z tymże stanem faktycznym w dalszym ciągu będzie możliwe realizowanie zabudowy mieszkaniowej na podstawie obowiązujących planów miejscowych, nawet jeżeli ustalenia nowego planu ogólnego nie będą pozwalały na uchwalenie nowego planu miejscowego potwierdzającego tę możliwość. Takie rozwiązanie było konieczne by uchronić plany ogólne od bezpośredniej odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu ograniczania praw właścicieli nieruchomości. Tym samym wliczenie niezrealizowanych terenów zabudowy mieszkaniowej wyznaczonych w planach miejscowych do zapotrzebowania stało się konieczne, by wyeliminować potencjalną lukę w systemie, umożliwiającą jego obchodzenie. Jednocześnie w zaproponowanym systemie przewidziano możliwość wspólnego procedowania planu ogólnego i planu miejscowego w ramach jednej uchwały. Dzięki temu instrumentowi gminy mają możliwość wycofania się z niezrealizowanych planów miejscowych i zmiany kursu polityki przestrzennej w planie ogólnym. Należy podkreślić, że w obowiązujących przepisach dotyczących bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, sporządzając bilans, szacuje się chłonność położonych na terenie gminy, obszarów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę (art. 10 ust. 5 pkt 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Podkreślić ponadto należy, że aby móc ocenić wpływ regulacji na podaż terenów inwestycyjnych należałoby najpierw ustalić, co uznajemy za tereny inwestycyjne w świetle obowiązujących przepisów. Jako że jest to pojęcie niezdefiniowane w prawie, posłużyć się należy potocznym rozumieniem, dla którego decydującym kryterium jest formalna możliwość realizacji inwestycji na danym obszarze. W tym kontekście wprowadzana reforma w żaden sposób nie wpływa na obecną podaż terenów inwestycyjnych, jako że z mocą ustawy nie uchyla się żadnego planu miejscowego, a każda wydana przed wejściem w życie ustawy decyzja o warunkach zabudowy w dalszym ciągu będzie stanowiła podstawę do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego.

W przypadku potencjalnych przyszłych terenów inwestycyjnych oszacowanie wpływu przepisów na przyszłą podaż terenów inwestycyjnych jest niemożliwe, tak samo jak niemożliwe jest oszacowanie zmian w podaży terenów inwestycyjnych w przypadku utrzymania obowiązujących przepisów. Nie prowadzi się symulacji, jakie obszary będą kolejno przeznaczane przez gminy pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych. Jak wykazano aktywność planistyczna gminy zależna jest od wielu czynników, wśród których dominującym nie jest racjonalność w kreowaniu zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nie sporządza się opracowań, na jakich obszarach w przyszłości możliwe będzie zastosowanie zasady dobrego sąsiedztwa przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, a nie sposób jest prognozować, które nieruchomości staną się przedmiotem wniosków o wszczęcie takiej procedury. Ponadto należy pamiętać, że samo potencjalne uchwalenie planu miejscowego lub potencjalne spełnienie warunku dobrego sąsiedztwa nie wyczerpuje kryteriów formalnych realizacji budynku. Zgodnie z definicją działki budowlanej, kształt działki, jej wyposażenie w infrastrukturę techniczną i dostęp do drogi również muszą umożliwiać realizację inwestycji. Nie należy zapominać o licznych ograniczeniach w zagospodarowaniu wynikających z odrębnych norm, które w praktyce uniemożliwiałyby sytuowanie zabudowy mieszkaniowej. Z uwagi na tę mnogość różnych uwarunkowań nie jest możliwe oszacowanie przyszłej podaży terenów inwestycyjnych, niezależnie od tego, jaki stan prawny byśmy uwzględniali – obowiązujący czy projektowany.

Wprowadzony w 2015 r. do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązek sporządzania bilansu terenów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego był pierwszym i do tej pory jedynym narzędziem nakładającym jakiekolwiek wymogi racjonalizowania planowania przestrzennego w gminie. Wprowadzane w ramach nowelizacji zmiany stanowią kontynuację kierunku bilansowania obranego w 2015 r. i polegają na ujednoliceniu i doprecyzowaniu metodologii. Jeżeli gminy przy obliczaniu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową zgodnie z obecnymi przepisami zastosowały zbliżoną metodę do zaproponowanej w projekcie ustawy, nowelizacja nie wpłynie w żaden sposób na podaż terenów inwestycyjnych w przyszłych planach miejscowych. Zmiany zaproponowane w projekcie nowelizacji (m.in. doprecyzowanie przepisów dotyczących sporządzania obliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, ograniczenie wydawania decyzji o warunkach zabudowy, uproszczenie procedury planistycznej umożliwiające łatwiejsze sporządzanie zmian planów miejscowych, wprowadzenie standardów urbanistycznych, zmiany w opłacie planistycznej) mają na celu pomóc gminom w realizacji zasad zrównoważonego rozwoju przy lokalizacji nowej zabudowy. Oszczędne gospodarowanie terenem nie oznacza

blokowania inwestycji, a jedynie lokalizowanie ich w sposób optymalny. W przypadku niewykorzystanych terenów mieszkaniowych w planach miejscowych – będzie większa możliwość ich aktywizacji poprzez wyposażenie w odpowiednią infrastrukturę albo szybszą zmianę ich przeznaczenia w drodze zmiany planu miejscowego. W konsekwencji należy spodziewać się, że wzrośnie podaż terenów inwestycyjnych przygotowanych do zabudowy w sposób rzeczywisty, a nie tylko formalny, co wyjaśniono już wcześniej.

2. Uchylenie przepisów upoważniających do wydawania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Obecnie w gminie studium pełni podwójną rolę – jest zarówno dokumentem planistycznym jak i strategicznym. W zakresie planowania studium nie wiąże decyzji administracyjnych, takich jak decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie muszą być zgodne ze studium, stanowiącym wyraz polityki gospodarowania przestrzenią na terenie gminy. Uniemożliwia to skuteczną koordynację zmian w zagospodarowaniu przestrzennym, zarówno w zakresie ustalenia granicy ekspansji zabudowy, jak i kształtowania charakteru tychże budynków. Rozwiązaniem takiego stanu rzeczy będzie wprowadzenie obligatoryjnego dokumentu w randze aktu prawa miejscowego tj. planu ogólnego, który będzie wiązał swoimi ustaleniami zarówno plany miejscowe jak i decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

W zakresie określenia ram polityki przestrzennej rolę studium będzie spełniać strategia rozwoju gminy. W strategii gminy identyfikować będą potrzeby rozwojowe w wymiarze społecznym i ekonomicznym, jednocześnie określając zakres zmian dotyczących polityki przestrzennej, służących realizacji tych potrzeb. Ogólny kierunek polityki przestrzennej przyjęty w strategii będzie podlegał doprecyzowaniu i przełożeniu na konkretne normy dotyczące zagospodarowania przestrzennego w planie ogólnym, a następnie w ramach rozstrzygnięć podejmowanych w planach miejscowych i decyzjach o warunkach zabudowy. Tym samym w planie ogólnym zostanie osadzony zakres przedmiotowy studium związany z kreowaniem bardziej szczegółowych kierunków rozwoju przestrzennego, w tym określanie struktury funkcjonalno-przestrzennej gminy oraz ogólnych wytycznych dotyczących kształtowania zabudowy. W odróżnieniu od obecnego studium, ustalenia te będą miały charakter obowiązujących w gminie norm.

Plan ogólny nie będzie określał przeznaczenia terenu, a będzie jedynie wskazywał na katalog przeznaczeń terenu możliwych do wyznaczenia w planach miejscowych, podobnie jak ma to miejsce w przypadku studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ponadto nie będzie on kształtował sposobu wykonywania prawa własności, stąd ustalenie strefy planistycznej z katalogiem przeznaczeń innym niż możliwe wcześniej w studium uwarunkowań nie spowoduje roszczeń odszkodowawczych.

Zauważyć należy również, że wprowadzenie przepisów dotyczących planu ogólnego nastąpi w sposób stopniowy, umożliwiający dostosowanie obowiązujących aktów planistycznych oraz prowadzonych procedur do nowego systemu. Zgodnie z projektowanymi przepisami przejściowymi wejście w życie ustawy nie spowoduje utraty mocy przez obowiązujące plany miejscowe. Również wejście w życie planu ogólnego nie spowoduje utraty mocy obowiązującej planów miejscowych ani utraty ważności wydanych decyzji o warunkach zabudowy. W związku z tym – nie przewiduje się możliwości wystąpienia roszczeń właścicieli nieruchomości na podstawie ustaleń planu ogólnego. Podstawą ewentualnych roszczeń będą, tak jak dotychczas, plany miejscowe.

3. Zmiany w przepisach dotyczących procedury planistycznej:

- zmiana przepisów dotyczących udziału społeczeństwa w procedurze planistycznej – ujednolicenie przepisów dla różnych aktów planistycznych, dostosowanie ich do przepisów w sprawie konsultacji społecznych występujących w innych ustawach (ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1372 i 1834), ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 2021 r. poz. 485)), wprowadzenie różnorodnych form przeprowadzania konsultacji społecznych z możliwością stosowania narzędzi do komunikacji zdalnej,
- skrócenie procedur, w tym wprowadzenie trybu uproszczonej procedury planistycznej w konkretnych przypadkach, umożliwienie równoczesnego prowadzenia procedur dla różnych aktów oraz ograniczenie konieczności powtarzania konsultacji społecznych.

Z punktu widzenia planowania przestrzennego szczególnie ważne są przepisy dotyczące prawa do informacji dla każdego obywatela, w tym prawa do uzyskania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także dialogu społecznego, w tym potrzeby dialogu oraz współpracy różnych grup społecznych. Istnieje także szereg innych dokumentów odwołujących się do tego terminu, a partycypacja jest w nich rozumiana jako uczestnictwo obywateli w procesach zarządzania publicznego. Uczestnictwo to może przybierać różne

formy, które różnią się zakresem wpływu mieszkańców na podejmowane decyzje w zależności od stopnia i zakresu gotowości władz publicznych do uznania roli mieszkańców w tych procesach. W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ze względu na jego kompleksowy charakter i przedmiot działania konieczne jest, aby partycypacja społeczna przybierała różnorodne formy angażowania interesariuszy. Wyrazem tego podejścia w ustawie jest ustanowienie generalnej zasady, że partycypacja społeczna jest niezbędnym elementem działań władz publicznych w zakresie planowania przestrzennego.

Kolejnym zamierzeniem jest zmniejszenie obciążeń regulacyjnych niekorzystnych z punktu widzenia funkcjonowania obywateli, w tym w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej. Niezbędne w tym celu jest usprawnienie sporządzania planów miejscowych m.in. przez możliwość równoległej realizacji procedury aktów planistycznych czy też wprowadzenie uproszczonego trybu uchwalania miejscowego planu. Efektem zmian będzie istotne skrócenie czasu opracowywania aktów planowania przestrzennego.

Zastosowanie nowych metod w konsultacjach społecznych ma szansę przyczynić się do zwiększenia transparentności i większego uspołecznienia, a tym samym usprawnienia procesu planistycznego. Wykorzystanie nowych technologii do komunikacji w ramach konsultacji społecznych, ale i do samego informowania o prowadzeniu procedur planistycznych umożliwi szersze uczestnictwo osób zainteresowanych w powstawaniu aktów planistycznych. Może to prowadzić do pogłębienia zaufania społecznego, zwiększania świadomości i wrażliwości na problemy kształtowania zagospodarowania przestrzennego, jak też do zwiększenia zrozumienia polityki przestrzennej pomiędzy uczestnikami konsultacji.

4. Zmiany w przepisach dotyczących decyzji wz:

- wprowadzenie ograniczenia obszaru analizowanego do decyzji wz– ustawa określi maksymalny dopuszczalny zasięg obszaru analizowanego (wymagania dla nowej zabudowy będą ustalane w oparciu o najbliższe sąsiedztwo),
- związanie decyzji ustaleniami planu ogólnego – uwarunkowanie jej wydania od położenia na obszarze wskazanym do uzupełniania zabudowy oraz określenie ram dla samych przesądzeń podejmowanych w decyzji,
- wprowadzenie w ustawie terminu obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy - 5 lat od daty uprawomocnienia się decyzji).

Niezbędne jest uszczelnienie procedury wydawania decyzji wz tj. doprecyzowanie kryteriów lokalizacji oraz wprowadzenie terminu ważności decyzji podobnie jak to jest w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę. Decyzje wz powinny być wydawane w zgodzie z polityką przestrzenną gminy i w ramach władztwa planistycznego.

Proponowana zmiana umożliwi racjonalniejsze wykorzystanie przestrzeni w oparciu o obecne uwarunkowania. Nie ograniczy możliwości korzystania z nieruchomości w istniejącym stanie zagospodarowania, jednak umożliwi taką jego zmianę, która będzie dostosowana do aktualnego sąsiedztwa. Jednocześnie dzięki wprowadzonym rozwiązaniom decyzje wz będą realizowały zakładane przy ustanawianiu tego instrumentu cele, czyli uzupełnianie luk w istniejącej tkance urbanistycznej o wysokim stopniu wykształcenia. W ramach wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy zostanie dopuszczona możliwość jego powiększenia o ustaloną wartość procentową, pozwoli to na znaczne zwiększenie terenów możliwej zabudowy i jednocześnie utrzymanie jej w zurbanizowanych już obszarach, nie powodując nadmiernych kosztów budowy nowej infrastruktury, koniecznych do poniesienia przez gminę w przypadku rozpraszania zabudowy. Nie prognozuje się znacznego zmniejszenia podaży gruntów budowlanych, ponieważ już w obecnym stanie prawnym należało spełnić szereg wymagań dla nowej zabudowy lokalizowanej na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, stąd nie wszędzie była możliwość jej lokalizacji. Wyznaczenie obszaru uzupełnienia zabudowy pozwoli na przyspieszenie procedury administracyjnej wydawania decyzji, co przełoży się na szybsze uruchamianie terenów budowlanych, dzięki czemu nie będzie to powodować znacznego wzrostu cen nieruchomości.

5. Wprowadzenie Rejestru Urbanistycznego, zwanego dalej „Rejestrem”, prowadzonego w systemie teleinformatycznym, będącego źródłem danych i informacji przestrzennych z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

W Rejestrze będą się znajdowały między innymi dokumenty powstające w trakcie sporządzania aktów planistycznych, raporty z konsultacji społecznych, decyzje administracyjne związane z planowaniem przestrzennym, rozstrzygnięcia organów nadzoru. Będzie to nieodpłatny, dostępny dla wszystkich zainteresowanych, zintegrowany system informacji.

Wprowadzenie Rejestru jako centralnego punktu dostępu do wskazanych informacji wynika z potrzeb zarówno administracji państwowej, samorządowej oraz szeroko rozumianego biznesu. Ustanowienie Rejestru jako wiarygodnego źródła danych i informacji przede wszystkim podniesie efektywność zarządzania przestrzenią, ułatwi partycypację

społeczną, zapewni transparentność procedur planistycznych jak również przyspieszy proces inwestycyjny.

Z uwagi na interdyscyplinarność planowania przestrzennego, w tym szeroką potrzebę uruchomienia Rejestru jako kolejnego rejestru publicznego w formie systemu współdziałającego z dotychczasowymi rozwiązaniami krajowymi oraz branżowymi, wskazanie organu odpowiedzialnego za rejestr wymaga szerszej, międzyresortowej dyskusji. Od drugiej połowy 2021 roku trwają intensywne prace nad uruchomieniem rejestru planów miejscowych, który stanowić będzie jeden z komponentów Rejestru Urbanistycznego, a docelowo Platformy Urbanistycznej. Prace prowadzone są przez Departament Planowania Przestrzennego MRIiT oraz Departament Rozwoju Usług KPRM. Mając na uwadze, że rejestr będzie udostępniać kompleksowe informacje o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dla obszaru całego kraju z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego (obsługa KPRM) oraz m.in. poprzez usługi danych przestrzennych (obsługa GUGiK) na obecnym etapie prac, przedwczesnym byłoby wskazanie wyłącznie Ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa jako organu odpowiedzialnego za działanie systemu teleinformatycznego zapewniającego funkcjonowanie Rejestru. Zatem proponuje się wskazać organ odpowiedzialny za działanie systemu teleinformatycznego zapewniającego funkcjonowanie Rejestru po etapie prekonsultacji uwzględniając jednocześnie stan zaawansowania prac nad Rejestrem.

6. Wprowadzenie nowego aktu planowania przestrzennego – zintegrowanego planu inwestycyjnego (ZPI), będącego formą planu miejscowego.

Proponuje się, zamiast uchwały w sprawie lokalizacji inwestycji mieszkaniowej – ZPI, jako nowe narzędzie urbanistyki operacyjnej przeznaczone do realizacji dużych zamierzeń inwestycyjnych wymagających skoordynowania w zakresie wyposażenia ich w niezbędną infrastrukturę techniczną, komunikacyjną czy społeczną. ZPI będzie szczególnym rodzajem planu miejscowego, uchwalanym przez radę gminy na wniosek inwestora, po przeprowadzeniu negocjacji i zawarciu umowy urbanistycznej, określającej zasady i warunki realizacji inwestycji oraz zobowiązania stron. Plan będzie uchwalany po przeprowadzeniu uproszczonej procedury planistycznej, obejmującej uzgadnianie i opiniowanie projektu dokumentu oraz konsultacje społeczne. Istotą tego rozwiązania jest brak ograniczeń dla rodzaju i wielkości inwestycji możliwych do realizacji – mogą to być zarówno inwestycje mieszkaniowe, usługowe, produkcyjne, inwestycje produkcji rolniczej lub inne. Nadanie ZPI rangi planu miejscowego zwiększy udział mieszkańców w postępowaniu i uporządkuje zasady lokalizacji, wprowadzając warunek zgodności z planem ogólnym, jak przy każdym planie miejscowym. Jednocześnie zaproponowano czytelne przepisy dotyczące negocjacji inwestora i gminy, wprowadzając umowę urbanistyczną jako podstawę do realizacji inwestycji. Gmina i inwestor mogą dowolnie kształtować postanowienia umowy, w granicach obowiązującego prawa (zasada swobody umów (art. 353¹ Kodeksu cywilnego).

3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W Polsce prawem lokalnym jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku wydawane są decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W wielu krajach UE na poziomie planowania lokalnego występują dwa rodzaje planów miejscowych. Planowanie w wyżej wymienionych krajach jest kompleksowe, co daje podstawy wysokiej efektywności systemu planistycznego. Poniżej przedstawiono kilka przykładów:

- na system planowania przestrzennego Holandii składają się trzy poziomy planowania: krajowy, regionalny, lokalny z dwoma rodzajami planów – plan struktury oraz plan użytkowania terenu. Uzupełnienie stanowi planowanie sektorowe. Podstawę planowania holenderskiego stanowi planowanie lokalne. Spośród dwóch rodzajów planów większą rangę posiada plan użytkowania terenu (bestemmingsplan). Jest on aktem prawa powszechnie obowiązującym – wiąże zarówno organy oraz instytucje państwowe jak i obywateli. Pomimo tego, iż tworzy się go fakultatywnie, w istocie pełni funkcję obligatoryjną – sporządzany jest dla terenów, które nie należą do obszaru zabudowy oraz jest on niezbędny w przypadku pełnienia roli planu odnowy miasta na terenach zabudowanych.
- we Francji system planowania przestrzennego tworzą cztery kategorie aktów planowania: plan krajowy, plany regionalne, struktury oraz miejscowe. Podstawę systemu stanowią dwa rodzaje planów: plan struktury oraz plan miejscowy. Planowanie specjalistyczne (sektorowe) tworzy nadrzędną rolę.
- w Niemczech lokalne (szczegółowe) planowanie przestrzenne należy do właściwości miasta i gminy. Występuje tu pojęcie tak zwanego planowania dwustopniowego, które regulowane jest przepisami prawa budowlanego. Na szczeblu gminnym opracowywane są: plan ogólny, obejmujący teren całej gminy, tak zwany plan użytkowania terenów i plan precyzujący oraz określający konkretnie rodzaj zabudowy – plan zabudowy. Plany uchwalane są przez miasta i gminy, o ile jest to potrzebne dla rozwoju oraz porządku przestrzennego. Decyzję o tym, kiedy plan powinien zostać stworzony, zmieniony, uzupełniony lub odwołany – podejmuje rada miasta (gminy).

- we Włoszech podstawowym dokumentem planowania lokalnego jest plan ogólny, który można sporządzić dla pojedynczej gminy lub kilku gmin sąsiadujących ze sobą. Dzieli on przestrzeń na obszary śródmiejskie, uzupełniające, rozwojowe, produkcyjne, rolnicze i przestrzenie publiczne. Zasadniczą część opracowania sporządzana jest w skali 1:5000. Natomiast aktem prawa miejscowego jest bardziej dokładny plan szczegółowy, który ma bezpośrednie przełożenie na zagospodarowanie terenu. W części graficznej znajdują się także szczegółowe rysunki w skali 1:500, uwzględniające podziały działek oraz bardzo dokładne warunki ich zabudowy.
- w Anglii na poziomie krajowym i regionalnym typowe planowanie przestrzenne nie występuje, a jedynie opracowywane są wytyczne planistyczne, które muszą być uwzględnione w planach niższego szczebla. Na poziomie regionów wyodrębnione są agencje regionalne, kontrolowane przez rząd i rady regionalne. W ich kompetencjach leży ustalanie lokalnych ram rozwojowych, które zastąpiły lokalne plany zagospodarowania, zwane dalej „LPZ”. LPZ stanowi zbiór dokumentów dotyczących strategii, celów rozwojowych, udziału społecznego, monitorowania, a także plan lokalnego rozwoju. Opracowywane są regionalne strategie przestrzenne, które nie posiadają części rysunkowej, a są jedynie strategią rozwojową na najbliższe 20 lat, zawierającą rozwiązania priorytetowe dla środowiska, infrastruktury, rozwoju budownictwa, zasobów naturalnych itp. W prawie angielskim wyróżnia się pojęcie zabudowy (development), które obejmuje takie aspekty jak budowle inżynierskie, górnictwo, a także budowę budynków i zmianę ich użytkowania i zagospodarowania terenu. Tego typu zabudowa wymaga uzyskania pozwolenia planistycznego, wydawanego przez urzędy najniższego szczebla. Dodatkowo można na inwestora nałożyć tzw. warunki planistyczne lub przyjąć od niego zobowiązania planistyczne, określające dodatkowe warunki realizacji inwestycji. W praktyce oznacza to, iż planowane inwestycje są rozpatrywane indywidualnie i możliwa jest odmowa na podstawie innych względów merytorycznych. W ten sposób zagospodarowanie nie jest ściśle wytyczone przez plan, a raczej przez niego prowadzone. Do realizacji szczególnych przedsięwzięć stworzono szereg wyłączeń ze standardowej procedury planistycznej. Tworzone są specjalne strefy przedsiębiorczości – ustanawiane przez rząd oraz strefy uproszczonego planowania – ustalone na poziomie lokalnym. W tym przypadku inwestor, który spełnia zapisy ustalone dla powyższych obszarów jest zwolniony z pozwolenia planistycznego, co w praktyce upraszcza proces inwestycyjny. Z kolei projekty infrastrukturalne o znaczeniu krajowym mogą być realizowane na podstawie zarządzenia o podjęciu prac wydanego przez ministra, po zaaprobowaniu przez parlament.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
gminy	2477	GUS, czerwiec 2021	Gminy będą zobowiązane do sporządzenia nowego aktu planowania przestrzennego – planu ogólnego. Pozytywnym skutkiem jest wzmocnienie władztwa planistycznego gminy, przez wprowadzenie narzędzia określającego obszary, dla których możliwe jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co umożliwi skuteczną politykę w zakresie ograniczania rozpraszania zabudowy. Wprowadzony nowy rodzaj planu miejscowego ZPI da gminom możliwość zaangażowania inwestora w finansowanie wyposażenia terenu inwestycji w infrastrukturę techniczną i społeczną, które to do koszty zazwyczaj w całości ponosi gmina. Skróci się czas procedowania aktów planistycznych, poprawie ulegnie współpraca między mieszkańcami a gminą (w zakresie ich tworzenia). Obowiązek prowadzenia Rejestru Urbanistycznego zapewni obywatelom dostęp do dokumentów planistycznych bez konieczności zaangażowania pracowników gminy.
obywatele	38 162 tys.	GUS, czerwiec 2021	Zaproponowane rozwiązania mają zapewnić udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym przez partycypację społeczną, dodatkowo wprowadzenie standardów

			urbanistycznych pozwoli na poprawienie wyposażenia inwestycji, a co za tym idzie poprawę jakości i warunków życia mieszkańców. Zaangażowanie w uchwalanie aktów planowania spowoduje przyjmowanie rozwiązań powszechnie zaakceptowanych i uniknięcie napięć i konfliktów wywołanych lokalizacją inwestycji, w tym uciążliwych. Udział społeczeństwa poprawi zaufanie do organów gmin i wpłynie na szerszą znajomość zagadnień związanych z planowaniem przestrzennym.
właściciele nieruchomości	nieokreślona		Proponowane zmiany mają zapewnić udział społeczeństwa w planowaniu przestrzennym poprzez partycypację społeczną, dzięki temu właściciele nieruchomości mogą uczestniczyć w tworzeniu rozwiązań planistycznych dla ich nieruchomości, tak by wykorzystać je zgodnie ich zamierzeniami. Wpłynie to również na poprawę wiedzy na temat planowania przestrzennego i procesów wpływających na możliwości wykorzystywania nieruchomości. Projekt ustawy pozostawia możliwości odwołania się od przesądzeń, z których właściciel nie jest zadowolony oraz wystąpienia o odszkodowanie z tytułu spadku wartości nieruchomości. W projekcie ustawy zaproponowano zmiany w opłacie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Pobranie opłaty przestanie być zależne od zbycia nieruchomości przez jej właściciela lub użytkownika wieczystego. Dzięki temu rozwiązaniu gminy będą miały większe pole do uzyskiwania wpływów z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, które będą mogły być przeznaczane na finansowanie kolejnych działań planistycznych, jak i pokrywanie kosztów ich skutków, np. w postaci wyposażenia nowych terenów budowlanych w niezbędną infrastrukturę. Takie rozwiązanie wpłynie korzystnie na szybsze włączanie nieruchomości budowlanych do obrotu rynkowego. Dotychczasowe regulacje premiowały „mrożenie” nowo utworzonych gruntów budowlanych na okres 5 lat w celu uniknięcia kosztów związanych z opłatą planistyczną. Nowe regulacje sprzyjają szybszemu realizowaniu inwestycji przewidzianych dla terenów w aktach planistycznych, co prowadzi do racjonalnego wykorzystania gruntów zamiast pozostawiania nieruchomości w stanie niezabudowanym jako formy alokacji kapitału. W związku z obciążeniem, jakie wywoływać może wielkość opłaty planistycznej dla wielu właścicieli nieruchomości

			zaproponowano przepis, że na wniosek właściciela, opłata planistyczna będzie mogła zostać rozłożona na maksymalnie 360 miesięcznych rat lub w przypadku osób pobierających zasiłek stały – umorzona w całości.
osoby posiadające decyzje wz	nieokreślona		Osoby posiadające wydaną już decyzję o warunkach zabudowy będą mogły wystąpić o pozwolenie na budowę w okresie jej ważności, tak jak dotychczas. Możliwość utraty ważności decyzji o warunkach zabudowy jest rozwiązaniem już istniejącym w przepisach, jedyną zmianą jest dodanie terminu jej obowiązywania. Określenie terminu obowiązywania pozwoli na wykluczenie z obrotu decyzji uzyskanych w celach spekulacyjnych, bądź starych decyzji dla których nie podjęto dalszych działań. Wyznaczony 5 letni czas obowiązywania jest wystarczający do uzyskania pozwolenia na budowę i przystąpienia do realizacji inwestycji. Upłynięcie terminu ważności decyzji wz w trakcie realizacji inwestycji nie będzie przeszkodą w jej ukończeniu, ponieważ już samo wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę wygasza wszystkie decyzje o warunkach zabudowy wydane dla obszaru inwestycji, niezależnie od zakresu i inwestora.
urbaniści	nieokreślona		Pozytywne – obligatoryjne wprowadzenie planu ogólnego spowoduje zapotrzebowanie na usługi osób posiadających wykształcenie i wiedzę niezbędne do opracowywania aktów planowania przestrzennego. Ponadto prognozuje się większe zapotrzebowanie na wykształconych w tym kierunku pracowników w gminach.
inwestorzy	nieokreślona		Rejestr ułatwi dostęp do informacji o rozstrzygnięciach planistycznych na interesujących inwestora nieruchomościach lub pozwoli w prosty sposób znaleźć optymalną lokalizację dla planowanej inwestycji. Wprowadzenie przepisów ograniczających niekontrolowane rozlewanie się zabudowy i oszczędne gospodarowanie terenem spowoduje większą dostępność nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę, gotowych do zainwestowania, wyposażonych w infrastrukturę techniczną. Wprowadzone zostaje nowe narzędzie – ZPI, które zapewnia pewność prowadzonych procesów inwestycyjnych przez podpisanie umowy. Ponadto wprowadzenie rozwiązań mających na celu skrócenie czasu potrzebnego do sporządzenia miejscowego planu spowoduje skrócenie procesu inwestycyjnego.

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W dniu 16 grudnia 2020 r. do 18 instytucji naukowych i stowarzyszeń branżowych wysłano materiał analityczny *Reforma systemu planowania i zagospodarowania przestrzennego: Plan ogólny – prekonsultacje* oraz pytania dotyczące innych nowych rozwiązań systemowych, m. in. standardów urbanistycznych, planu zabudowy, ZPI, decyzji lokalizacyjnej. Celem prekonsultacji było poznanie stanowisk w głównych obszarach problemowych. Pytania dotyczyły zakresu planu ogólnego, relacji planu ogólnego ze strategią rozwoju gminy, charakteru stref funkcjonalnych planu ogólnego, ustalania warunków zabudowy w drodze decyzji, w tym wyznaczenia w planie ogólnym obszaru uzupełnienia zabudowy, potrzeby wyznaczania w planie ogólnym jednostek urbanistycznych, potrzeby wprowadzenia standardów urbanistycznych i ich zakresu, wprowadzenia nowego rozwiązania ułatwiającego inwestowanie ZPI.

W dniach 15–17 lutego 2021 r. odbyła się konferencja zainteresowanych stron z przedstawicielami ministerstwa. W wyniku prekonsultacji zgłoszono szereg uwag na piśmie oraz w trakcie dyskusji na konferencji. Uwagi dotyczyły rozwiązań ogólnych oraz zagadnień szczegółowych. Generalnie – idea wprowadzenia planu ogólnego jako aktu prawa miejscowego obejmującego całą gminę zamiast dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, nie będącego przepisem prawa, uzyskała akceptację niemal wszystkich uczestników konsultacji. Akceptację wyrażono także dla ograniczenia wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Liczne głosy zwracały uwagę na konieczność stopniowego wprowadzania zmian legislacyjnych. Zgłoszone uwagi do poszczególnych rozwiązań były przedmiotem analiz w Departamencie Planowania Przestrzennego.

W dniach 17 marca i 14 lipca 2021 r. odbyły się dwa posiedzenia Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, zwanej dalej „GKUA”, podsumowujące przebieg prekonsultacji w sprawie założeń reformy planowania przestrzennego. GKUA wyraziła się pozytywnie odnośnie wprowadzenia planu ogólnego, planu zabudowy, standardów urbanistycznych oraz ZPI. Zgłosiła również szereg uwag szczegółowych, między innymi dotyczących integracji planowania miejscowego z planowaniem strategicznym. Uwagi GKUA były analizowane w trakcie prac legislacyjnych.

Uwagi z prekonsultacji oraz postulaty GKUA zostały w znacznej części uwzględnione w pracach nad reformą systemu planowania przestrzennego i znalazły odzwierciedlenie w kształcie obecnego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

Pod koniec grudnia 2021 r. rozpoczęły się prekonsultacje projektu ustawy z przedstawicielami samorządu terytorialnego i stowarzyszeń branżowych oraz innymi podmiotami zainteresowanymi planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, a także organami doradczymi ministra – GKUA oraz zespołem roboczym do spraw reformy planowania przestrzennego. Dodatkowo w ramach prekonsultacji udostępniono projekt ministerstwom, których właściwość jest związana z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (m.in. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Ministerstwo Kultury i Dziedzictwa Narodowego, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi).

W kwietniu 2022 r. projekt ustawy zostanie zamieszczony w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny, zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248). Projekt będzie również udostępniony w BIP Ministerstwa Rozwoju i Technologii.

W ramach konsultacji publicznych trwających 21 dni projekt otrzymają podmioty zainteresowane zagadnieniami związanymi z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, w tym między innymi:

- 1) Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. Stanisława Leszczyckiego Polskiej Akademii Nauk,
- 2) Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN,
- 3) Komitet Urbanistyki i Architektury PAN,
- 4) Instytut Rozwoju Miast i Regionów,
- 5) Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki,
- 6) PFR Nieruchomości S.A.,
- 7) Polska Rada Centrów Handlowych,
- 8) Polski Związek Firm Deweloperskich,
- 9) Krajowa Izba Architektów Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) Stowarzyszenie Architektów Polskich,

- 11) Stowarzyszenie Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych PINK,
- 12) Stowarzyszenie Polska Izba Urbanistów,
- 13) Stowarzyszenie Urbanistów ZOIU,
- 14) Stowarzyszenie URBANIŚCI POLSCY,
- 15) Towarzystwo Urbanistów Polskich,
- 16) Unia Metropolii Polskich,
- 17) Unia Miasteczek Polskich, Urząd Miasta Podkowa Leśna,
- 18) Związek Gmin Wiejskich RP,
- 19) Związek Miast Polskich,
- 20) Związek Stowarzyszeń KONGRES RUCHÓW MIEJSKICH,
- 21) Polskie Towarzystwo Informacji Przestrzennej,
- 22) Związek Powiatów Polskich,
- 23) Związek Samorządów Polskich,
- 24) Związek Województw RP,
- 25) Rada Infrastruktury Informacji Przestrzennej,
- 26) Fundacja Inicjatyw Menedżerskich,
- 27) Fundacja Stocznia,
- 28) Fundacja Wspomagania Wsi,
- 29) Fundacja Sendzimira,
- 30) Centrum Rozwoju Inicjatyw Społecznych Cris,
- 31) Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej,
- 32) Rada Federacji Stowarzyszeń Naukowo-Technicznych Not w Białymstoku,
- 33) Fundacja Kultury Przestrzeni „Zobaczyć Na Nowo”,
- 34) Stowarzyszenie Wspierania Inicjatyw Gospodarczych Delta Partner,
- 35) Fundacja Promocji Gmin Polskich,
- 36) Kujawsko-Pomorska Federacja Organizacji Pozarządowych,
- 37) Fundacja Stabilo,
- 38) Stowarzyszenie „Nasza Suwalszczyzna”,
- 39) Fundacja Ekologiczna „Zielona Akcja”,
- 40) Górnośląsko-Zagłębiowska Metropolia,
- 41) Wiseeuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich.

Przewiduje się, że projekt zostanie przekazany do zaopiniowania (termin 21 dni) następującym podmiotom:

- 1) Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej,
- 2) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów,
- 3) Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych,
- 4) Prezes Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii,
- 5) Prezes Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego,
- 6) Prezes Głównego Urzędu Statystycznego,
- 7) Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców,
- 8) Rzecznik Praw Obywatelskich,
- 9) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego,

- 10) Generalny Konserwator Zabytków,
- 11) Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska,
- 12) Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej,
- 13) Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
- 14) Prezes Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej,
- 15) Prezes Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa,
- 16) Główny Inspektor Sanitarny,
- 17) Główny Inspektor Ochrony Środowiska,
- 18) Prezes Urzędu Transportu Kolejowego,
- 19) Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego,
- 20) Prezes Wyższego Urzędu Górniczego,
- 21) Prezes Wód Polskich,
- 22) Komisja Wspólna Rządu i Samorządu Terytorialnego,
- 23) wojewodowie.

Przewiduje się, że projekt zostanie również przekazany do zaopiniowania następującym reprezentatywnym organizacjom pracodawców:

- 1) Pracodawcy RP,
- 2) Konfederacja Lewiatan,
- 3) Związek Rzemiosła Polskiego,
- 4) Związek Pracodawców Business Centre Club,
- 5) Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

Z uwagi na zakres przedmiotowy projektu, który nie dotyczy praw i interesów oraz zadań związków zawodowych projekt nie podlega opiniowaniu przez reprezentatywne organizacje związków zawodowych na zasadach przewidzianych w przepisach odrębnych.

Projekt nie dotyczy spraw, o których mowa w art. 1 ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2232, z 2020 r. poz. 568, 2157), dlatego nie podlega opiniowaniu przez Radę Dialogu Społecznego.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji publicznych zostaną zamieszczone w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w zakładce Rządowy Proces Legislacyjny.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

[illegible]

	przestrzennym w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. wpływów do budżetu gminy (dochodów) tytułu opłaty planistycznej wynosi w zaokrągleniu 1,25 mld zł. Natomiast uzyskane dochody uzyskane do dnia 31 grudnia 2019 r. z tytułu opłaty planistycznej wyniosły w zaokrągleniu 727 mln zł. Można więc przypuszczać, że na skutek proponowanych zmian gminy uzyskają wpływ do budżetu tytułu opłaty planistycznej odpowiadający prognozą.
--	---

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	24	49	73	97			243
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
	(dodaj/usuń)							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Bardziej przejrzyste reguły lokalizowania inwestycji przez jasne wskazanie terenów pod działalność gospodarczą w planach ogólnych.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Wzrost doświadczenia przy sporządzaniu nowych aktów planowania przestrzennego oraz przeprowadzania konsultacji społecznych w rozszerzonej formie niż dotychczasowa.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, osoby starsze oraz niepełnosprawne	Rozszerzenie możliwości decydowania o otaczającej przestrzeni przez możliwość wzięcia udziału w bardziej przejrzystych i rozbudowanych konsultacjach społecznych.						
	(dodaj/usuń)							
Niemierzalne	(dodaj/usuń)							
	(dodaj/usuń)							
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Wydatki na sporządzenie planów ogólnych trafią do pracowni urbanistycznych oraz podmiotów prowadzących konsultacje społeczne, którymi są mikroprzedsiębiorstwa działające na rynku zleceń dla gmin.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

☐ nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy
☐ zmniejszenie liczby dokumentów ☒ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☒ tak ☐ nie ☐ nie dotyczy

Komentarz:

Projekt ustawy przewiduje skrócenie czasu stanowienia aktów prawa miejscowego będących podstawą w procesie inwestycyjnym. Nastąpi bowiem skrócenie czasu na przeprowadzenie procedur, związanych z przygotowaniem aktów planowania.

Dla przykładu, w zakresie uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego: projektowana zmiana wprowadza krótsze terminy na przeprowadzenie partycypacji społecznej, zakłada również możliwość równoczesnego prowadzenia konsultacji oraz opiniowania i uzgodnień miejscowego planu. W porównaniu do aktualnego standardowego

przebiegu procedury, skrócenie czasu konsultacji pozwolą zaoszczędzić ok. 2 tygodnie. Brak ponawiania wyłożenia to oszczędność minimum 12 tygodni na każde wyłożenie (6 tygodni wynikających z samych przepisów, ok. 2 tygodni na przygotowanie projektu i ok. 3-4 tygodni na rozpatrzenie uwag i wprowadzenie zmian w projekcie).

Kolejną zmianą, która znacznie wpłynie na skrócenie czasu opracowywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest ustalenie 60 dniowego terminu na wyrażenie zgody na przeznaczenie gruntów na cele nierolne i nieleśne. W obecnym stanie prawnym nie ma przepisu wskazującego termin załatwienia sprawy, co wiązało się nawet z kilkumiesięcznym oczekiwaniem na decyzję organu, do którego skierowany był wniosek.

W przypadku mało skomplikowanych planów miejscowych cała procedura trwa obecnie około 12 miesięcy. Proponowane zmiany skracają ten czas do 8 miesięcy, a w przypadku zastosowania procedury uproszczonej opisanej do 4 miesięcy. dla planów miejscowych o dużej złożoności czas ich opracowania wynosi ponad 3 lata – dotyczy to 1/3 planów miejscowych, co zapisano w uzasadnieniu do ustawy. Proponowane zmiany mają spowodować, że przypadki tak długiego opracowywania planów miejscowych będą sporadyczne.

9. Wpływ na rynek pracy

Projekt ustawy może mieć pozytywny wpływ na rynek pracy przez stworzenie nowych miejsc pracy przy sporządzaniu aktów planowania, zarówno po stronie urzędów gmin jak i firm prywatnych oraz poprawienie kondycji finansowej wykonawców już funkcjonujących na rynku zamówień publicznych. Ponadto możliwy jest wzrost zapotrzebowania na prace związane z prowadzeniem konsultacji społecznych. Zaproponowane zmiany wpłyną korzystnie na sektor przedsiębiorstw – umożliwią ich dalsze funkcjonowanie. Dzięki temu zapewnią utrzymanie zatrudnienia w tym sektorze. Dodatkowo z uwagi na wprowadzenie Rejestru Urbanistycznego przewiduje się zwiększenie zapotrzebowania na specjalistów z zakresu geoinformatyki.

Przewiduje się zatem pozytywny wpływ na rynek pracy.

10. Wpływ na pozostałe obszary

☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☒ inne: rozwój lokalny	☒ informatyzacja ☐ zdrowie
--	--	--

Omówienie wpływu	Przewiduje się, że projekt ustawy będzie miał pozytywny wpływ na rozwój lokalny. Projekt ustawy usprawni i przyspieszy sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co przyspieszy również realizację inwestycji. Wprowadzenie obligatoryjnego aktu prawa miejscowego dla całego obszaru gminy zapewni jasną informację na jakich terenach możliwe jest lokalizowanie zabudowy, a na jakich nie. Przesądzenie takie wynikać będzie z przeprowadzonych analiz i wyników obliczeń zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, uzasadniających przyjęte rozwiązania. Zapewnienie partycypowania społeczeństwa w sporządzaniu aktów planowania przestrzennego przyczyni się do zwiększenia transparentności i większego uspołecznienia procesu planistycznego, a tym samym do rozwoju społecznego i postaw obywatelskich. Wprowadzenie rejestru urbanistycznego wpłynie pozytywnie na informatyzację, a dokładniej sukcesywne tworzenie danych przestrzennych oraz na powszechną dostępność do aktów planowania przestrzennego.
------------------	---

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Przepisy zmiany ustawy powinny wejść w życie z dniem 1 stycznia 2023 r, z wyjątkiem przepisów dotyczących wprowadzenia Rejestru Urbanistycznego oraz dalszej cyfryzacji aktów planistycznych, które wejdą w życie terminie późniejszym (1 stycznia 2026 r.).

12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Przewiduje się bieżący monitoring funkcjonowania znowelizowanych przepisów na potrzeby monitorowania realizacji Krajowego Planu Odbudowy. Miernikiem będzie liczba sporządzonych na podstawie nowych przepisów aktów planowania przestrzennego, a także czas ich sporządzania.

13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

--