



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DPR-IV.054.26.2024
Warszawa, 13 grudnia 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu RP

Dotyczy: Interpelacji nr 6566 Pana Posła Adama Dziejica w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszących się do wyznaczania stref planistycznych dotyczących zabudowy mieszkaniowej w celu ochrony majątków mieszkańców na terenach gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 6566 Pana Posła Adama Dziejica w sprawie zmiany przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym odnoszących się do wyznaczania stref planistycznych dotyczących zabudowy mieszkaniowej w celu ochrony majątków mieszkańców na terenach gmin wiejskich oraz miejsko-wiejskich, przekazuję następujące wyjaśnienia.

Kluczowym problemem wynikającym z suburbanizacji w Polsce, który był również jedną z podstaw nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, 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).

Próbę 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 bezładnego przestrzeni – osadnictwo obszarów wiejskich, Studia nad Chaosem Przestrzennym¹).

Obowiązujące przepisy ułatwiają gminom racjonalne gospodarowanie terenem i uwzględnianie zasad zrównoważonego rozwoju w planowaniu przestrzennym. Pozwalają 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 „skonsumentowanie” ustaleń planów miejscowych przeważnie zależy od indywidualnych decyzji właścicieli nieruchomości.

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 pseudoinwestycyjne, czyli takie które od strony formalnej umożliwiają sytuowanie zabudowy, jednak są na tyle nieatrakcyjne, że tylko wybiórczo podlegają procesom inwestycyjnym.

Stwierdzić można, 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 bilansu zapotrzebowania na nową zabudowę jest prowadzenie racjonalnej polityki gminy w aspekcie ilościowym nowych terenów budowlanych, co nieodzownie wiąże się z potrzebą głębszej refleksji, które tereny należy traktować w tym zakresie priorytetowo.

Wskazać ponadto należy, że aby móc ocenić, czy rzeczywiście regulacje te mają negatywny wpływ 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 wprowadzona reforma w żaden sposób nie wpływa na obecną podaż terenów inwestycyjnych, jako że z mocy ustawy nie uchylono żadnego

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

planu miejscowego, a każda 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 zmiany czy rezygnacji z przepisów, ponieważ 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. Należy też 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 poprzednio czy aktualnie.

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 jakiegokolwiek wymogi racjonalizowania planowania przestrzennego w gminie. Wprowadzone w ramach nowelizacji zmiany stanowią kontynuację kierunku bilansowania obranego w 2015 r. i polegają na ujednoczeniu i doprecyzowaniu metodologii. Jeżeli gminy przy obliczaniu zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową, zgodnie z poprzednio obowiązującymi przepisami, zastosowały zbliżoną metodę do tych w obowiązującej ustawie, nowelizacja nie wpłynie w żaden sposób na podaż terenów inwestycyjnych w przyszłych planach miejscowych. Wprowadzono również możliwość uwzględniania w bilansie szczególnych potrzeb w zakresie nowej zabudowy mieszkaniowej, jeśli zostaną wskazane w strategii rozwoju gminy. Zmiany zaproponowane w 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) 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.

Podsumowując, przepisy przygotowane są w sposób optymalny, by umożliwić rozwój każdej jednostki, nie powodując przy tym dalszego rozpraszania zabudowy, stąd nie jest obecnie planowane przystąpienie do ich zmiany lub uchylecia.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Tomasz Lewandowski

Podsekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 r., z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP. Wykonującym obowiązki administratora jest dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiIT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907), oraz w związku z § 162 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M. P. z 2024 r., poz. 806) oraz art. 193 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990).
4. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską lub senatorską lub interpelację/zapytanie poselskie.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
 - o organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
 - o inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiIT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
9. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interpelację/zapytanie/interwencję.
10. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
 - o prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;

- prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
 - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.