

## UZASADNIENIE

### 1. POTRZEBA UCHWALENIA KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO

Przestrzeń jest dobrem o charakterze ograniczonym, zatem nie ulega wątpliwości, że zadaniem organów władzy publicznej jest ustanowienie prawnych ram regulacji sposobu jej wykorzystywania, dokonywane w interesie publicznym – zarówno w ujęciu negatywnym (ochrona stanu istniejącego) jak i pozytywnym (reglamentacja zmian sposobu zagospodarowania). 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

<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.

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>,

- 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 pełniącego 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). Podobne problemy dotyczą przepisów regulujących proces inwestycyjno – budowlany. Poprzez wielokrotną ich nowelizację często wydają się wewnątrznie sprzeczne. Ponadto, w wyniku tych wielu zmian regulacje te stały się nadmiernie kazuistyczne, co doprowadziło do spadku jakości szeroko rozumianej kultury prawnej, przejawiającego się m. in. w rygorystycznie literalnej wykładni przepisów prawa prowadzącej często do absurdalnych skutków. Również cały system specustaw regulujących proces budowlany wypacza jednolitość i spójność regulacji w obszarze szeroko rozumianego prawa budowlanego. Niezaprzeczną 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 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.

---

<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.

Na powyższe problemy zwraca uwagę również uwagę najważniejszy obecnie dokument strategiczny Rady Ministrów – 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. Regulacja, ta oprócz usprawnienia procesu inwestycyjno-budowlanego, ma również zwiększyć partycypację społeczną oraz integrować procedury z zakresu planowania rozwoju (powiązanie opracowań planistycznych z dokumentami i strategiami rozwoju). Projekt Kodeksu wypełnia postulaty zarówno KPZK (w zakresie prawnych instrumentów gospodarowania przestrzenią) stanowiąc narzędzie realizacji tej strategii, jak i 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. Także proces inwestycyjno – budowlany regulowany jest przepisami prawa, które są niejako przepisami „wykonawczymi” w stosunku do ustaleń urbanistycznych i planistycznych przyjmowanych przez organy samorządu terytorialnego. Dodatkowo, należy wskazać, iż organy administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego jako organy administracji publicznej mogą działać tylko na podstawie przepisów prawa i w jego granicach. Z powyższych względów nie jest możliwe zastosowanie również w tym względzie instrumentów pozaprawnych.

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.

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

Obecnie funkcjonujące przepisy regulujące planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz przebieg procesu inwestycyjno – budowlanego 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.

Podobnie rzecz się ma z regulacją procesu inwestycyjno – budowlanego. Wielokrotna nowelizacja przepisów prawa budowlanego oraz cała masa specustaw regulujących w sposób odrębny ten proces w odniesieniu do poszczególnych kategorii inwestycji doprowadziły do nadmiernej kazuistyki tych przepisów, niejednoznaczności używanych pojęć, często do niespójności rozwiązań bądź nawet wewnętrznej ich sprzeczności. Skutkiem są różnice w interpretacji ww. przepisów przez poszczególne organy administracji architektoniczno – budowlanej i nadzoru budowlanego, a także niejednorodne orzecznictwo sądów administracyjnych.

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

## **1. Planowanie przestrzenne**

### **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.) 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

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 wyznaczanych 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. 29%. 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 – zaskarżenia 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 zapewnione 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.), 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 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 oraz podziały nieruchomości

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

Plan miejscowy przybiera najprostszą 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 scalenia 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.

Możliwość podziału nieruchomości uzależniona jest od ustaleń planu miejscowego, a w przypadku braku planu – zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Niemniej przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami przewidują katalog okoliczności, w których dopuszczalne jest dokonanie podziału nieruchomości niezależnie od obowiązujących w stosunku do dzielonej nieruchomości instrumentów planistycznych. Zastosowanie tych przepisów prowadzi do nieracjonalnego podziału przestrzeni i narastającego chaosu planistycznego. Zachodzi zatem konieczność ściślejszego związania podziałów nieruchomości z polityką planistyczną w gminach oraz zrewidowanie okoliczności, uzasadniających podział nieruchomości niezależnie od tej polityki.

Przepisy regulujące podział nieruchomości nie obejmują nieruchomości rolnych i leśnych, chyba że podział spowodowałby konieczność wydzielenia nowych dróg albo spowodowałby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0.300 ha. Podział nieruchomości rolnych i leśnych odbywa się w drodze czynności materialno-technicznej, dokonywanej przez starostę, polegającej na dokonaniu zmian w ewidencji gruntów i budynków na wniosek właściciela. Zatem podział następuje według uznania właściciela. Prowadzi to niejednokrotnie do wydzielenia działek gruntów o nieracjonalnych

parametrach, często utrudniających prawidłowe, zgodne z przeznaczeniem zagospodarowanie powstałej w wyniku podziału działki, a w konsekwencji do obniżenia możliwości produkcyjnych działek rolnych.

#### 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. Lokalizacja inwestycji 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. 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), uchwalono również specustawy poświęcone pojedynczym inwestycjom wodnym].

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 budowy 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>4</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);
- 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>5</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>6</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*

---

<sup>4</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.

<sup>5</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>6</sup> Dz. U. z 2006 r. 106 poz. 720.

*dróg w Polsce, a nawet prowadziłyby do paraliżu procesu decyzyjnego.”. TK dodał jednak, że „Wylączenie 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 wylączenie stosowania w zakresie realizacji inwestycji drogowych niektórych ustaw (w tym ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu 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>7</sup>*

W Białej Księdze Infrastruktury<sup>8</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

<sup>7</sup> Komunikat nr 17 z posiedzenia KKP, www.mir.gov.pl.

<sup>8</sup> Opracowanie Stowarzyszenia „Inicjatywa dla Infrastruktury”.

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

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 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 wyczuciu 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.

## **2. Proces inwestycyjno – budowlany**

2.1. Problemy, które dotyczą sfery planowania przestrzennego, nie są obce dla procesu inwestycyjno – budowlanego. Poprzez wielokrotną nowelizację ustawy Prawo budowlane jej regulacje często wydają się wewnątrznie sprzeczne. Ponadto, w wyniku tych wielu zmian regulacje te stały się nadmiernie kazuistyczne. Częste nowelizacje ustawy Prawo budowlane nie zmieniały przepisów kompleksowo, a jedynie przygotowywane były na potrzeby konkretnych rozwiązań. Uregulowania prawne zawarte w ustawie Prawo budowlane i w aktach wykonawczych do tej ustawy wskazują na ich nieprecyzyjność, jego wysoki poziom skomplikowania i niespójność wewnętrzną. Problem ten wiąże się także z niejednorodnym orzecznictwem w zakresie przepisów prawa budowlanego. Dodatkowo cały system specustaw przewidujących szczególne warunki realizacji określonych inwestycji wypacza jednolitość i spójność regulacji w obszarze szerokokorozumianego prawa budowlanego.

2.2. 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 i procesu inwestycyjno-budowlanego. Poprzez wielokrotną nowelizację przepisów na przestrzeni lat definicje zawarte w tych przepisach 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).

2.3. 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 wieczysti 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.

2.4 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.

Dobitnym przykładem jest w tym kontekście budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego, która może być realizowana w procedurze zgłoszenia z projektem budowlanym, jeśli obszar oddziaływania budynku w całości mieści się na działce na której został usytuowany. Procedura ta została wprowadzona do Prawa budowlanego w 2015 r. i z uzasadnionych względów nie cieszy się zaufaniem inwestorów. Kluczową rolę odgrywa w tym kontekście pojęcie obszaru oddziaływania obiektu, którego nieprecyzyjna definicja nie stanowi jednoznacznego kryterium oceny, czy dana nieruchomość znajduje się już w obszarze oddziaływania obiektu, lecz odsyła ona do przepisów odrębnych. Te natomiast nie zostały przez ustawodawcę bliżej zdefiniowane. Ponadto wątpliwy jest sam charakter zgłoszenia jako instytucji nie regulowanej przepisami kpa. To wszystko sprawia, że potencjalny „szybszy” tryb budowania domów jednorodzinnych na gruncie Prawa budowlanego w praktyce niejednokrotnie okazuje się bardziej skomplikowany niż standardowa procedura. Ten tryb nie chroni również uzasadnionych interesów właścicieli nieruchomości sąsiednich, którzy przed organem administracji architektoniczno-budowlanej nie mają możliwości kwestionowania pozytywnie rozpatrzonego zgłoszenia, nawet jeśli obszar oddziaływania obiektu nie został właściwie określony. Dotyczy to również trybów nadzwyczajnych.

#### 2.5 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.

Z kolei funkcjonujący na gruncie Prawa budowlanego katalog inwestycji wymagających uzyskania pozwolenia na budowę jest bardzo restrykcyjny (funkcjonuje zasada, że co nie jest wprost zwolnione z pozwolenia na budowę, wymaga jego uzyskania), co w połączeniu z formalistyczną regulacją w zakresie dołączania całego projektu budowlanego do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę tworzy niekorzystne dla inwestora otoczenie prawne. Projekt budowlany należy także dołączyć do zgłoszenia przebudowy przegród zewnętrznych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, pod warunkiem, że przebudowa nie zwiększy obszaru oddziaływania obiektu na nieruchomości sąsiednie. Wymóg sporządzenia projektu budowlanego wydaje się jednak nadmiarowy w odniesieniu do robót budowlanych polegających na przebudowie, czyli nie prowadzących do zwiększenia obrysu obiektu. Nie jest również zasadne, by każda zmiana sposobu użytkowania budynku wymagała procedury administracyjnej.

#### 2.6 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, statuując 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.

## 2.7 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.

## 2.8 Zasady sytuowania 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), dalej Wt. Przepis §13 Wt reguluje m.in. odległości pomiędzy budynkami, częściami tego samego budynku lub innymi obiektami przesłaniającymi, w taki sposób, aby zagwarantować pomieszczeniom przeznaczonym na pobyt ludzi oświetlenie naturalne. Relacje przestrzenne wyznaczone zgodnie z zapisami zawartymi w §13 Wt służą zapewnieniu dostępu do światła dziennego rozproszonego lub bezpośredniego i wpływają na sytuowanie obiektów budowlanych. Jednocześnie w swoich zapisach, w celu zagwarantowania odpowiednich warunków oświetlenia przepis §13 Wt odwoływał się również do §57 Wt oraz §60 Wt. Przyjmuje się, iż stosowanie nowych, prostych zasad sytuowania przedstawionych w Kodeksie, bazujących na „kładach budynków” z powodzeniem zastąpi zapisy §13 Wt dotyczące przesłaniania. Ponadto, przepis §60 Wt w zasadniczej swojej formie, z pewnymi modyfikacjami mającymi na celu jego uaktualnienie i ułatwienie stosowania, został uwzględniony w Kodeksie w oddziale dotyczącym sytuowania budynków. Przepis ten reguluje minimalne wartości nasłonecznienia, bezpośredniego oświetlenia promieniami słonecznymi pomieszczeń do zbiorowego przebywania dzieci w żłobku przedszkolu i szkole oraz pokoi mieszkalnych z pominięciem mieszkania jednopokojowego w zabudowie śródmiejskiej. Godziny, w których zagwarantowany ma być minimalny czas nasłonecznienia dopasowane są do rytmu dnia użytkowników ww. pomieszczeń. Wymagania te mają za zadanie zagwarantować odpowiednie warunki życia, w tym odpoczynku i pracy zarówno w pomieszczeniach budynków powstających jak i już istniejących, w sąsiedztwie których realizowana jest inwestycja.

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.

## 2.9 Warunki techniczne obiektów budowlanych

Obecne warunki techniczne sformułowane są w sposób, który utrudnia stosowanie innowacyjnych rozwiązań technologicznych oraz dostosowanie obiektów do indywidualnych potrzeb inwestorów i użytkowników.

Aktualnie obowiązujące rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie dotyczy projektowania i budowy, a także przebudowy oraz zmiany sposobu użytkowania budynków i budowli spełniających funkcje użytkowe budynków, a także urządzeń budowlanych związanych z tym budynkiem. Wobec powyższego na podstawie zawartych w rozporządzeniu regulacji możliwa jest realizacja inwestycji tylko o określonych parametrach technicznych, co w wielu przypadkach uniemożliwia stosowanie innowacyjnych rozwiązań oraz dostosowanie obiektów do indywidualnych potrzeb inwestora. W wielu przypadkach pomimo zastosowania rozwiązań zapewniających w pełnym zakresie bezpieczeństwo użytkowania danej inwestycji oraz spełnienia wszystkich wymogów użytkowych, inwestor zmuszony jest do występowania o odstępstwo od przepisów techniczno – budowlanych.

Aktualne przepisy są dodatkowo tak ukształtowane, że uzyskiwanie odstępstw od szeroko rozumianych warunków technicznych, wymaga podjęcia skomplikowanego procesu, który okazuje się długotrwały i mało przejrzysty, co w konsekwencji niepotrzebnie wydłuża cały proces inwestycyjny.

W związku z powyższym, mając na względzie docierające do projektodawcy głosy środowisk oraz znaczny rozwój w dziedzinie projektowania i realizacji inwestycji konieczne jest przyjęcie nowych rozwiązań, które będą odpowiadały aktualnym technologiom występującym w budownictwie, jak również przyspieszą i ułatwią proces realizacji inwestycji, będąc jednocześnie przejrzyste i zrozumiałe dla odbiorcy.

W związku z powyższym w Kodeksie wskazano wymagania, która mają stanowić podstawę do sporządzenia nowych przepisów techniczno – budowlanych oraz zrezygnowano z konieczności uzyskiwania odstępstw od przepisów techniczno – budowlanych, wprowadzając pojęcie rozwiązań zamiennych. Szczegółowy opis dotyczący możliwości zastosowania rozwiązań zamiennych znajduje się w dalszej części uzasadnienia.

## 2.10 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 wydzieleniem 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>9</sup>, itp.]. Warunki, jakie spełnić musi inwestor, aby uzyskać podłączenie do sieci odbierane są jako niejednolite i często nadmiernie skomplikowane.

Obowiązujące zasady partycypacji społecznej w budowie urządzeń infrastruktury technicznej (w tym dróg) powodują niską motywację JST do jej realizacji. Ustalanie opłaty adiacenckiej w oparciu o wartość nieruchomości jest kosztowne z uwagi na konieczność sporządzenia operatu szacunkowego dla każdej nieruchomości, której stworzono warunki do podłączenia do wybudowanej infrastruktury technicznej. Niejednokrotnie zdarza się, że gminy odstępują od naliczenia opłat adiacenckich, ponieważ koszty ustalenia opłaty są porównywalne z przewidywaną wysokością tej opłaty. Ponadto, brak obowiązku przyłączenia właściciela nieruchomości do wybudowanych urządzeń infrastruktury technicznej a także moment stworzenia warunków do przyłączenia do tych urządzeń jako przesłanka dla ustalenia opłaty adiacenckiej powodują negatywny wydzźwięk społeczeństwa w odniesieniu do kwestii partycypowania w rozwoju infrastruktury w najbliższym sąsiedztwie.

#### 2.11. Brak cyfryzacji procesu inwestycyjno - budowlanego

Obecnie proces inwestycyjno – budowlany jest nadmiernie sformalizowany i zbiurokratyzowany. Dodatkowo brak jest narzędzi, które by chociaż w części umożliwiły jego cyfryzację. Na gruncie obecnie obowiązujących przepisów nie jest możliwe złożenie do organu administracji architektoniczno – budowlanej projektu budowlanego w postaci cyfrowej ze wszystki podpisami i autoryzacjami, organy te natomiast nie mają narzędzi do cyfrowego zatwierdzania takiego projektu. Obecnie organ zatwierdzając projekt musi go ręcznie opieczetować na każdej stronie. Jest to rozwiązanie niedostosowane do potrzeb istniejącego już w naszym kraju społeczeństwa informacyjnego. Ponadto, podmiot chcący rozpocząć proces inwestycyjno – budowlany nie ma prostego, bezkosztowego dostępu za pomocą środków komunikacji elektronicznej do kompleksowej wiedzy dotyczącej aktów planistycznych dotyczących konkretnych działek gruntu, o wydanych dla nich decyzjach o pozwoleniu na budowę, dokonanych zgłoszeniach robót budowlanych oraz innych przydanych informacji. Brak takich rozwiązań w administracji architektoniczno - budowlanej stoi w sprzeczności z podstawowymi założeniami rządowego „Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa”<sup>10</sup>, którego celem jest zapewnienie społeczeństwu wysokiej jakości usług publicznych.

#### 2.12. Wywłaszczenia

Pozyskiwanie nieruchomości na cele realizacji inwestycji celu publicznego aktualnie jest uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami oraz licznych tzw. specustawach, o ograniczonym czasie obowiązywania. Rysuje się wyraźny podział na cele publiczne priorytetowe, o dużym zasięgu bądź o znaczeniu strategicznym i na pozostałe cele publiczne. Nieefektywność zasad ogólnych dotyczących realizacji inwestycji celu publicznego w odniesieniu do inwestycji o charakterze priorytetowym, powoduje konieczność wprowadzania *ad hoc* do systemu prawa tzw. specustaw, dedykowanych kolejnym zidentyfikowanym priorytetowym inwestycjom celu publicznego. Powoduje to istnienie w systemie prawa wielu podobnie brzmiących aktów prawnych, zawierających rozwiązania pozostające na granicy zgodności z Konstytucyjną zasadą ochrony własności, o określonym czasie obowiązywania. Zachodzi zatem konieczność zrewidowania katalogu celów publicznych, usankcjonowania podziału na inwestycje celu publicznego o charakterze priorytetowym oraz na pozostałe a także wprowadzenia uspołnionych regulacji w zakresie pozyskiwania gruntów na realizację tych celów.

---

<sup>9</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.

<sup>10</sup> [https://mc.gov.pl/files/program\\_zintegrowanej\\_informatyzacji\\_panstwa\\_1.pdf](https://mc.gov.pl/files/program_zintegrowanej_informatyzacji_panstwa_1.pdf).

#### 4. CELE KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO

Mając na uwadze omówione w punkcie „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 ponadlokalnego 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. 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 zostaje 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 oddziałujących 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: „oos”), 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. Jednoznacznie 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.

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

### **Księga I. Przepisy ogólne**

#### **Rozdział 1. Zakres przedmiotowy**

Gospodarowanie przestrzenią stanowi płaszczyznę koordynacji wszelkich zamierzeń publicznych i prywatnych, których celem jest wykorzystanie (przekształcenie) przestrzeni. gospodarowanie przestrzenią obejmuje planowanie przestrzenne, przygotowanie terenu inwestycji oraz przygotowanie i realizacja inwestycji, nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne, utrzymanie obiektów budowlanych, postępowanie w przypadku katastrofy budowlanej oraz naruszenia przepisów Kodeksu. Tak określone gospodarowania przestrzenią, stanowi zasadniczy przedmiot regulacji Kodeksu oraz najszersze pojęcie odnoszące się do regulowanej w Kodeksie materii.

#### **Rozdział 2. Objasnienia stosowanych pojęć i skrótów**

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. Słownik legalny Kodeksu ma zatem zasadnicze znaczenie dla spójności systemu prawnego.

Kluczowa dla Kodeksu jest definicja „inwestycji” - czyli trwałej ingerencji w przestrzeń. Zdefiniowanie inwestycji w sposób zintegrowany, odnoszący się do różnych zamierzeń, nie tylko budowlanych, miało na celu ujednoczenie różnych rodzajów ingerencji powstałych poprzez

wykonywanie robót budowlanych, zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub innej zmiany zagospodarowania terenu niezwiązanej w wykonywaniem robót budowlanych.

W zakresie części planistycznej jako istotne pojęcie używane w Kodeksie wskazać należy „akt planowania przestrzennego”. Kodeks wprowadza nowy podział aktów planowania przestrzennego na lokalne oraz ponadlokalne akty planowania przestrzennego, przy czym lokalne akty planowania przestrzennego to studium, plan miejscowy, przepisy urbanistyczne oraz uchwała reklamowa; a ponadlokalne akty to ustalenia przestrzenne województwa, studium ramowe, plan lokalizacji oraz plan rezerwacji.

Zdefiniowaniu podlegają również pojęcia dotyczące krajobrazu oraz ładu reklamowego, stanowiące istotny element szeroko pojętego ładu przestrzennego.

Istotną zmianą definicji „budowli” jest uznanie obiektu małej architektury za budowlę, na równi z altaną, wiatą czy oranżerią. W obecnych przepisach obiekt małej architektury nie jest uznany za budowlę, stanowi obok budynku i budowli rodzaj obiektu budowlanego. W Kodeksie został rozszerzony katalog otwarty budowli.

Na skutek wielu opinii pojawiła się potrzeba zdefiniowania pojęcia „budowla hydrotechniczna” oraz podania katalogu tych budowli.

Uszczegółowiona została definicja „budynek” poprzez doprecyzowanie, że jest to obiekt budowlany trwale związany z gruntem za pomocą fundamentów i całkowicie wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych. Istotną różnicą pomiędzy zapisem w Kodeksie a obecnymi przepisami jest uznanie w Kodeksie za budynek - obiektu budowlanego wraz z urządzeniami budowlanymi.

Definicja „dóbr kultury współczesnej” została nieznacznie zmodyfikowana poprzez objęcie tym pojęciem również dóbr cechujących się wysoką wartością urbanistyczną oraz architektoniczną. Zrezygnowano natomiast z objęcia nią dóbr o wysokiej wartości historycznej, jako stanowiących zabytki objęte osobną ochroną.

W związku z kilkoma definicjami „działki budowlanej”, niespójnymi ze sobą i powstałymi dla zapisów konkretnych ustaw, należało wprowadzić pojęcie „działka”, przy czym w systemie kodeksowym zasadnicze znaczenie ma definicja pojęcia „teren inwestycji”, stanowiącego odpowiednik obecnej „działki budowlanej”. Przepisy cz. materialnej Kodeksu ustanawiają wymagania urbanistyczne w zakresie dostępu do drogi publicznej, uzbrojenia terenu oraz powierzchni biologicznie czynnych właśnie wobec terenu inwestycji, nie pojedynczych działek czy nieruchomości wchodzących w jego skład.

„Infrastruktura społeczna” została wyszczególniona ze względu na cel, któremu mają służyć te obiekty budowlane, jako jedno z podstawowych pojęć z dziedziny urbanistyki.

Pojęcia: „kondygnacja”, „kondygnacja podziemna”, „kondygnacja nadziemna” obecnie znajdują się 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). W związku z faktem posługiwania się tymi pojęciami wielokrotnie w kodeksie należało przenieść do Kodeksu te definicje, doprecyzowując je.

Dotychczas pojęcie terenu biologicznie czynnego znajdowało się 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). W związku z faktem posługiwania się pojęciem „powierzchni biologicznie czynnej” w Kodeksie, należało przenieść ja do Kodeksu i doprecyzować.



Pojęcie: „powierzchnia całkowita budynku” obecnie znajduje się 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). W związku z faktem posługiwania się tym pojęciem w kodeksie m.in. przy zakwalifikowaniu budynku do konkretnej kategorii, należało przenieść do Kodeksu tę definicję, doprecyzowując ją.

„Powierzchnia kondygnacji” i „powierzchnia zabudowy” – to pojęcia nowe, wprowadzone do Kodeksu, głównie w celu zakwalifikowania budynku do konkretnej kategorii.

Pojęcie „prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” zostało zmienione i rozszerzone, aby obejmowało wszystkie formy tytułów prawnych uprawniających do realizacji inwestycji.

Ze względu na objęcie inwestycji liniowych obszarem przepisów Kodeksu należało uzupełnić definicję „przebudowy” o wykonywanie robót budowlanych dotyczących obiektów liniowych. Definicja „przyłącza” jest wprowadzona do Kodeksu jako nowa i zawiera przykładowe rodzaje przyłączy. Definicja „remontu” jest przeniesiona z obecnych przepisów. Z definicji „robót budowlanych” został usunięty „montaż”. Wprowadzenie definicji „sieci” niezbędne jest z kolei dla uregulowania zagadnienia inwestycji liniowych.

Obecnie żaden akt prawny nie definiuje pojęcia „zabudowy zagrodowej” (siedliska). Ukształtowało się ono w oparciu o orzecznictwo oraz doktrynę. W konsekwencji, niejednoznacznie rozumiane pozwalało na budowanie różnych obiektów w zależności od przyjętej w danym przypadku interpretacji. Do Kodeksu wprowadzona została definicja „zabudowy zagrodowej”, która ujednolici dotychczasowe jego rozumienie.

W Kodeksie wprowadzono nową definicję „tereny zieleni publicznej” w celu podkreślenia, że pojęcie to ma inne znaczenie w Kodeksie niż tereny zieleni zdefiniowane w ustawie o ochronie przyrody, bowiem nie obejmuje cmentarzy. Rozszerzony został katalog urządzeń budowanych.

Definicje „wysokości budynku” i „wysokości budowli” oraz „wysokości całkowitej” są niezbędne m.in. przy sytuowaniu budynku czy budowli. Jest to również ważny aspekt przepisów planistycznych.

Zdefiniowano również w niezbędnym zakresie używane w Kodeksie skróty.

### **Rozdział 3. Rada do Spraw Gospodarowania Przestrzenią**

Organem doradczym ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią i mieszkalnictwa będzie Rada do Spraw Gospodarowania Przestrzenią, do obowiązku której należeć będzie w szczególności proponowanie kierunków działań Rady Ministrów oraz jednostek samorządu terytorialnego w sprawach dotyczących gospodarowania przestrzenią, opiniowanie projektów aktów prawnych oraz innych dokumentów rządowych dotyczących gospodarowania przestrzenią, zajmowanie stanowiska w sprawach dotyczących gospodarowania przestrzenią, oraz powoływanie komisji mediacyjnej.

W skład Rady będą wchodzić osoby legitymujące się wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem z zakresu planowania przestrzennego, architektury, budownictwa, ochrony środowiska, kształtowania krajobrazu, ochrony zabytków, nauk społecznych lub polityki miejskiej; przedstawiciele organizacji zrzeszających jednostki samorządu terytorialnego lub inwestorów oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych. 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.

W celu zapewnienia jawności działania Rady, jej obrady będą jawne oraz dostępne dla publiczności, a uchwały będą podawane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej. Rada zastąpi aktualnie funkcjonującą Główną Komisję Urbanistyczno-Architektoniczną.

## **Księga II. Zasady gospodarowania przestrzenią**

### **Rozdział 1. Zasady ogólne**

Jedną z częściej powtarzanych wad systemu planowania przestrzennego jest jego ściśle proceduralny charakter. Zmianę w tym zakresie uzyska się nie tylko poprzez rozbudowanie części ustawy poświęconej przepisom materialnym, ale także poprzez ustanowienie, postulowanego przez środowiska eksperckie, zbioru uniwersalnych zasad, którymi należy kierować się w formułowaniu polityk przestrzennych i ich implementacji. Są to wartości o charakterze aksjomatycznym, które podmioty gospodarujące przestrzenią winny traktować za nadrzędne przy podejmowaniu decyzji przestrzennych. Są to także dyrektywy interpretacyjne, które należy brać pod uwagę przy podejmowaniu rozstrzygnięć w sytuacjach niejednoznacznych, np. w obliczu kolizji interesów różnych stron gospodarujących przestrzenią. Kolejność formułowania zasad odzwierciedla hierarchiczny układ przesłanek, którymi należy się kierować wykonując jakiegokolwiek działanie o charakterze przestrzennym. Tym samym stanowiąc będą punkt wyjścia do kreowania bardziej szczegółowych regulacji.

Bardzo silnie zaakcentowano potrzebę uznania przestrzeni za dobro wspólne i nadrzędności interesu publicznego nad interesem prywatnym. Jest to warunek sine qua non osiągnięcia ładu przestrzennego, z którego definicji wynika potrzeba harmonizowania zagospodarowania nieruchomości tworzących jedną urbanistyczną całość. Do głównych obszarów, w których ujawnia się interes publiczny zaliczono:

- wartości wysoko cenione: przyrodnicze, krajobrazowe, kulturowe i zdrowotne;
- stwarzanie optymalnych warunków inwestycji;
- przeciwdziałanie klęskom żywiołowym i skutkom zmian klimatu;
- potrzebę obronności i zapewnienia bezpieczeństwa obywateli.

Potwierdzone zostało gwarantowane w Konstytucji i uregulowane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kierowanie się zasadą zrównoważonego rozwoju. Zasada ta w wymiarze przestrzennym oznaczać ma oszczędne gospodarowanie rezerwami terenowymi, oparte na realnych przesłankach i potrzebach wynikających z rozwoju społeczno-gospodarczego.

Zupełnie nowym zagadnieniem wprowadzonym do ogólnych zasad gospodarowania przestrzenią jest partycypacja podmiotu inwestującego na danej nieruchomości w kosztach obsługujących inwestycji celu publicznego. Jest to fundament sanacji systemu finansowania urbanizacji, który pozwoli ekonomicznie zrationalizować proces lokalizacji nowych inwestycji i tym samym pomoże w ograniczaniu rozlewania się zabudowy. Cel ten jeszcze dosadniej materializuje się w jednej z kolejnych zasad, w której sformułowano podstawy prawne lokalizacji inwestycji jako plan miejscowy lub plan lokalizacji, a także jako instytucję obszarów zabudowanych, która tak jak wymienione wcześniej ustanawiana jest w formie aktu prawa miejscowego. Na innych obszarach inwestycje będą dopuszczalne tylko w przypadku bagatelnego oddziaływania na przestrzeń i przy braku kolizji z interesem publicznym. Możliwości takich działań szczegółowo regulują dalsze przepisy materialne i proceduralne.

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.

Wykonywanie istotnych czynności związanych z gospodarowaniem przestrzenią powierzono ekspertom ze swoich dziedzin, co podkreślić ma wagę tych czynności dla interesu publicznego.

Wprowadzenie powyższych zasad jest niezbędne dla ochrony ograniczonego dobra, jakim jest przestrzeń. Postrzeganie przestrzeni jako wartości kolektywnej wypaczone zostało przez błędnie egzekwowane prawo własności utożsamiane z prawem do swobodnego dysponowania nieruchomością. Przejawem tego zjawiska było utrwalenie postrzegania wszelkich regulacji ograniczających możliwości dowolnego użytkowania działek jako godzących w podstawowe prawa obywatelskie, co dodatkowo wzmacniała niekorzystna z punktu widzenia interesu publicznego linia orzecznicza sądów. W konsekwencji nieproporcjonalnie wysokie względem realnej wartości działek odszkodowania i ceny nieruchomości wywłaszczanych pod inwestycje celu publicznego doprowadziły do wielokrotnego zwiększenia kosztów rozwoju przestrzennego gmin odbywającego się w sposób planowy. Problem ten został bezpośrednio zaadresowany poprzez zasadę potwierdzającą prawo do korzystania z nieruchomości, w tym pobierania pożytków, na podstawie istniejącego, a nie potencjalnego stanu zagospodarowania. Dysfunkcyjność decyzji o warunkach zabudowy jako podstawy lokalizacji inwestycji wynikała z faktu, że w zamyśle było to narzędzie zaprojektowane jako fakultatywne i uzupełniające system planistyczny. W obliczu przybrania formy dominującej podstawy lokalizacyjnej stało się nieefektywne i wprost doprowadziło do nieodwracalnej degradacji przestrzeni. Wynikające z niewydolnego systemu planowania przestrzennego błędy można obecnie jedynie kompensować odpowiednio osadzając wytworzoną już przestrzeń niskiej wartości, tym samym podnosząc jej walory. Kluczowe jest jednak powstrzymanie opisanych niekorzystnych zjawisk pogłębiających chaos przestrzenny. Dopiero wprowadzenie elementarnych prawideł gospodarowania przestrzenią do regulacji ustawowej pomoże ustanowić dogmatyczne przyjmowanie tych niepodważalnych zasad w praktyce.

## **Rozdział 2. Zasady planowania przestrzennego**

Sformułowane zasady planowania przestrzennego stanowią rozwinięcie i uszczegółowienie zasad ogólnych w zakresie w jakim dotyczą rozstrzygnięcia o przyszłym obrazie przestrzeni. Gospodarowanie przestrzenią ma zatem przebiegać w sposób racjonalny, efektywny i zrównoważony, z wykorzystaniem istniejących zasobów obszarów istniejącej urbanizacji, w tym obszarów już zabudowanych (tzw. brown fields). Głównym celem jest maksymalne możliwe przywrócenie i utrzymanie wartości użytkowej tej przestrzeni. Dopiero w przypadku niemożności wykorzystania obszarów istniejącej urbanizacji do zabezpieczenia potrzeb rozwojowych, następuje otwarcie na inwestowanie obszarów niezagospodarowanych (tzw. green fields). Szczególnej ochronie poddano grunty cenne z punktu widzenia ich przydatności rolniczej i leśnej. W celu przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu w wymiarze stricte przestrzennym do ustawy wprowadzono zasady projektowania uniwersalnego jako zbiór wytycznych zapewniających równoprawny dostęp do przestrzeni. Szczególną rolę w tym zakresie sprawuje powiązanie funkcjonalne i komunikacyjne z obszarami sąsiednimi, zwłaszcza z innymi obszarami przestrzeni publicznych.

Planowanie przestrzenne osadzone zostało w systemie polityki rozwoju, w której pełnić ma rolę operacyjną dla celów, kierunków i ograniczeń w rozwoju przestrzennym, określonych w zintegrowanej polityce rozwoju. Podejście zintegrowane uwydatnia się ponadto w sformułowaniu koordynacyjnych relacji między podmiotami zajmującymi się planowaniem przestrzennym. Wzrost efektywności planowania przestrzennego wymaga uregulowania ram dla bliższej współpracy między organami odpowiedzialnymi za to zagadnienie na wszystkich szczeblach administracji, zwłaszcza w zakresie wymiany informacji. Podkreślona została waga zachowania ciągłego i iteracyjnego

charakteru planowania, opartego o analizy wykorzystujące obiektywne, mierzalne i weryfikowalne metody badawcze. Jest to niezbędne dla podjęcia świadomych decyzji, których przedmiotem są rozstrzygnięcia o doniosłym znaczeniu dla interesu publicznego.

Do wartości cenionych z punktu widzenia interesu publicznego i wskazanych do ochrony w poszczególnych zasadach planowania przestrzennego zaliczono:

- walory krajobrazowe, ze szczególnym uwzględnieniem ekspozycji widokowych i cech estetyczno-kompozycyjnych zabudowy i terenów zielonych,
- zabezpieczenie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wraz ze stworzeniem korzystnych warunków inwestowania,
- ochrona zdrowia poprzez zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska, dostępność obiektów infrastruktury społecznej i zaopatrzenie ludności w wodę o dobrej jakości.

Polityka planistyczna powinna być prowadzona w taki sposób, aby w jak największym stopniu zoptymalizować warunki inwestowania na obszarach do tego wyznaczonych. Jeżeli dany obszar nie otrzyma zagwarantowanego elementarnego wyposażenia w postaci uzbrojenia terenu i dostępu do infrastruktury społecznej, nie powinien zostać włączony do terenów przeznaczonych do zainwestowania.

Absolutnym novum jest wprowadzenie do regulacji ustawowych przepisów, określających pożądaną ogólną strukturę funkcjonalno-przestrzenną obszarów urbanizacji. Ekonomicznie i społecznie uzasadnione jest promowanie kształtowania struktur wielofunkcyjnych i zwartych, które pozwalają na ograniczenie potrzeb transportowych oraz umożliwiają korzystanie ze środków transportu innych niż samochód.

### **Rozdział 3. 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.

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) Klasa III – obejmująca ICP o nieliniowym charakterze, inne niż wymienione w punkcie 2.

### **Rozdział 4. Teren inwestycji**

## **Oddział 1. Wyznaczenie terenu inwestycji**

W Kodeksie sprecyzowano, że teren inwestycji to obszar, na którym realizuje i użytkuje się inwestycję, obejmujący działkę albo działki. Teren inwestycji będzie mógł być wyznaczony na części działki lub działek jedynie w przypadku obiektu liniowego lub gdy ustalenia aktu planowania przestrzennego określać będą dla części działki odmienne przeznaczenie.

W oddziale tym wprowadzono zasadę, zgodnie z którą jeden teren inwestycji wyznaczany będzie dla jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, wyjątkiem będzie zabudowa zagrodowa. Określone zostały również zasady ustalania terenu inwestycji dla dróg publicznych, linii kolejowych oraz obiektów liniowych innych niż drogi.

Ponadto, Kodeks umożliwia ustalanie porządku gruntowego już na etapie planu miejscowego tak, aby struktura gruntowa umożliwiała najlepsze zagospodarowanie objętej nim przestrzeni.

## **Oddział 2. Dostęp terenu inwestycji do drogi publicznej**

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 przez którą rozumie się utwardzoną drogą wewnętrzną, o odpowiedniej szerokości, zapewniającą nieograniczony dostęp do terenu inwestycji oraz zgodną z warunkami ochrony przeciwpożarowej. Dla terenów inwestycji obejmujących budynki z funkcją mieszkalną jednorodzinną na obszarach nowej urbanizacji lub obejmujących budynki usługowe o powierzchni całkowitej większej niż 2.000 m<sup>2</sup> zapewniony musi zostać bezpośredni dostęp do drogi publicznej.

W zakresie budowy zjazdów w Kodeksie wprowadzono mechanizmy wymuszające na zarządcach dróg aktywne i odpowiedzialne uczestnictwo w procedurze sporządzenia planu miejscowego.

Wprowadzone zostały również jasne zasady ponoszenia kosztów rozbudowy albo przebudowy zjazdu – koszt ponosi inwestor drogowy, jeżeli następuje w ramach inwestycji drogowej, a w pozostałych przypadkach właściciela nieruchomości obsługiwanej przez ten zjazd.

Proponowane zmiany dotyczące zasad przyłączania terenu inwestycji do dróg publicznych przyczynią się do przyspieszenia procesu inwestycyjnego poprzez ujednoczenie obowiązujących procedur.

## **Oddział 3. Uzbrojenie terenu**

W Kodeksie przewidziano, że terenom inwestycji obejmującym budynki przeznaczone na pobyt ludzi, obowiązkowo zapewnia się dostęp do uzbrojenia terenu służącego zaopatrzeniu w wodę, energię elektryczną oraz odprowadzaniu ścieków oraz można zapewnić dostęp do uzbrojenia terenu służącego zaopatrzeniu w gaz, ciepło i telekomunikację. Przewidziano również, że zastosowanie indywidualnego urządzenia zastępującego sieć wodociągową lub kanalizacyjną możliwe jest wyłącznie w przypadku gdy innego rodzaju uzbrojenie terenu nie przyniosłoby korzyści dla środowiska lub powodowałoby rażące zwiększenie kosztów zapewnienia terenowi inwestycji dostępu do tego uzbrojenia. Jednocześnie wskazano, że dla inwestycji obejmujących budynki:

- 1) mieszkalne wielorodzinne,
- 2) zamieszkania zbiorowego
- 3) usługowe o powierzchni całkowitej powyżej 70 m<sup>2</sup>
- 4) produkcyjne albo
- 5) inne – jeżeli ilość ścieków przekracza 5 m<sup>3</sup> na dobę

- nie jest dopuszczalne indywidualne urządzenie zastępujące sieć, służące odprowadzaniu ścieków w postaci zbiornika bezodpływowego lub przydomowej oczyszczalni ścieków.

Przepisy przesądzają również, że jeżeli istnieje możliwość przyłączenia terenu inwestycji do sieci wodociągowej, kanalizacyjnej (sanitarnej lub ogólnospławnej) albo ciepłowniczej, nie stosuje się indywidualnych urządzeń zastępujących sieci. Ponad to wskazano, że zbiorników bezodpływowych nie stosuje się:

- 1) na obszarach rezerwatów, parków narodowych, parków krajobrazowych albo ich otulin;
- 2) na obszarach szczególnego zagrożenia powodzią;
- 3) w przypadku zasklepienia przekraczającego 50% terenu inwestycji. Natomiast w przypadku szpitali lub sanatoriów poza wymogami określonymi powyżej zapewnia się dodatkowo własne ujęcie wody oraz własne źródło energii elektrycznej i ciepłej.

Kodeks przewiduje, że operator sieci jest obowiązany, na wniosek inwestora, do rozpatrzenia wniosku inwestora w przedmiocie warunków przyłączenia terenu inwestycji do sieci w terminie:

- 1) 14 dni od dnia otrzymania wniosku – dla terenów inwestycji położonych na obszarze, na którym obowiązuje plan miejscowy
- 2) 30 dni od dnia otrzymania wniosku – dla pozostałych nieruchomości.

Jednocześnie wskazano, że operator nie może odmówić wydania warunków przyłączenia jeżeli przyłączany teren inwestycji znajduje się w odległości co najmniej 50 m od istniejącej albo przewidzianej w planie rozwoju sieci oraz określona we wniosku ilość mediów jakie mają być dostarczane lub odbierane z sieci jest zgodna z dokumentem zawierającym zasady rozwoju sieci. Nie może również odmówić określenia technicznych warunków przyłączenia, w przypadku, gdy uzgodnił projekt planu miejscowego przewidujący obsługę terenu inwestycji z sieci. Warunki przyłączenia zachowują ważność przez okres w nich określony, nie krótszy niż 3 lata. Projektowane przepisy przewidują, że operatorzy sieci mają obowiązek zawarcia umowy obejmującej przyłączenie oraz świadczenie usług zgodnie z technicznymi warunkami przyłączenia. Zobowiązują go również do wykonania przyłącza zgodnie z uprzednio wydanymi warunkami technicznymi przyłączenia, w terminie 45 dni od dnia złożenia wniosku przez inwestora. Koszt wykonania przyłączenia ponosi inwestor. Za zgodą operatora sieci będzie możliwość wykonania przyłącza przez inwestora.

W przypadku, gdy dostęp terenu inwestycji do uzbrojenia terenu zapewniony będzie poprzez przyłączenie do sieci, zgody inwestycyjnej udziela się jeżeli wniosek o udzielenie zgody inwestycyjnej obejmuje budowę przyłącza lub sieci albo inwestycje te zostały objęte inną zgodą inwestycyjną. W takim przypadku do użytkowania inwestycji przystąpić można po wybudowaniu przyłącza lub sieci. Natomiast w przypadku gdy dostęp do sieci wymaga przeprowadzenia przyłącza przez inne tereny niż teren inwestycji, zgody inwestycyjnej udziela się, jeżeli inwestor posiada tytuł prawny do tych terenów obejmujący możliwość budowy tego przyłącza.

Nie będzie możliwości użytkowania obiektów budowlanych na terenie inwestycji nieposiadającym wymaganego dostępu do uzbrojenia terenu.

#### **Oddział 4. Zapewnienie retencji i naturalnej vegetacji roślin na terenie inwestycji**

W Kodeksie wprowadzono obowiązek zapewnienia powierzchni biologicznie czynnej na terenie inwestycji. Wymóg ten jak i definicja, znajdujące się dotychczas w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie przeniesione zostały do Kodeksu, przy czym doprecyzowano jaką powierzchnię można uznać za powierzchnię biologicznie czynną. Wskazane zostały rozwiązania

jakie należy zastosować w przypadku, gdy powierzchnia biologicznie czynna nie zapewnia odpowiedniej retencji wód opadowych i roztopowych, teren inwestycji, zastrzegając jednocześnie, że nie może powodować to niekorzystnych zmian stosunków wodnych na terenie inwestycji oraz na nieruchomościach sąsiednich.

### **Rozdział 5. Kategorie inwestycji (Załącznik do Kodeksu)**

Poziom wymagań formalnych w stosunku do poszczególnych inwestycji stopniowo wzrasta wraz z kategorią inwestycji, przyczyniając się do lepszego wyważenia interesu inwestora z interesem publicznym, reprezentowanym przez organ.

Od tego, do jakiej kategorii zostanie zakwalifikowana inwestycja zależy:

- 1) możliwość uzyskania zgody inwestycyjnej w trybie milczącego zakończenia postępowania,
- 2) stopień szczegółowości wymaganego przez organ opracowania projektowego (projekt budowlany albo plan sytuacyjny),
- 3) terminy na wydanie poszczególnych rozstrzygnięć,
- 4) obligatoryjność rozstrzygnięcia o dopuszczalności lokalizacji inwestycji na obszarze bez planu miejscowego,
- 5) możliwość skorzystania z instytucji milczącego zakończenia postępowania,
- 6) obligatoryjność uzyskania rozstrzygnięć innych organów (np. Państwowej Straży Pożarnej).

Kodeks jednoznacznie przesądza, jakie rodzaje inwestycji wymagają zgody organu administracji publicznej i w jakiej procedurze może być ona udzielona. W tym celu wprowadzony został katalog 6 kategorii inwestycji określony w załączniku do Kodeksu.

Kryteriami podziału determinującymi, w jakiej kategorii znajduje się dany rodzaj inwestycji, są: stopień jej skomplikowania technicznego oraz sposób oddziaływania na otoczenie.

W tym kontekście podstawą zaliczenia inwestycji do danej kategorii jest co do zasady:

- dla budynku – powierzchnia całkowita oraz pełniona funkcja,
- dla budowli – powierzchnia zabudowy oraz wysokość,
- dla zmiany zagospodarowania terenu niedotyczącej obiektu budowlanego – obowiązywanie planu miejscowego albo powierzchnia zajętego terenu.

Ponadto załącznik do Kodeksu zalicza niektóre rodzaje inwestycji wprost do danej kategorii bez względu na parametr wysokości, powierzchni zabudowy albo powierzchni całkowitej. Wynika to ze specyfiki danej inwestycji albo jej istotnego oddziaływania na przestrzeń (np. elektrownia wiatrowa realizowana w kategorii 5, obiekt liniowy co do zasady realizowany w kategorii 4).

Niezależnie od powyższego załącznik do Kodeksu posługuje się pojęciem „innej zmiany zagospodarowania terenu” polegającej na utworzeniu: parku, terenu sportu i rekreacji, cmentarza, składowiska odpadów, elektrowni jądrowej, kopalni, lotniska, portu morskiego, przystani oraz zbiornika retencyjnego. W odniesieniu do tych rodzajów inwestycji zasadne jest posługiwanie się pojęciem „utworzenia” ze względu na fakt, że obejmują one zespół obiektów budowlanych, jak również wiążą się z koniecznością zmiany zagospodarowania terenu, która nie dotyczy wyłącznie obiektu budowlanego. Po utworzeniu poszczególne obiekty budowlane wchodzące w skład tych inwestycji traktowane są osobno na gruncie załącznika. Przykładowo, po utworzeniu lotniska budowa

nowego budynku na jego terenie będzie zaliczona do kategorii właściwej dla budowy budynku o określonej powierzchni całkowitej i stosownie do pełnionej funkcji.

Szczegółowe przypisanie inwestycji do jednej z sześciu kategorii odzwierciedla treść załącznika do Kodeksu. W tym miejscu należy natomiast wskazać na generalną prawidłowość dokonanego podziału:

- 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 obiektu budowlanego, budowa zjazdu, przyłącza lub obiektu małej architektury poza miejscem publicznym;
- 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 (jako budynku o funkcji pomocniczej) o powierzchni całkowitej 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 usługowego o powierzchni całkowitej do 70 m<sup>2</sup>;
- Kategoria 4 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę, charakteryzujące się średnim stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią, np. budowa wolnostojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego;
- Kategoria 5 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę, charakteryzujące się znacznym stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią, np. budowa budynku mieszkalnego wielorodzinnego do 10 kondygnacji;
- Kategoria 6 – inwestycje wymagające obecnie pozwolenia na budowę, charakteryzujące się najwyższym stopniem skomplikowania technicznego, wpływem na otoczenie, wysokością lub powierzchnią, np. budowa budynku usługowego powyżej 1000 m<sup>2</sup> powierzchni całkowitej.

Jednocześnie należy zwrócić uwagę na zasadę, zgodnie z którą realizacja zamierzenia inwestycyjnego złożonego z inwestycji różnych kategorii następuje w procedurze właściwej dla inwestycji najwyższej kategorii.

## **Rozdział 6. Funkcje obiektów budowlanych**

Obowiązujące akty prawne (ustawa Prawo budowlane, rozporządzenie w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie) definiują pojęcia budynku mieszkalnego, zamieszkania zbiorowego, użyteczności publicznej, rekreacji indywidualnej oraz budynku gospodarczego.

Mając na względzie konieczność zachowania ładu przestrzennego oraz wzajemne korelacje pomiędzy aktami planowania przestrzennego, a możliwością realizacji danej inwestycji, wprowadzono w kodeksie pojęcie *funkcji obiektów budowlanych* oraz określono katalog tych funkcji i ich podstawowe cechy charakterystyczne.

Wyszczególniono osiem funkcji obiektu budowlanego tj: mieszkalną, produkcyjną, zamieszkania zbiorowego, usługową, lotniskową, inwentarską, infrastrukturalną oraz pomocniczą.

Podział taki umożliwi jednoznaczne wskazanie jakiego rodzaju inwestycje będą mogły być realizowane na danym obszarze, jak również w sposób jednoznaczny będzie możliwe określenie sposobu użytkowania danego obiektu. Plan miejscowy będzie wskazywał np. możliwość realizacji



na danym terenie jedynie budynków o funkcji mieszkalnej wielorodzinnej dopuszczając 15% funkcji usługowej.

W związku z powyższym inwestor, składając wniosek o udzielenie zgody inwestycyjnej oraz określając we wniosku funkcję obiektu, nie będzie mógł zrealizować inwestycji innej niż wskazana. Dzięki jednolitości wskazań planu i wniosku o wydanie zgody inwestycyjnej, jak również określanie we wniosku ilości lokali mieszkalnych rozwiązany zostanie np. problem pojawiających się na terenie dzisiejszej zabudowy mieszkalnej tzw. apartoteli. Skoro plan miejscowy dopuści tylko budynki o funkcji mieszkalnej, a inwestor we wniosku określi rodzaj obiektu jako budynek o funkcji mieszkalnej wielorodzinnej wraz z ilością lokali mieszkalnych, to przy założeniach zachowania minimalnej powierzchni użytkowej mieszkania na poziomie np. 25 m<sup>2</sup>, nie będzie możliwości wybudowania budynku o funkcji mieszkalnej składającego się z apartamentów o powierzchni mniejszej niż powyżej wskazana. Podejście takie ukróci tendencję do budowy apartoteli z pomieszczeniami niespełniającymi warunków technicznych jak również założeń planu miejscowego, a więc budowy apartamentów o powierzchni 15-20m<sup>2</sup>, które określane są jako budynki mieszkalne, a w rzeczywistości pełnią funkcję hotelu.

Dodatkowo należy zaznaczyć, że funkcja obiektu, będzie uzależniała również spełnienie określonych wymagań techniczno – budowlanych danego obiektu.

Podział obiektów budowlanych na funkcję, rozwiązuje również problematykę określenia, które obiekty są przeznaczone na pobyt ludzi w tym na pobyt stały. W kodeksie wskazano, iż obiekty o funkcji mieszkalnej, produkcyjnej, zamieszkania zbiorowego, usługowe i letniskowe są obiektami przeznaczonymi na pobyt ludzi, z czego pierwsze 5 określono jako obiekty przeznaczone na stały pobyt ludzi.

Kodeks przewiduje, że jeden obiekt budowlany może spełniać kilka funkcji. W takim przypadku w obiektach, w których wyodrębniono pomieszczenia o różnych funkcjach, każde z tych pomieszczeń musi spełnić warunki techniczne odpowiadające funkcji, której służy. W przypadku braku wyodrębnionych pomieszczeń cały obiekt musi spełniać kumulatywne wymagania każdej funkcji.

Mając na względzie uzależnienie wymagań technicznych m.in. od funkcji jaką dany obiekt spełnia wprowadzono w kodeksie przepis normujący pojęcie budynku o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej. Przepis zawiera wyjątek od zasady określonej we wcześniejszych przepisach przyjmując, że budynek spełnia wymagania dla funkcji mieszkalnej jednorodzinnej, jeżeli:

- 1) posiada nie więcej niż 2 lokale mieszkalne;
- 2) do 30% powierzchni całkowitej użytkowanej jest jako funkcja usługowa oraz posiada nie więcej niż jeden lokal mieszkalny i jeden lokal użytkowy albo
- 3) do 30% powierzchni całkowitej użytkowanej jest jako obiekt agroturystyczny zlokalizowany w siedlisku.

Na podstawie tego przepisu określono, iż budynki o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej mogą posiadać maksymalnie dwa lokale mieszkalne oraz nie więcej niż 30% powierzchni całkowitej może być przeznaczona pod usługi. W takim przypadku budynek w całości traktowany będzie jako budynek o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej i musi spełnić w całości wymagania techniczne jak dla tej funkcji.

Nowością jest odniesienie się w przepisach również do siedliska, gdzie przy przeznaczeniu 30% powierzchni całkowitej obiektu pod obiekt agroturystyczny nadal będzie on traktowany jako obiekt o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej. Powyższe oznacza, że taki budynek nie będzie musiał spełniać wymagań przewidzianych dla funkcji usługowej ani zamieszkania zbiorowego. Natomiast

o dopuszczalności lokalizacji budynków o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej zawierającej w sobie funkcję usługową lub zamieszkania zbiorowego, a także o charakterze zabudowy jednorodzinnej (wolnostojącej, bliźniaczej lub szeregowej) decydować będą ustalenia studium lub planu miejscowego.

Należy zaznaczyć, że w kodeksie zdefiniowano pojęcie powierzchni całkowitej, do której odnosi się opisany przepis.

### **Rozdział 7. Zasady realizacji inwestycji**

Kodeks zawiera wymagania stawiane obiektom budowlanym przy ich projektowaniu, budowie i użytkowaniu. W odróżnieniu od Prawa budowlanego nie wskazuje on jedynie podstawowych wymagań odnoszących się do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r., ale wskazuje podstawowe warunki techniczne które są konieczne do spełnienia celem zagwarantowania bezpieczeństwa i funkcjonalności użytkowanych obiektów budowlanych.

Należy zaznaczyć, że przedmiotowy rozdział odnosi się zarówno do warunków technicznych obiektu budowlanego jak również do wpływu realizowanej inwestycji na otoczenie, krajobraz czy też dobra kultury. Wobec powyższego zawarte wymagania mają na celu rozwiązanie kwestii nie tylko czysto technicznych, ale również takich które wpływają na zachowanie ładu przestrzennego.

Ważnym elementem kodeksu i wymagań dotyczących realizowanych inwestycji jest odniesienie się do założeń projektowania uniwersalnego. Pojęcie projektowania uniwersalnego zostało zdefiniowane w Konwencji o prawach osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169), którą Polska ratyfikowała 6 września 2012 r. Zgodnie z definicją uniwersalne projektowanie oznacza projektowanie produktów, środowiska, programów i usług w taki sposób, by były użyteczne dla wszystkich, w możliwie największym stopniu, bez potrzeby dodatkowych adaptacji lub specjalistycznego projektowania. Odniesienie się w wymaganiach do projektowania uniwersalnego będzie skutkowało upowszechnianiem się rozwiązań przestrzennych, które będą z założenia odpowiadały potrzebom możliwie szerokiej grupy użytkowników, więc nie będą wymagały stosowania specjalnych rozwiązań. Dzięki wprowadzeniu takiego wymagania zostanie zaakcentowana konieczność uwzględnienia problemem dostępności obiektów budowlanych dla osób z niepełnosprawnościami, osób starszych czy dzieci .

Celem rozszerzenie dzisiejszych wymagań zawartych w Prawie budowlanym jest wskazanie założeń, które będą podstawą do sporządzenie aktów wykonawczych do kodeksu, przede wszystkim szczegółowych warunków technicznych obiektów budowlanych. Dodatkowo w przepisach wykonawczych, mogą zostać określone szczegółowe warunki dotyczące usytuowania obiektów budowlanych, które doprecyzują wymagania zawarte w kodeksie.

### **Rozdział 8. Szczegółowe warunki techniczne obiektów budowlanych**

Analogicznie jak ma to miejsce w Prawie budowlanym w kodeksie wprowadzono konieczność określenia przez właściwych ministrów, w oparciu o przepisy rozdziału dotyczącego wymagań stawianych inwestycjom, szczegółowych warunków technicznych obiektów budowlanych. W kodeksie wprowadzono jednak zamknięty katalog rozporządzeń możliwych do wydania zgodnie z właściwością danych resortów.

W przepisach dotyczących warunków technicznych, właściwi ministrowie będą mogli określić szczegółowe wymagania dotyczące sytuowania obiektów budowlanych, które uszczegółowią przepisy kodeksu. Wprowadzony zapis dokonuje jednoznacznego podziału na przepisy dotyczące warunków

technicznych oraz kwestie dotyczące sytuowania obiektów, które zgodnie z zapisami kodeksu nie zawierają się pod pojęciem warunków technicznych.

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 organu, przyczyni się to do usprawnienia i uproszczenia procesu inwestycyjnego oraz zmniejszenia zaangażowania administracji publicznej.

Obowiązujące przepisy dotyczące warunków technicznych sformułowane są w sposób, który utrudnia stosowanie innowacyjnych rozwiązań technicznych oraz dostosowanie obiektów do indywidualnych potrzeb inwestorów i użytkowników. Dodatkowo są tak ukształtowane, że uzyskiwanie odstępstw od szeroko rozumianych warunków technicznych, wymaga podjęcia skomplikowanego procesu, który okazuje się długotrwały.

W związku z powyższym w kodeksie zaproponowano nowe podejście do przepisów techniczno – budowlanych. Wydane na podstawie przepisów kodeksu warunki techniczne będą mogły wskazać przepisy, dla których możliwe jest zastosowanie rozwiązań zamiennych, a więc innych niż zawarte w przepisach techniczno – budowlanych. Dzięki takiemu rozwiązaniu nie będzie konieczności występowania o odstępstwa od przepisów, a więc czas realizacji inwestycji ulegnie skróceniu oraz inwestycja zostanie dostosowana do indywidualnych potrzeb inwestora. Oczywiście zastosowane przez projektanta rozwiązania zamienne będą musiały zapewnić równoważny poziom użyteczności i bezpieczeństwa.

Projektowany akt prawny wprowadzi 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,
- 4) po wcześniejszym uzyskaniu ekspertyzy odpowiedniego rzeczoznawcy i uzyskaniu zgody organu.

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. Należy wyjaśnić że podmiot odpowiedzialny za projekt aktu prawnego, w przypadku stwierdzenia możliwości zastosowania rozwiązania zamiennego określi w przepisie w razie takiej konieczności organ administracji publicznej który dane rozwiązanie będzie opiniował i zatwierdzał.

Mając na względzie problematykę spełnienia wymagań zawartych w przepisach techniczno – budowlanych w przypadku budynków wpisanych do rejestru zabytków, konserwator analizując daną

inwestycję będzie mógł wyłączyć w drodze decyzji obowiązek spełnienia określonych przepisów techniczno – budowlanych.

Należy również podkreślić, że w przypadku robót budowlanych prowadzonych w istniejącym obiekcie przepisy techniczno – budowlane należy spełnić w zakresie wprowadzanych w budynku zmian, a więc w przypadku przebudowy części budynku warunki techniczne muszą być spełnione w zakresie tej części, która ulega przebudowie.

## **Rozdział 9. Sytuowanie inwestycji**

### **Zasady ogólne**

Przepisy zawarte w tym oddziale stanowią zasady ogólne sytuowania inwestycji. Przepisy rozdziału 9 stosuje się w przypadku braku odmiennych ustaleń aktu planowania przestrzennego albo programu realizacyjnego dla obszaru zorganizowanego inwestowania.

Podana została zasada mierzenia odległości obiektów budowlanych od granicy terenu inwestycji lub od innych obiektów budowlanych, która została zaczerpnięta z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie i zmieniona poprzez uwzględnienie obrysu obiektu wyznaczonego przez rzut prostokątny zewnętrznych krawędzi części nadziemnej obiektu na powierzchnię terenu, z wyłączeniem balkonów oraz elementów wystających nieznacznie poza zasadniczy obrys obiektu budowlanego takich jak schody, rampy, okapy, gzymsy, daszki. W przypadku obiektów budowlanych posiadających ruchome elementy konstrukcyjne, w tym ruchome ściany zewnętrzne, przyjmuje się największy możliwy do uzyskania obrys.

Przeniesiony z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie został przepis odnoszący się do nieuwzględniania grubości warstw izolacji termicznej, tynków lub okładzin zewnętrznych przy mierzeniu odległości obiektów budowlanych od granicy terenu inwestycji lub od innych obiektów budowlanych. Ze względu na potrzebę zapewnienia dostępności dla osób niepełnosprawnych, przepis ten został uzupełniony o nieuwzględnienie przy mierzeniu odległości obiektów budowlanych od granicy terenu inwestycji lub od innych obiektów budowlanych istnienia pochylni i innych urządzeń przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych.

W toku prac nad Kodeksem koniecznym stało się wpisanie stosowania przepisu dotyczącego sytuowania budynków odpowiednio do budowli i wysokości przekraczającej 2,2 m posiadającej dach.

### **Sytuowanie budynków**

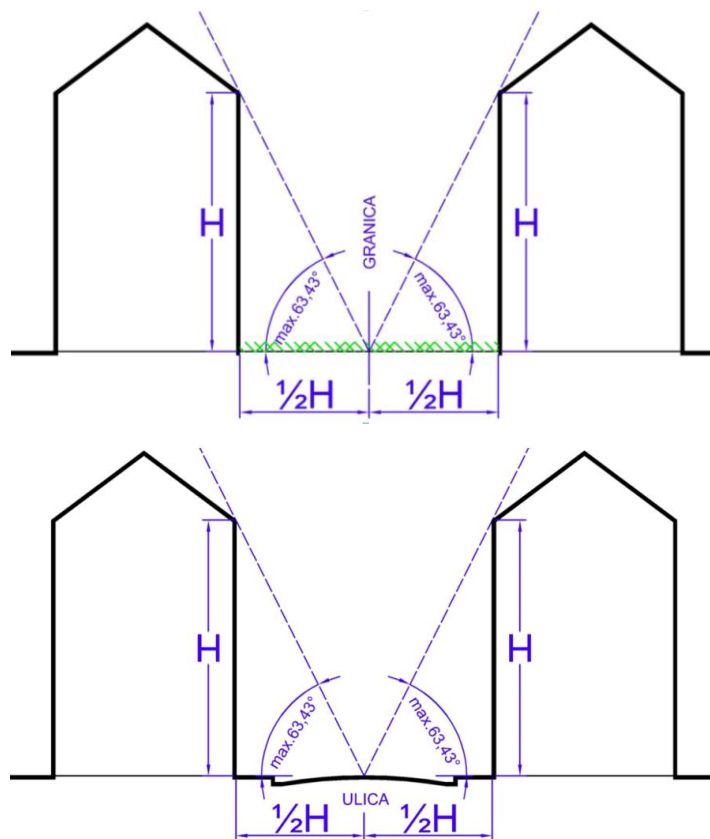
Podkreślony został ważny aspekt kontynuacji cech zabudowy istniejącej lub planowanej w bezpośrednim sąsiedztwie projektowanej inwestycji. Projektowany budynek nie może również ograniczać możliwości zagospodarowania przyległych nieruchomości.

Główną zasadą (zwaną „zasadą trójkąta” czy „kładem”) jest sytuowanie budynku w taki sposób, aby odległość mierzona w poziomie między każdym punktem projektowanego budynku a najbliższym punktem położonym na granicy terenu inwestycji – wynosiła nie mniej niż połowa różnicy rzędnych (wysokości) pomiędzy tymi punktami ( $d=1/2 h$ , gdzie  $d$ - to odległość od granicy do każdego punktu budynku,  $h$ - to wysokość pomiędzy każdym punktem budynku a najbliższym punktem na powierzchni terenu).

Ważnym aspektem jest nie uwzględnianie urządzeń budowlanych, kominów, maszynowni dźwigów i innych elementów nieznacznie wystających ponad zasadniczą bryłę budynku oraz uwzględnianie

zlokalizowanych nad ostatnią kondygnacją budynku: kotłowni, obudowy wyjść klatek schodowych oraz ekranów akustycznych, przy obliczaniu różnicy rzędnych, o której mowa wyżej.

Na obszarze zabudowy śródmiejskiej odległość ta wynosić ma nie mniej niż 1/3 wysokości budynku.. Podany jest także sposób mierzenia ww. odległości w przypadku gdy teren inwestycji graniczy z drogą publiczną, drogą kolejową, pasem technologicznym lub znajduje się na skrzyżowaniu pasów lub dróg. Doprecyzowano także sposób obliczania wysokości budynków i elementy budynku uwzględniane w tej wysokości i elementy nieuwzględniane przy mierzeniu wysokości.



Kwestia sytuowania budynków została uzupełniona o obecnie funkcjonującą w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie zasadę sytuowania budynku w odległości nie mniejszej niż 3 m ścianą bez okien lub drzwi od strony tej granicy i ścianą z oknami lub drzwiami od strony tej granicy w odległości 4 m od strony tej granicy.

Przepisy określają w jakich odległościach sytuować takie elementy jak balkony, schody, rampy, okapy, gzymsy, daszki. Przepis ten został przeniesiony z rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, ale doprecyzowany i uzupełniony W przepisie zawarte jest dopuszczenie zmniejszenia odległości podanej w art. 81 § 1 odpowiednio do 1/4 i 1/3 różnicy rzędnych (wysokości) pomiędzy tymi punktami w przypadku inwestycji dotyczącej budynku istniejącego. Sytuowanie budynków zostało uzupełnione o normę prawną, według której będzie możliwe sytuowanie budynków bezpośrednio przy granicy terenu inwestycji. Istnieją 4 przypadki, w których przepis ten może być stosowany: w zabudowie o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej i siedlisku - gdy teren inwestycji ma szerokość nie większą niż 16m w miejscu sytuowania; zabudowie o funkcji mieszkalnej jednorodzinnej i siedlisku - w przypadku sytuowania budynków o funkcji pomocniczej o powierzchni całkowitej nie przekraczającej 35 m<sup>2</sup>; w zabudowie pierzejowej albo gdy budynek będzie przylegał

co najmniej w 80% powierzchni ściany do ściany istniejącego lub projektowanego budynku sąsiedniego dla którego została udzielona zgoda inwestycyjna.

Czas nasłonecznienia pokoi mieszkalnych powinien wynosić minimum 3 godziny, i nie uległ zmianie w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów.

### **Sytuowanie obiektów liniowych**

W Kodeksie ustala się strefy bezpieczeństwa jako obszary po obu stronach pasa technologicznego, pasa drogowego albo drogi kolejowej, liczony od zewnętrznych krawędzi tego pasa albo drogi, w którym występują ograniczenia i zakazy w realizacji inwestycji. Strefy bezpieczeństwa dla poszczególnych rodzajów obiektów liniowych zostały wyznaczone biorąc pod uwagę opinie, uwagi i komentarze jednostek branżowych, ustalenia międzyresortowe i wyniki konsultacji publicznych.

Kodeks przewiduje wprowadzenie jednolitego sposobu określania (w Kodeksie oraz przepisach odrębnych) zasad sytuowania obiektów budowlanych (w tym obiektów liniowych) oraz ustanawiania wokół nich stref bezpieczeństwa (np. dla dróg publicznych, terenów kolejowych, gazociągów, rurociągów i elektroenergetycznych linii napowietrznych), w których występować będą ograniczenia w zakresie sytuowania obiektów budowlanych. Dodatkowo wprowadzony zostanie jednolity i efektywny sposób dopuszczania wyjątków od tych przepisów. 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.

Przepisy zawierają także precyzyjnie wymienione zakazy budowy budynków lub innych obiektów budowlanych oraz dokonywania nasadzeń drzew i krzewów w strefach bezpieczeństwa. Doprecyzowane zostało pojęcie „strefy bezpieczeństwa”, jak również przedstawiona została procedura wyrażenia zgody na odstąpienie od zakazów i ograniczeń ustanowionych dla stref bezpieczeństwa.

### **Oddział 4. Sytuowanie pozostałych inwestycji**

W przedmiotowym oddziale zgromadzono szczególne zasady sytuowania inwestycji, które z uwagi na swój wpływ na otoczenie nie powinny być rozmieszczane w przestrzeni w sposób dowolny, lecz rozmieszczenie to powinno być zdeterminowane regulacją ustawową. Dotyczy to przede wszystkim cmentarzy oraz elektrowni wiatrowych – dokonano w tym zakresie kodyfikacji obowiązujących rozwiązań prawnych, ujednolicając je oraz przewidując mechanizm odstępstw w przypadku pozytywnej opinii wyspecjalizowanego organu. Trudno bowiem z poziomu ustawy w sposób precyzyjny i adekwatny do każdej inwestycji określić jej techniczne parametry.

W wyniku konsultacji publicznych rozwinęto regulacje w zakresie inwestycji uciążliwych zapachowo. Przede wszystkim inwestycje takie powstawać będą wyłącznie na obszarach, dla których obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Doprowadzi to do sytuacji, w której decyzja o lokalizacji uciążliwej inwestycji, podejmowana będzie w demokratycznym i jawnym procesie planistycznym, w którym społeczność lokalna wyraża swoją opinię na temat projektowanych rozwiązań w toku konsultacji społecznych.

Rozwiązanie to pozwoli również na kompleksowe przeanalizowanie wpływu projektowanych inwestycji na otoczenie, w szczególności umożliwiając utworzenie odpowiednich stref buforowych oraz uporządkowanie przyszłych lokalizacji poprzez wyznaczenie części obszaru gminy jako strefy, w której dopuszcza się lokalizację tego typu inwestycji.

Ponadto w Kodeksie wprowadzone zostaną przepisy materialne, regulujące zagadnienie bezpiecznej odległości inwestycji uciążliwych zapachowo od innych rodzajów zagospodarowania terenu.

Odległości te, z uwzględnieniem szeregu czynników, w tym zdrowotnych, określane będą w akcie wykonawczym (rozporządzeniu), biorąc pod uwagę następujące czynniki:

- 1) rodzaje inwestycji;
- 2) skalę inwestycji, rozumianą jako, w przypadku chowu lub hodowli:
  - a. zwierząt (gospodarskich) - minimalną liczbę dużych jednostek przeliczeniowych inwentarza (DJP);
  - b. obcych rodzimej faunie zwierząt, innych niż gospodarskie w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 czerwca 2007 r. o organizacji hodowli i rozrodzie zwierząt gospodarskich (Dz. U. Nr 133, poz. 921, z późn. zm.) – minimalną liczbę matek lub sztuk, (z wyjątkiem ryb oraz skorupiaków);
- 3) wzajemne proporcje skali inwestycji i wielkości zajmowanego terenu, mieszczącego się w obrębie jednego sołectwa;
- 4) powiązania z innymi inwestycjami, w szczególności kumulowania się oddziaływań przedsięwzięć;
- 5) przypadki, gdy zmiany dokonywane w obiektach w szczególności takie jak rozbudowę, przebudowę lub montaż powodują taką zmianę parametrów inwestycji nie będącej intensywną produkcją rolniczą, która skutkuje zaliczeniem jej do intensywnej produkcji rolniczej.

Należy zatem podkreślić, że po wejściu w życie Kodeksu w sposób zasadniczy ograniczona zostanie możliwość dokonywania nadużyć związanych z lokalizacją obiektów generujących istotne uciążliwości dla otoczenia. Ograniczy to jednocześnie konflikty społeczne związane z lokalizacją tych inwestycji.

## **Rozdział 10**

W przypadku obowiązywania planu miejscowego albo planu lokalizacji całokształt zagadnień prawa materialnego związanych z lokalizacją inwestycji uregulowany jest w ww. aktach. Natomiast w przypadku ich braku, następuje konieczność ustawowego zdefiniowania zasad lokalizacji inwestycji – dotyczy to zarówno obszarów, dla których nie obowiązuje planistyczny akt prawa miejscowego, jak i obszarów obowiązywania przepisów urbanistycznych, które regulują zasadnicze elementy inwestycji, w pozostałym zakresie odsyłając do zasad ustawowych, w tym przede wszystkim zasady wpisania inwestycji w otoczenie.

### **Oddział 1. Przepisy ogólne**

Absolutnie nadrzędną zasadą lokalizacji inwestycji poza obszarami, dla których uchwalony został plan miejscowy lub plan lokalizacji jest zapewnienie harmonijnego wpisania inwestycji w najbliższe otoczenie oraz w krajobraz. Szczegółowe wytyczne, w jaki sposób zasada ta winna być wprowadzana w życie w przypadku inwestycji na obszarze zabudowanym, w zespołach zabudowy siedliskowej i w przypadku innych mniej znaczących inwestycji opisane zostały w kolejnych oddziałach. Gwarancję stosowania się do tej zasady organowi administracji inwestycyjnej daje upoważnienie do udzielenia odmowy wydania zgody inwestycyjnej w przypadku stwierdzenia potencjalnego zagrożenia inwestycji dla interesu publicznego. Tym samym, nawet w przypadku spełnienia wszystkich wymogów formalnych, ostateczną determinantą podjęcia decyzji lokalizacyjnej jest zapisana w przepisach ogólnych gospodarowania przestrzennego reguła zabezpieczenia interesu publicznego.

## **Oddział 2. Przepisy urbanistyczne dla obszaru zabudowanego**

Sposób wyznaczenia obszarów zabudowanych uregulowany został w przepisach dotyczących studium rozwoju przestrzennego gminy. Jediną podstawą ich utworzenia jest faktyczny stan zagospodarowania przestrzeni. Obszary o najintensywniejszym zainwestowaniu, wyrażającym się w zwartej strukturze funkcjonalno-przestrzennej, dostępie do uzbrojenia terenu, drogi publicznej i obiektów infrastruktury społecznej, obsłudze przez system komunikacji zbiorowe, które spełniają kryteria sformułowane przez gminę w standardach urbanistycznych, mogą zostać uznane za obszary zabudowane. Na tych obszarach dopuszczalne jest uzupełnianie zabudowy zgodnie z przepisami urbanistycznymi. W zakresie nieokreślonym przepisami urbanistycznymi, w celu utrzymania ładu przestrzennego, nowe inwestycje powinny być dopasowane do przeważającego typu zabudowy na obszarze analizowanym, wyznaczonym jako kwartał zabudowy pierzejowej, na którym znaleźć miałyby się inwestycja wraz z pierzeją przeciwległą. W przypadku innych typów zabudowy, obszar analizowany obejmować winien obszar położony w odległości nie więcej niż 200 metrów od granic terenu inwestycji. Wprowadzenie tych ograniczeń obszaru analizy i nacisk na dostosowanie inwestycji do form i funkcji budynków dominujących w tak zdelimitowanej przestrzeni eliminuje możliwość lokalizacji obiektów kubaturowych negatywnie wyróżniających się w przestrzeni i burzących poczucie harmonii.

## **Oddział 3. Przepisy urbanistyczne dla zabudowy zagrodowej**

Wiele rozwiązań stanowiących podstawę lokalizacji inwestycji na obszarach zabudowanych zostało bezpośrednio przeniesionych na obszary zabudowy zagrodowej. Dzięki temu system uzupełniania istniejących zasobów budowlanych w sytuacji braku planu miejscowego jest spójny i bardziej przejrzysty. Tym samym również w przypadku sytuowania inwestycji na obszarze istniejących siedlisk w gospodarstwach rolnych wymagana jest zgodność zamierzenia z przepisami urbanistycznymi, które dla tego typu zabudowy formułuje się w oderwaniu od przepisów dla obszaru zabudowanego. W celu uniknięcia nadużyć stosowania tego narzędzia ograniczono maksymalny zasięg przestrzenny siedliska w zabudowie zagrodowej do obszaru wyznaczonego przez bufor wynoszący 50 m od istniejących zabudowań. Wystąpieniu potencjalnych konfliktów przestrzennych w związku z lokalizacją obiektów uciążliwych zapobiegnięto poprzez wyłączenie możliwości stosowania tego narzędzia do sytuowania przedsięwzięć mogących zawsze albo potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko.

## **Oddział 4. Pozostałe obszary**

Poza terenami objętymi planami miejscowymi, poza obszarem zabudowanym i zabudową zagrodową realizacja inwestycji dopuszczalna jest jedynie w zakresie, w którym ma to minimalne oddziaływanie na otaczającą przestrzeń. Do takich działań zaliczono remonty, przebudowy, odbudowy, roboty budowlane polegające na poprawie bezpieczeństwa, efektywności energetycznej, warunków sanitarnych czy dostępności osób niepełnosprawnych. Za warunek postawiono zakaz wprowadzania zmian w zasadniczej bryle obiektu budowlanego, sposobu użytkowania i kolorystyki zewnętrznej. Umożliwiono ponadto wykonywanie urządzeń budowlanych, obiektów małej architektury i przyłączy. Tym samym stworzono katalog działań, które mogą być przeprowadzane na zasadzie mikrointerwencji inwestycyjnej, potencjalnie istotnej dla samego inwestora, a o bagatelnym lub zawsze jednoznacznie korzystnym znaczeniu z punktu widzenia interesu publicznego.

## **Księga III. Planowanie przestrzenne**

### **Dział I. Zakres przedmiotowy**

Zakres przedmiotowy księgi III Kodeksu nie ma zastosowania do planowania przestrzennego obszarów morskich Rzeczypospolitej Polskiej. Sposób zagospodarowania przestrzennego tych jest



wyczerpująco uregulowany w przepisach odrębnych, zaś specyfika obszaru morskiego nie uzasadnia obejmowania go regulacjami ogólnymi.

## **Dział II. Władztwo planistyczne**

Władztwo planistyczne stanowi uprawnienie podmiotu władzy publicznej do prowadzenia działań w zakresie planowania przestrzennego, przyjmujących postaci władcze wobec innych podmiotów władzy publicznej oraz wobec właścicieli nieruchomości (a szerzej: wszystkich osób). Ustawa utrzymuje zasadę, zgodnie z którą najszerszym władztwem planistycznym cieszy się gmina, jako podmiot planujący przestrzeń na lokalnym poziomie. Przejawem tego władztwa jest przede wszystkim możliwość określania w drodze aktu prawa miejscowego zasad zagospodarowania terenu. W swoim władztwie gmina ograniczona jest wyłącznie przez ustawę oraz podmioty wyższego rzędu, których uprawnienia planistyczne mają charakter koordynacyjny, jak również przez normy pochodzące z innych dziedzin prawa, formułowane w celu ochrony dóbr wysoko cenionych. Swoistym ograniczeniem władztwa planistycznego gminy jest system lokalizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym – ustawa proponuje w tym zakresie nowy instrument planistyczny (plan lokalizacji), powodujący utratę mocy niezgodnych z nim planów miejscowych.

Pozostałymi podmiotami, które uzyskują ograniczone władztwo planistyczne są ministrowie, kształtujący wspólnie krajową politykę przestrzenną na podstawie przepisów odrębnych, jak również województwo samorządowe, wojewoda, związek metropolitalny oraz zarządca obszaru zastrzeżonego, który wyłączony zostaje z ogólnego systemu planowania.

W Kodeksie uregulowano problematykę zmiany granic obszaru właściwości organu planującego, przesądzając, że w takim przypadku nie następuje utrata mocy obowiązującej aktów planowania przestrzennego, lecz istnieje możliwość podtrzymania ich obowiązywania przez organ, który uzyskał właściwość. Wymaga to podjęcia odrębnego rozstrzygnięcia. W przypadku planu miejscowego, gmina która stała się właściwa do jego uchwalenia wstępuje we wszystkie prawa i obowiązki majątkowe gminy, która utraciła właściwość - w zakresie finansowych skutków wejścia w życie tego planu. Wprowadzono również wprost możliwość współpracy gmin prowadzącej do przekazania zadań z zakresu planowania (np. oceny aktualności polityki przestrzennej, powołania wspólnej komisji urbanistycznej). W dalszych regulacjach wskazano na możliwość głębszej współpracy, w postaci uchwalenia przez związek międzygminny wspólnego aktu planistycznego.

Stworzono podstawy prawne do prowadzenia postępowania mediacyjnego między podmiotami dysponującymi władztwem planistycznym – w celu rozwiązywania coraz częstszych konfliktów wywołanych prowadzeniem autonomicznych polityk przestrzennych, zwłaszcza na pograniczu właściwości j.s.t. Zakresem podmiotowym mediacji objęto też inwestorów celu publicznego. Mając świadomość trudności w rozwoju pozaprocesowych form rozstrzygania sporów projektodawca zdecydował się na stworzenie normatywnych podstaw takiego postępowania w celu promowania modelu konsensualnego. Przepisy regulują sposób tworzenia komisji mediacyjnej oraz tryb jej postępowania, odsyłając w zakresie szczegółowym do aktu wykonawczego.

## **Dział III. Komisja urbanistyczna**

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. W skład komisji wchodzić będzie 5 członków legitymujące się wiedzą specjalistyczną i doświadczeniem z zakresu planowania przestrzennego, architektury, ochrony środowiska, kształtowania krajobrazu lub ochrony zabytków, w tym co najmniej dwóch urbanistów, jednocześnie niebędące z organem powołującym w stosunku

budzącym uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności. Tak szeroki skład zespołu zapewni fachowe i kompleksowe podejście do tematyki planowania przestrzennego.

Pozostawiono jednostkom samorządu swobodę w zakresie określenia szczegółowych kwestii naboru do komisji. W celu zapewnienia jawności działania komisji, jej prace będą jawne oraz dostępne dla publiczności, a uchwały będą podawane do publicznej wiadomości w Biuletynie Informacji Publicznej.

#### **Dział IV. Partycypacja społeczna**

Najwyższa Izba Kontroli w rekomendacjach przedstawionych w raporcie „System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym” opublikowanym w dniu 10 marca 2017 r. wskazała, że należy wdrożyć metody skutecznego informowania lokalnych społeczności, zapewniające zwiększenie udziału interesariuszy w procesie planowania przestrzennego.

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);
- 2) doprecyzowanie wymogu jawności dokumentów wytworzonych w procesie programowania i realizacji polityki przestrzennej poprzez m.in. obowiązki:
  - 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. udostępnienie do publicznego wglądu w urzędzie obsługującym organ władzy publicznej;
  - d. publikację informacji o miejscu zapoznania się z treścią podlegającą podaniu 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 o ograniczonej sprawności, w szczególności organizując dyskusje publiczne po powszechnie przyjętych godzinach pracy oraz w miejscach położonych na obszarze, którego dotyczy dyskutowany projekt, albo w najbliższym sąsiedztwie tego obszaru, w którym możliwe jest przeprowadzenie dyskusji

1) 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.

## **Dział V. Ocena polityki przestrzennej**

Sprecyzowany zakres działań niezbędnych dla racjonalnego planowania rozwoju gminy wymaga bieżącej oceny zmian stanu zagospodarowania przestrzennego, oceny aktualności uchwał w przedmiocie przystąpienia do sporządzania albo zmiany aktu planowania przestrzennego, dokonywania analizy uwarunkowań mających wpływ na politykę przestrzenną, oraz gromadzenia i analizy wynikających z tego wniosków. Okresowo sporządzany będzie raport o polityce przestrzennej. Pozwoli to jednocześnie na zmniejszenie zakresu prac i skrócenie czasu opracowania dokumentów planistycznych, a także na zobrazowanie społeczności lokalnej zakresu swobody gminy w dokonywaniu dyspozycji w aktach przestrzennych gminy. Do dokonywania oceny polityki przestrzennej zobowiązany został zarówno minister właściwy do spraw gospodarowania przestrzenią oraz mieszkalnictwa jak i organy wykonawcze gminy, związku metropolitalnego oraz województwa.

## **Dział VI. Lokalne (gminne) planowanie przestrzenne**

### **Rozdział 1. Zgodność lokalnych aktów planowania przestrzennego**

Kodeks doprecyzowuje katalog ustaleń aktów i rozstrzygnięć ustanowionych w przepisach materialnych na podstawie innych ustaw, a które należy uwzględniać w lokalnych aktach planowania przestrzennego. Pozwala to wyklarować, jakie zagadnienia stanowić mają być obowiązkowy minimalny zakres uzgodnień i opinii organów uprawnionych do ich wydawania, bez konieczności odszukiwania tych informacji w treści poszczególnych ustaw. Określa to również jednoznaczne ramy ograniczenia władztwa planistycznego.

### **Rozdział 2. Studium rozwoju przestrzennego gminy**

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 realizuje się w oparciu o decyzje WZ, których treść nie musi być zgodna z zapisami studium, co nieuchronnie prowadzi do rozlewania zabudowy, powstawania konfliktów przestrzennych i braku ładu przestrzennego.

Wobec wskazanych dysfunkcji, w Kodeksie podjęto decyzję o konieczności zmiany podejścia do programowania rozwoju gminy, w tym również przestrzennego. Potrzeba silniejszego powiązania planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym realizowana będzie poprzez –

ustanowione w przepisach odrębnych - obowiązki sporządzania studium rozwoju przestrzennego zgodnie ze zintegrowaną strategią rozwojową gminy oraz wskazanie zakresu tego związania. Takie podejście służyć ma realizacji faktycznych, aktualnych potrzeb społeczności i przełożeniu ich na aspekt przestrzenny.

W związku z uporządkowaniem przepisów dotyczących zintegrowanego planowania rozwoju, z zakresu regulacji Kodeksu usunięto m. in. ustalenia dotyczące bilansowania obszarów zurbanizowanych – zasady te, w powiązaniu z prognozami oraz ustaleniami typowo rozwojowymi, umieszczone będą w przepisach odrębnych. Nie oznacza to w żaden sposób rezygnacji ze zmian wprowadzonych w roku 2015, powiązujących politykę przestrzenne z racjonalnymi ocenami rozwojowymi.

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:

- obszarów urbanizacji (obszary istniejącej urbanizacji i nowej 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);
- obszarów zabudowy śródmiejskiej
- obszarów zorganizowanego inwestowania
- stref funkcjonalnych, w tym zasad ich zagospodarowania m.in. usługowej, przemysłowej, mieszkaniowej jedno- i wielorodzinnej;
- standardów urbanistycznych;
- systemu transportowego, infrastruktury społecznej i technicznej, w tym rozmieszczenie lokalnych inwestycji celu publicznego;
- kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej;
- obszarów ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu
- obszarów wymagających remediacji;
- kształtowania krajobrazu;
- ochrony obszarów uzdrowiskowych;
- ochrony powierzchni ziemi w związku z prowadzoną lub planowaną działalnością górniczą;
- adaptacji do skutków zmian klimatu i mitygacji tych skutków;
- ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, w tym parków kulturowych;

Ponadto w studium określa się obszary, dla których wymagane jest pokrycie planem miejscowym, również jako wskazanie, że pokrycie to ma gwarantować jeden dokument planistyczny. Rozwiązanie to pozwoli zapobiec sytuacjom braku spójności między ustaleniami dla różnych części obszaru stanowiącego jedną urbanistyczną całość wynikającą z objęcia odrębnymi planami miejscowymi, które niejednokrotnie sporządzane są przez różne osoby i przy użyciu odmiennych metod. Kolejność

przystępowania do sporządzenia i uchwalania planów określona będzie w planie wykonania studium, zawierającym również ramy finansowe realizacji ustaleń tych planów. Wprowadzenie tych regulacji wynika z potrzeby uczynienia polityki przestrzennej gminy, której sformułowanie odbywać ma się właśnie w studium.

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.

Wyznaczanie obszarów istniejącej urbanizacji zurbanizowanych i obszarów nowej urbanizacji, w celu koncentracji zabudowy na tych obszarach umożliwi ograniczenie niekontrolowanego rozpraszania zabudowy, skutkującego zwiększeniem transportochłonności i kosztów nowej urbanizacji, co w praktyce przełoży się na:

- racjonalne planowanie rozwoju 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,
- realizację inwestycji w oparciu o plany miejscowe lub tam gdzie jest to wskazane w oparciu o przepisy urbanistyczne,
- 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,
- przy założeniu pokrywania planami miejscowymi przede wszystkim obszarów pod nową zabudowę – urealnienie ich zasięgu.

Studium rozwoju dokonywać będzie zasadniczego podziału całej gminy na strefy funkcjonalne charakterystyczne dla obszarów urbanizacji, pozostałych obszarów oraz strefy występujące na obu typach obszarów.

Nowością jest wprowadzenie do regulacji o randze ustawy standardów urbanistycznych, wyrażonych za pomocą mierzalnych wskaźników odnoszących się do stref funkcjonalnych. Narzędzie to ma się przyczynić do:

- zapewnienia odpowiedniej jakości życia na obszarach urbanizacji, w tym dostępności usług publicznych;
- redukcji transportochłonności sieci osadniczej jako wynik zapewnienia dostępu do infrastruktury społecznej w miejscu zamieszkania;
- eliminacji przypadków powstawania zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej na terenach niewyposażonych w podstawową infrastrukturę, w tym infrastrukturę społeczną oraz przestrzenie publiczne niezbędne dla funkcjonowania lokalnej społeczności.

Najistotniejsze regulacje studium, w tym podział na strefy funkcjonalne i ich charakterystyka oraz standardy urbanistyczne stanowiąc będą ustalenie wiążące także na obszarze bez planu miejscowego.

Dodatkowo oprócz własnych ustaleń, w studium rozwoju będzie istniała konieczność uwzględnienia wiążących ponadlokalnych treści planistycznych zawartych w dokumentach planistycznych wyższego szczebla oraz innymi aktami i rozstrzygnięciami ustanawiających formy ochrony terenu i inne ograniczenia w zagospodarowaniu przestrzeni.

### **Rozdział 3. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

Podstawowym instrumentem realizacji polityki przestrzennej pozostaje plan miejscowy, stanowiący akt prawa miejscowego uchwalany w celu władczego określenia dopuszczalnego sposobu zagospodarowania terenu. Kodeks przewiduje w tym zakresie kontynuację dotychczasowego modelu gospodarki przestrzennej, wyrażającą się m. in. w zachowaniu w mocy ok. 25.000 obowiązujących planów miejscowych (na mocy przepisów wprowadzających). Regulacje dotyczące planu miejscowego zmodyfikowano w szeregu zakresów, w odpowiedzi na stwierdzone deficyty funkcjonowania tego instrumentu.

Dla planu miejscowego wymagana jest zgodność ze studium, zaś w przypadku kolizji między ustaleniami aktów specjalnych a studium, uznaje się nadrzędność tych aktów. Rozwiązanie to ma charakter przejściowy do czasu zreformowania system zarządzania rozwojem w sposób kompleksowy, co umożliwi zapewnienie zgodności wszystkich aktów polityki sektorowej. Uchwalenie plan miejscowego możliwe jest w przypadku zapewnienia finansowania inwestycji celu publicznego przewidzianych w planie. Zapewnienie to może nastąpić na kilka sposobów, m. in. poprzez zawarcie umowy urbanistycznej, należy jednak wykazać tę okoliczność dla każdej inwestycji.

Kodeks przewiduje katalog inwestycji dopuszczalnych do realizacji tylko na podstawie planu miejscowego, do których należą inwestycje:

- 1) kategorii 6,
- 2) stanowiące instalacje wytwarzające energię z odnawialnych źródeł energii, inne niż mikroinstalacje i małe instalacje, a w przypadku elektrowni wiatrowych - inne niż mikroinstalacje,
- 3) stanowiące obiekty handlowe o powierzchni całkowitej w części przeznaczonej do sprzedaży detalicznej nie mniejszej niż 2 000 m<sup>2</sup>, a w gminach wiejskich i na obszarach wiejskich gmin miejsko-wiejskich – 1 000 m<sup>2</sup>,
- 4) stanowiące zakłady stwarzające ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,
- 5) stanowiące dominanty krajobrazowe określone w ustaleniach wiążących województwa,
- 6) których funkcjonowanie wiąże się z ryzykiem powstawania uciążliwości zapachowej,
- 7) inne niż określone w pkt 1-5, mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko – nie będące inwestycjami celu publicznego.

Przepisy regulują minimalny obszar możliwy do objęcia planem miejscowym, wskazując m. in., że obejmuje on co najmniej strefę funkcjonalną albo obszar bezpośredniego oddziaływania inwestycji objętych planem.

Katalog ustaleń obowiązkowych i fakultatywnych planu miejscowego sformułowany został w sposób podobny do obecnie obowiązujących rozwiązań. Różnice wynikają głównie z innych skutków wejścia w życie planu – np. zrezygnowano z instytucji opłaty planistycznej (nie ma zatem jej stawki), dodano jednak ustalenia w zakresie porządku gruntowego. W ślad za praktyką wskazano, że plan miejscowy może ustalać odmienne przeznaczenie i sposób zagospodarowania terenu, w zakresie przestrzeni położonej pod i nad jego poziomem, w szczególności na różnych kondygnacjach. Przepisy te uzupełniają regulacje dotyczące możliwości ustanowienia ograniczeń na cele budowy tuneli drogowo-kolejowych.

Istotnym novum jest możliwość ustalenia bezpośrednio w planie miejscowym porządku gruntowego (obecnie: scalenia i podziału nieruchomości). Rozstrzygnięcie to przeniesiono na poziom planu jako logicznie powiązane z projektowaną strukturą zagospodarowania, za którą musi pójść działanie w sferze nieruchomości, polegające na ukształtowaniu na nowo granic nieruchomości. Przepisy dotyczące porządku gruntowego w znacznej mierze oparto o rozwiązania obecne, uzupełniając o możliwość objęcia porządkiem gruntowym nieruchomości zabudowanych, a także kształtując

racjonalne zasady odszkodowawcze związane z koniecznością rozliczenia fragmentów nieruchomości wydzielonych na cele publiczne.

#### **Rozdział 4. Przepisy urbanistyczne**

Bezpośrednią przesłanką wprowadzania nowego narzędzia planowania przestrzennego jest potrzeba ochrony ładu przestrzennego na obszarach, dla których nie występuje ekonomiczne uzasadnienie lub wystąpią inne przeszkody w uchwaleniu planu miejscowego. Przepisy urbanistyczne stanowią obligatoryjny akt prawa miejscowego uchwalany dla obszarów zabudowanych i dla strefy funkcjonalnej rolnej z dopuszczoną zabudową zagrodową. Pod względem szczegółowości zapisów jest to dokument pośredni między studium i planem miejscowym, ustanawiający ramy zagospodarowania przestrzennego pozwalające na wpisanie nowych inwestycji w sposób harmonijny w istniejącą zabudowę, bez tworzenia nowej wizji urbanistycznej. Wymagana jest zgodność aktu z obowiązującym studium, co eliminować będzie przypadki realizacji inwestycji w sposób niezgodny z polityką przestrzenną gminy, co jest jedną z większych wad wydawanych obecnie decyzji o warunkach zabudowy.

#### **Rozdział 5. Uchwała reklamowa**

System lokalnych aktów planistycznych uzupełnia uchwała reklamowa, stanowiąca kontynuację funkcjonowania analogicznego instrumentu na gruncie przepisów upzp. Zakres ustaleń uchwały ograniczono wyłącznie do zagadnień reklamowych, uznając kwestie związane z grodzieniem oraz obiektami małej architektury za konieczne do regulacji na poziomie szczegółowości danego terenu (tj. w planie miejscowym). Zakres ustaleń uchwały dotyczących reklamy doprecyzowano, wskazując również w niezbędnym zakresie wyłączenia jej stosowania. Uchwała w dalszym ciągu stanowi akt wywołujący – wyjątkowo – skutek rzeczowy, tj. nakazujący adresatom norm dostosowanie istniejącego zagospodarowania do jej ustaleń.

#### **Rozdział 6. Postępowanie w przedmiocie lokalnego aktu planowania przestrzennego**

Kodeks w sposób kompleksowy reguluje postępowanie w przedmiocie wszystkich aktów planowania przestrzennego, wprowadzając dwa zasadnicze modele procedury: podstawową i uproszczoną. Procedury te uregulowano w odniesieniu do lokalnych aktów planistycznych, są one jednak stosowane, przez odpowiednie odesłania, również do pozostałych aktów.

Postępowanie zwyczajne rozpoczyna uchwała rady gminy o przystąpieniu do sporządzania albo zmiany aktu. Zakres ustaleń przedmiotowej uchwały rozbudowano, aby przenieść ciężar przesądzenia zasadniczych kierunków regulacji planistycznej na najwcześniejszy etap jej procedowania – wówczas zachowane zostają podstawowe zasady partycypacji społecznej, nakazujące zaangażowanie społeczeństwa na możliwie wczesnym etapie procesowania. Stąd do uchwały inicjującej dodano element konsultacyjny. Wzmocniono również status prawny uchwały o przystąpieniu, umożliwiając – w przypadku planu miejscowego – wprowadzenie w niej prawa pierwokupu nieruchomości albo zakazu udzielania zgód inwestycyjnych.

Zasadnicza procedura planistyczna sformułowana została w sposób podobny do obecnie obowiązujących rozwiązań. Wprowadzono do niej modyfikacje wynikające m. in. z przypadku, w którym w ramach planu miejscowego procedowany jest porządek gruntowy – wówczas silniejsze uprawnienia informacyjne zyskują uczestnicy tego procesu.

Ustawa reguluje przypadki, w których dozwolone jest przeprowadzenie postępowania w trybie uproszczonym. Dotyczą one:

- 1) zmiany planu miejscowego dokonywanej wyłącznie w celu wprowadzenia zmian wynikających z przepisów prawa albo wydanych na ich podstawie rozstrzygnięć,

- 2) uchwalenia planu miejscowego zawierającego wyłącznie ustalenia zgodne z istniejącym stanem zagospodarowania terenu - dla strefy funkcjonalnej rolnej bez zabudowy zagrodowej lub leśnej,
- 3) uchwalenia lokalnego aktu planowania przestrzennego przez sejmik województwa;
- 4) uchwalenia albo zmiany lokalnego aktu planowania przestrzennego na obszarze klęski żywiołowej,
- 5) zmiany studium w zakresie granic obszaru porządku przestrzennego, uchwalenia albo zmiany przepisów urbanistycznych,
- 6) uchwalenia albo zmiany planu miejscowego dla obszaru zorganizowanego inwestowania;
- 7) uchwalenia albo zmiany planu wyłącznie w celu lokalizacji inwestycji celu publicznego;
- 8) zmiany planu miejscowego, polegającej na:
  - a) zmianie przebiegu linii zabudowy do 2 m,
  - b) zmianie, usunięciu albo dodaniu ustalenia fakultatywnego (zmiana bagatelna).

Postępowanie uproszczone, polegające na zmniejszeniu liczby etapów proceduralnych, nie może zostać zastosowane w przypadku zmiany planu miejscowego w zakresie ustalenia porządku gruntowego.

Kodeks porządkuje katalog podmiotów uzgadniających lokalny akt planowania przestrzennego oraz formułujących wobec niego opinię. W sposób jednoznaczny określa również przedmiot uzgodnienia – tak, aby możliwa była kontrola nad zakresem ingerencji we władztwo planistyczne gminy. W sposób wyczerpujący uregulowano tryb odwoławczy związany z uzgodnieniem, aby uniknąć odesłań do Kodeksu postępowania administracyjnego, rodzących wątpliwości odnośnie charakteru procedury uzgodnienia.

W Kodeksie zawarto przepisy precyzujące przesłanki wyłączenia radnych z procedury uchwalania planu miejscowego, uzupełniające katalog przypadków wyłączenia określony w ustawie o samorządzie gminnym. Skutkiem wyłączenia może być utrata quorum koniecznego do uchwalenia planu – w takim przypadku Kodeks dopuszcza przekazanie projektu sejmikowi województwa celem zastępczego uchwalenia planu.

W ramach procedury dopuszczono możliwość jednoczesnego sporządzania planu miejscowego oraz zmiany studium w celu dostosowania do ustaleń tego planu. Z kolei w przypadku przepisów urbanistycznych – ściśle związanych z określonymi w studium strefami funkcjonalnymi, wskazano obowiązek łącznego procedowania tych dwóch aktów.

Ponieważ plan miejscowy nie odnosi skutku rzeczowego, doprecyzowano, że istniejące zagospodarowanie terenu może być dalej użytkowane mimo niezgodności z planem – użytkowanie to obejmuje również realizację inwestycji, na które uzyskano zgodę inwestycyjną oraz realizację niewielkich inwestycji, służących jedynie poprawie warunków korzystania z zabudowy albo jej szeroko rozumianej modernizacji.

Ponieważ plan miejscowy stanowi swoiste zobowiązanie gminy do zapewnienia warunków jego realizacji przez inwestorów, ustawa przewiduje nałożenie na gminę obowiązku realizacji inwestycji zlokalizowanych w planie miejscowym, stanowiących jej zadania własne, w terminie określonym w tym planie, nie dłuższym niż 8 lat od dnia wejścia w życie planu. W przypadku, gdy gmina w zakresie dróg publicznych kategorii gminnej oraz sieci wodociągowej i kanalizacyjnej narusza ten termin, w okresie naruszenia dozwolone jest wyłącznie uchwalenie albo zmiana planów miejscowych nie nakładających na gminę obowiązków realizacji inwestycji stanowiących jej zadania własne.



Naruszenie to rodzi również roszczenie inwestora o zawarcie umowy urbanistycznej, na mocy której zrealizuje on ww. inwestycje we własnym zakresie, na koszt gminy.

## **Dział VII. Ponadlokalne planowanie przestrzenne**

### **Rozdział 1. Krajowe planowanie przestrzenne**

W Kodeksie wskazano jedynie, że określenie zasadniczych celów, kierunków i ograniczeń krajowej polityki przestrzennej następować będzie na podstawie przepisów o zintegrowanym zarządzaniu rozwojem. Nie przewiduje się krajowego aktu planowania przestrzennego.

### **Rozdział 2. Wojewódzkie planowanie przestrzenne**

#### **Oddział 1. Przepisy ogólne**

W Kodeksie wskazano, że określenie zasadniczych celów, kierunków i ograniczeń wojewódzkiej polityki przestrzennej następować będzie na podstawie przepisów o zintegrowanym zarządzaniu rozwojem, zaś uregulowane akty planowania przestrzennego stanowić będą jedynie wykonanie tych celów i kierunków.

#### **Oddział 2. Ustalenia przestrzenne województwa**

W Kodeksie wzmocniona została rola województwa w systemie planowania przestrzennego, poprzez zapewnienie czytelności i jednoznaczne przyznanie wiążącego charakteru ustaleń planu województwa oraz zapewnienie udziału województwa w kształtowaniu ładu przestrzennego.

Przewiduje się, że ustalenia przestrzenne województwa sporządzane będą w procedurze uproszczonej, wiążące gminę oraz związek metropolitalny przy sporządzaniu aktów planowania przestrzennego. Ponadto przewiduje się uregulowanie zakresu ustaleń wiążących dla gmin oraz związku metropolitalnego, obejmujących:

- 1) obszary dopuszczalnej lokalizacji instalacji odnawialnych źródeł energii większych niż mała instalacja w rozumieniu przepisów o odnawialnych źródłach energii;
- 2) obszary dopuszczalnej lokalizacji obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 5 000 m<sup>2</sup>;
- 3) obszary zakazu zmiany przeznaczenia gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III na cele nierolnicze;
- 4) obszary dopuszczalnej lokalizacji obiektów rolniczego chowu i hodowli zwierząt, stanowiących przedsięwzięcia mogące zawsze znacząco oddziaływać na środowisko;
- 5) lokalizację obszarów krajobrazów priorytetowych oraz ustalenia dotyczące kształtowania i ochrony tych krajobrazów, w tym lokalne formy architektoniczne zabudowy;
- 6) lokalizację obszarów kształtowania krajobrazu oraz ustalenia dotyczące kształtowania i ochrony tych obszarów, w tym lokalne formy architektoniczne zabudowy.

#### **Oddział 3. Raport krajobrazowy**

W Kodeksie wprowadzone zostały regulacje, sporządzanego przez zarząd województwa raportu krajobrazowego, w którym to opisywane będą krajobrazy występujące na jego obszarze i ich cechy charakterystyczne, oraz który to dokonywać będzie oceny ich wartości. W raporcie uwzględniane będą występujące na obszarze województwa formy ochrony przyrody oraz formy ochrony zabytków, które podlegać powinny szczególnej ochronie. Istotnym jest, że raport będzie miał charakter wiążący organy województwa przy sporządzaniu i uchwalaniu zintegrowanej strategii rozwoju województwa oraz ustaleń przestrzennych województwa.

### **Rozdział 3. Planowanie przestrzenne związku metropolitalnego**

Politykę przestrzenną dla związku metropolitalnego wykonują organy związku metropolitalnego, w zakresie niezastrzeżonym dla gmin, poprzez uchwalenie ramowego studium rozwoju przestrzennego związku metropolitalnego (zastępującego studia rozwoju gmin tworzących ten związek).

Ponadto, studium ramowe będzie mogło zawierać ustalenia w zakresie

- 1) zasad i obszarów rozwoju systemu transportowego, infrastruktury technicznej oraz społecznej, w tym rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu metropolitalnym;
- 2) zasad zapewniania powiązań funkcjonalno-przestrzennych pomiędzy obszarami urbanizacji położonymi w różnych gminach;
- 3) zasad i obszarów ochrony środowiska, w tym przyrody i krajobrazu, ponadregionalnych i regionalnych korytarzy ekologicznych, ochrony uzdrowisk oraz zabytków i dóbr kultury współczesnej, mających znaczenie dla obszaru metropolitalnego;
- 4) ustaleń wynikających z zasad rozwoju i ochrony obszarów, o których mowa w pkt 1 i 2, położonych w granicach obszaru metropolitalnego;
- 5) maksymalnych dopuszczalnych chłonności zabudowy dla wszystkich albo wybranych stref funkcjonalnych z podziałem na gminy;
- 6) ramowych wskaźników standardów urbanistycznych.

Przewiduje się, że studium ramowe sporządzane będzie w procedurze uproszczonej.

### **Rozdział 4. Planowanie przestrzenne związku międzygminnego**

Samorządy gminne znajdujące się poza granicami związku metropolitalnego będą mogły powołać związek międzygminny, któremu zostaną przekazane zadanie w zakresie kształtowania polityki przestrzennej na ich obszarze. W tej sytuacji, analogicznie jak w przypadku obszaru metropolitalnego, związek międzygminny będzie mógł uchwalić studium rozwoju przestrzennego związku międzygminnego – zastępujące studia gminne. Czynności postępowania z zakresu partycypacji społecznej przeprowadzone będą musiały zostać we wszystkich gminach.

## **Dział VIII. Lokalizacja inwestycji celu publicznego**

### **Rozdział 1. Przepisy ogólne**

Kodeks przewiduje, że lokalizacja inwestycji celu publicznego będzie następowała wyłącznie w akcie prawa miejscowego - w planie miejscowym albo w planie lokalizacji. Jednocześnie w rozdziale tym wskazano rodzaje inwestycji celu publicznego, które nie wymagają lokalizacji, z uwagi na ich ograniczony wpływ na przestrzeń. Plan miejscowy służący do lokalizacji inwestycji celu publicznego ma szczególną postać, nie jest bowiem wymagane objęcie nim większego terenu – może zostać uchwalony wyłącznie w liniach rozgraniczających inwestycję.

### **Rozdział 2. Plan lokalizacji**

Plan lokalizacji będzie wydawany w celu lokalizacji inwestycji celu publicznego klasy I w przypadku, gdy lokalizacja inwestycji zgodnie z obowiązującym planem miejscowym nie jest możliwa, albo wiązałaby się z:

- 1) istotnymi negatywnymi skutkami dla środowiska, zabytków albo dóbr kultury współczesnej,
- 2) istotnym zwiększeniem kosztów realizacji i użytkowania inwestycji.

Natomiast w przypadku inwestycji celu publicznego klasy II, jeżeli przewidywana lokalizacja albo oddziaływanie inwestycji wykracza poza obszar jednej gminy.

W celu lokalizacji inwestycji celu publicznego klasy II innych niż określone powyżej albo klasy III poza obszarami zabudowanymi rada gminy będzie uchwałała plan miejscowy. Do postępowania w przedmiocie planu miejscowego obejmującego wyłącznie lokalizację inwestycji o których mowa powyżej stosować się będzie przepisy o postępowaniu uproszczonym w przedmiocie lokalnego aktu planowania przestrzennego oraz wskazane przepisy dotyczące planu lokalizacji.

Co do zasady plan lokalizacji będzie wydawany przez wojewodę. Natomiast w przypadku inwestycji mogącej zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo inwestycji mogącej potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko, wobec której stwierdzono konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, plan lokalizacji wydaje wojewoda oraz regionalny dyrektor ochrony środowiska. w tym przypadku plan lokalizacji 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.

Wskazać należy, że w przeciwieństwie do rozwiązań obecnie funkcjonujących plan lokalizacji będzie aktem prawa miejscowego. W sytuacji, w której plan lokalizacji będzie obejmował inwestycje mogącą zawsze znacząco oddziaływać na środowisko albo inwestycję mogącą potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko w postępowaniu w przedmiocie wydania planu lokalizacji będzie przeprowadzana ocena oddziaływania na środowisko. Ocenę oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko, stanowiącą część postępowania w sprawie wydania planu lokalizacji przeprowadzał będzie regionalny dyrektor ochrony środowiska. Szczegółowy tryb współpracy między wojewodą i regionalnym dyrektorem ochrony środowiska w sprawach dotyczących postępowań w przedmiocie wydania planu lokalizacji - uwzględniając konieczność przeprowadzenia kompleksowej oceny oddziaływania inwestycji na środowisko i ład przestrzenny oraz zachowanie sprawności postępowania zostanie określony w rozporządzeniu.

Plan lokalizacji przede wszystkim będzie dokonywał lokalizacji inwestycji, określając przeznaczenie oraz wyznaczając teren inwestycji oraz zawierał szereg innych ustaleń, w tym związanych z przeprowadzeniem postępowania w sprawie oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

W rozdziale jednoznacznie przesądzone, że jeżeli teren inwestycji objęty jest obowiązującym planem miejscowym i planem lokalizacji, w przypadku kolizji między ustaleniami tych planów, stosuje się ustalenia planu lokalizacji. Wskazano również, że w przypadku, gdy wniosek o wydanie planu lokalizacji przewiduje jego niezgodność z planem miejscowym, przed wydaniem planu lokalizacji organ ocenia wpływ inwestycji na ład przestrzenny, w tym na istniejące oraz planowane zagospodarowanie przestrzenne oraz analizuje zakres zmian niezbędnych do dokonania w planie miejscowym w wyniku lokalizacji inwestycji.

Przesądzone, że plan lokalizacji można uchwalić dla więcej niż jednej inwestycji, w szczególności dla inwestycji liniowych przebiegających we wspólnym korytarzu. Oprócz terenu inwestycji plan lokalizacji ma obejmować strefę bezpieczeństwa. takie rozwiązanie będzie miało pozytywny wpływ na zachowanie ładu przestrzennego. wprowadzono również możliwość wydania planu lokalizacji dla części inwestycji, w szczególności odcinka obiektu liniowego, obiektu budowlanego lub zespołu obiektów mogącego samodzielnie funkcjonować zgodnie z jego funkcją.

W rozdziale wymieniono również elementy wniosku o wydanie planu lokalizacji niezbędne do przeprowadzenia przez organ postępowania w sprawie wydania planu lokalizacji w tym konieczne do przeprowadzenia oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko jeżeli będzie ona wymagana. Zwrócić należy, uwagę, że jednym z tych elementów są opinie, które wnioskodawca jest zobowiązany uzyskać przed złożeniem wniosku. Właściwe organy lub podmioty będą wydawać opinie na wniosek inwestora w terminie nie dłuższym niż 60 dni od dnia otrzymania wniosku, a w przypadku inwestycji celu publicznego I klasy - w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku.

Podkreślić należy, że wydając plan lokalizacji po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko organ będzie brał pod uwagę:

- 1) wyniki uzgodnień i opinii, w tym o których mowa w art. 77 ust. 1 ustawy ocenowej;
- 2) ustalenia zawarte w raporcie o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko;
- 3) wyniki postępowania z udziałem społeczeństwa;
- 4) wyniki postępowania w sprawie transgranicznego oddziaływania na środowisko, jeżeli zostało przeprowadzone.

W związku z faktem, iż w ramach wydania planu lokalizacji będzie przeprowadzane postępowania w przedmiocie oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko plan lokalizacji będzie miał ograniczony okres, w którym będzie można uzyskać decyzję zintegrowaną. Będzie to 6 lat od dnia wejścia w życie - w przypadku inwestycji celu publicznego klasy I oraz 4 lat od dnia wejścia w życie - w przypadku inwestycji celu publicznego klasy II. Na wniosek inwestora dopuszcza się przedłużenie przedmiotowych okresów, o maksymalnie 4 lata, w przypadku gdy realizacja inwestycji przebiega etapowo oraz aktualne są środowiskowe warunki realizacji inwestycji określone w planie lokalizacji.

W przepisach uregulowano również kwestię obowiązywania planów miejscowych kolidujących z planem lokalizacji. Przepisy przewidują, że z dniem wejścia w życie planu lokalizacji, plany miejscowe wskazane w planie lokalizacji tracą moc na czas określony w planie lokalizacji - w całości albo w zakresie ustaleń wskazanych w planie lokalizacji. Utracę mocy obowiązującej planów miejscowych będzie potwierdzał wojewoda w drodze obwieszczenia ogłaszanego w dzienniku urzędowym województwa.

Plan lokalizacji 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, wejścia w życie planu lokalizacji dokonuje się swoistego rodzaju „rezerwacja terenów” nim objętych, przez okres jej ważności, gwarantując tym samym możliwość jej realizacji, tym sposobem:

- 1) nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego nie mogą być przedmiotem obrotu rynkowego,
- 2) nie wydawane są innych planów lokalizacji oraz nie uchwała się planów miejscowych niezgodnych z ustaleniami planu lokalizacji,
- 3) nie realizuje się inwestycji, w tym objętych zgodą inwestycyjną, których realizacja nie rozpoczęła się, za wyjątkiem m. in. liniowych inwestycji celu publicznego.
- 4) nie wydaje się zgód inwestycyjnych, z wyjątkami określonymi w przepisie.

Powyższe ograniczenia obowiązują w okresie obowiązywania planu lokalizacji, przy czym zakaz realizacji inwestycji obowiązuje w okresie 5 lat w przypadku planu lokalizacji dla inwestycji celu publicznego klasy I albo w okresie 3 lat w przypadku planu lokalizacji dla pozostałych inwestycji,

chyba że plan lokalizacji utraci wcześniej moc obowiązującą. W związku z wskazanymi ograniczeniami przewidziano obowiązek ujawnienia w księgach wieczystych wejścia w życie planu lokalizacji dla działek nim objętych.

Zobowiązano również gminy do dostosowania planów miejscowych do ustaleń planu lokalizacji w zakresie, w jakim plan lokalizacji nie spowodował utraty mocy planu miejscowego albo jego niektórych ustaleń. Jeżeli dostosowanie planu miejscowego wymaga uprzedniego dostosowania studium postępowanie w przedmiocie obu aktów prowadzi się jednocześnie. Koszty dostosowania planu miejscowego lub studium do ustaleń planu lokalizacji oraz skutki finansowe wejścia w życie planu miejscowego uchwalonego w wyniku dostosowania ponosi inwestor.

### **Rozdział 3. Rezerwacja terenu**

W rozdziale tym przewidziano możliwość rezerwacji terenu na potrzeby realizacji inwestycji celu publicznego klasy I, która nie została zlokalizowana, na wniosek inwestora. Dokonuje się jej w niezbędnym zakresie, w przypadku gdy jej brak powoduje istotne zagrożenie dla interesu publicznego, w szczególności dla lokalizacji inwestycji celu publicznego i jej terminowej realizacji. Rezerwacja terenu może być dokonana przez:

- 1) ustanowienie zakazu realizacji wszystkich albo wskazanych rodzajów inwestycji, w tym objętych zgodą inwestycyjną, których realizacja nie rozpoczęła się;
- 2) ustanowienia prawa pierwokupu na rzecz j.s.t. albo Skarbu Państwa;
- 3) wygaszenie zgód inwestycyjnych dotyczących inwestycji, których realizacja nie rozpoczęła się.

W rozdziale przewidziano, że rezerwacji terenu można dokonać wbrew ustaleniom planu miejscowego na czas określony (do 4 lat) w planie rezerwacji, który jest aktem prawa miejscowego sporządzanym na koszt inwestora, na wniosek którego plan ten jest wydawany.

Plan rezerwacji powinien określać obszar rezerwacji terenu oraz może zawierać ustalenia w zakresie:

- 1) zakazu realizacji inwestycji;
- 2) podmiotu właściwego do wykonania prawa pierwokupu;
- 3) zgód inwestycyjnych podlegających wygaszeniu.

W odniesieniu do inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym plan rezerwacji wydaje wojewoda, natomiast w odniesieniu do pozostałych inwestycji uchwała go sejmik województwa. W rozdziale określono również procedurę wydania (uchwalenia) planu rezerwacji. Wskazano również, że plan rezerwacji traci moc z dniem wejścia w życie aktu planowania przestrzennego dokonującego lokalizacji inwestycji celu publicznego. Utratę mocy potwierdza wojewoda w drodze zarządzenia ogłaszanego w dzienniku urzędowym województwa.

### **Dział IX. Przepisy wspólne dla aktów planowania przestrzennego**

Kolejnym przejawem kodyfikacji jest opracowanie przepisów wspólnych dla wszystkich aktów planowania przestrzennego. 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.

Jednym z ważniejszych elementów w tym zakresie są normy o charakterze technicznym. Zasadą jest, że akt planowania przestrzennego składa się z części graficznej i tekstowej. Do aktu każdorazowo

dołączane będzie: uzasadnienie, którego zakres został szczegółowo w kodeksie określony. Do planu miejscowego dodatkowo dołączana będzie ocena skutków regulacji.

Ponadto wprowadzony zostanie obowiązek tworzenia zbioru danych przestrzennych aktu w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. z 2017 r. poz. 1382). Zbiór ~~ten~~ obejmować będzie dane dotyczące lokalizacji przestrzennej ustaleń aktu, atrybuty zawierające informacje o akcie oraz część graficzną aktu stanowiącą cyfrowe opracowanie kartograficzne z nadanymi georeferencjami.

Sporządzanie części graficznej aktu w formie cyfrowego opracowania kartograficznego tworzonego na podstawie zbioru danych przestrzennych służyć będzie zwiększeniu skuteczności i efektywności prowadzenia polityki przestrzennej.

Zaproponowane rozwiązanie umożliwi tworzenie danych w toku prowadzonej procedury planistycznej, wg spójnych standardów. Ścisłe zdefiniowane zasady tworzenia, aktualizacji i udostępniania danych przestrzennych dla obiektów planistycznych, spójne z przepisami wykonawczymi dyrektywy INSPIRE, umożliwią włączanie zbiorów do krajowej infrastruktury informacji przestrzennej.

Ponadto, Kodeks określa, że w terminie 3 miesięcy od dnia wejścia w życie aktu zmieniającego akt planowania przestrzennego organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda zobowiązany jest do wydania tekstu jednolitego w formie obwieszczenia, podlegającego ogłoszeniu w dzienniku urzędowym województwa.

## **Dział X. Realizacja polityki przestrzennej. Finansowanie urbanizacji**

### **Rozdział 1. Finansowanie sporządzenia aktów planowania przestrzennego**

Dostosowaniu do przyjętych regulacji dotyczących aktów planowania przestrzennego podlegać muszą reguły ich finansowania. Kodeks jako zasadę przyjmuje, że koszty sporządzenia aktu planowania przestrzennego ponosi podmiot odpowiedzialny za jego sporządzenie, następujące w ramach realizacji zadań publicznych – jedynie w przypadkach określonych w Kodeksie koszty te może ponieść inny podmiot. Projektodawca zdecydował się na sankcję związaną z naruszeniem zasad finansowania aktu, polegającą na stwierdzeniu jego nieważności w postępowaniu nadzorczym. Przesądono również, że czynność prawna której bezpośrednim lub pośrednim skutkiem jest sfinansowanie kosztów sporządzenia aktu planowania przestrzennego poza przypadkami określonymi w Kodeksie jest nieważna. Skutki naruszenia przepisów o finansowaniu wystąpić zatem w sferze publicznoprawnej oraz w sferze prawa zobowiązaniowego.

Dozwolonym przypadkiem sfinansowania przez inwestora komercyjnego kosztów planu miejscowego jest umowa urbanistyczna. Kodeks przewiduje dwa podstawowe tryby jej zawarcia (na obszarze rewitalizacji oraz w ramach obszaru zorganizowanego inwestowania). Z kolei inwestor inwestycji celu publicznego co do zasady finansuje koszty sporządzenia planu miejscowego albo planu lokalizacji (również planu rezerwacji), jeżeli następuje to w celu lokalizacji inwestycji, której realizacja leży w jego własności. Obowiązek finansowania obejmuje również działania dostosowawcze wobec aktów planowania przestrzennego, które tracą aktualność wskutek przyjęcia planu lokalizacji. Kolejna dozwolona okoliczność finansowania planu przez inwestora dotyczy obszarów górniczych i przedsiębiorcy dysponującego koncesją na eksploatację.

### **Rozdział 2. Obowiązki inwestora i właściciela nieruchomości**

Dla opracowania jasnych reguł udziału podmiotów prywatnych w procesie urbanizacji konieczne stało się określenie wymiaru zobowiązań tych podmiotów. Przede wszystkim dotyczy to obowiązku podjęcia albo sfinansowania działań w celu dostosowania układu dróg publicznych (uregulowanego

obecnie w art. 16 ust. 2 ustawy o drogach publicznych). Obowiązki te uzupełniono o infrastrukturę publicznego transportu zbiorowego jako ściśle powiązaną z siecią drogową – zgodnie z zasadą preferowania tego rodzaju środka transportu dla zapewnienia niskoemisyjności i zrównoważonego rozwoju.

Uregulowano również obowiązki przedsiębiorstw infrastrukturalnych związane z zapewnieniem dostaw mediów do terenów inwestycji. Celem regulacji jest zapewnienie stabilności obrotu inwestycyjnego – inwestorzy polegający na planach rozwoju przedsiębiorstw mają prawo oczekiwać, że wysiłek podjęty w celu realizacji inwestycji będzie związany z możliwością jej użytkowania. Również gmina planując przestrzeń może oczekiwać od inwestorów inwestycji celu publicznego, że zrealizują oni przewidziane w planach miejscowych inwestycje służące wykonaniu planu *sensu largo*. Wskazano, że zarządcy sieci mają obowiązek budowy i przebudowy sieci, zgodnie z planami rozwoju sieci przyjmowanymi na podstawie przepisów odrębnych, a także przyłączenia do sieci nieruchomości i inwestycji spełniających warunki określone w tych planach. Zarządca sieci jest obowiązany do rozbudowy lub przebudowy sieci, na swój koszt, w przypadku, gdy nie spełnia ona wymagań przewidzianych w planie rozwoju sieci, w zakresie niezbędnych do dostarczania albo odebrania mediów, a inwestor wystąpił o określenie warunków przyłączenia. W przypadku niewykonania przez zarządcę sieci w terminie obowiązku, uprawnienie do wykonania go na koszt zarządcy uzyskuje inwestor.

Wskazano również, że inwestor inwestycji innej niż dotycząca sieci, zmieniającej uwarunkowania w zakresie korzystania z sieci w zakresie nieprzewidzianym w planie rozwoju sieci, w szczególności wymagającej zwiększenia jej przepustowości, obowiązany jest na własny koszt do budowy albo przebudowy sieci albo do sfinansowania tych robót budowlanych.

### **Rozdział 3. Umowa urbanistyczna**

Wskazany w poprzednim rozdziale wymiar obowiązków może zostać, w toku negocjacji inwestora z gminą oraz innymi podmiotami, zindywidualizowany na potrzeby konkretnego, zwłaszcza dużego, zamierzenia inwestycyjnego. Wynika to ze specyfiki procesu urbanizacji jako działania niemożliwego do uregulowania w sposób jednakowy dla wszystkich przypadków, wymagającego współdziałania i indywidualizacji obowiązków na etapie konkretnej inwestycji. Stąd generalna możliwość określania zasad współpracy publiczno-prywatnej w urbanizacji w drodze umowy urbanistycznej, wyłączającej stosowanie przepisów ogólnych, w tym dotyczących opłaty infrastrukturalnej, adekwatnej do obszarów o rozdrobnionej strukturze właścicielskiej. Umowa urbanistyczna zawierana jest pod rygorem nieważności w formie aktu notarialnego. Dopuszcza się jej zawarcie między wieloma stronami – inwestorami oraz podmiotami publicznymi, przede wszystkim gminą. Gmina może uzależnić uchwalenie albo zmianę aktu planowania przestrzennego na obszarze zorganizowanego inwestowania albo na obszarze rewitalizacji od zawarcia, przed uzyskaniem zgody inwestycyjnej na podstawie ustaleń tego aktu, umowy urbanistycznej – wynika to z wymogów, jakie stawiane są gminie, a których spełnienie warunkuje możliwość uchwalenia planu miejscowego (źródła finansowania dla zawartych w planie inwestycji celu publicznego). Należy przy tym wskazać, że uchwalenie planu miejscowego nie jest obowiązkiem gminy, lecz stanowi decyzję o charakterze politycznym – gmina decydując się na przystąpienie do realizacji polityki przestrzennej na danym fragmencie swojego terytorium może to zrobić wyłącznie w przypadku, gdy będzie w stanie zapewnić dla tego obszaru usługi publiczne o określonym standardzie, w tym infrastrukturę. W przypadku braku takich środków istnieje pole negocjacyjne dla inwestorów, którzy zainteresowani są zagospodarowaniem terenu. Należy nadmienić, że podobne rozwiązania występują już obecnie w praktyce inwestycyjnej, są jednak pozbawione stabilnych podstaw prawnych.

Zakres świadczeń umowy urbanistycznej jest otwarty, ustawa wymienia jednak typowe świadczenia urbanistyczne, których realizacja może być przedmiotem zobowiązania inwestora. Przedmiotem świadczenia gminy może być z kolei dążenie do uchwalenia planu miejscowego w brzmieniu umożliwiającym realizację zamierzeń inwestora, jak również przejęcie i utrzymywanie zrealizowanej przez inwestora infrastruktury. Odpowiedzialność gminy z tytułu nie wykonania umowy jest ograniczona, m. in. poprzez wyłączenie przypadków obiektywnej niemożności uchwalenia planu miejscowego. Należy również podkreślić, że proces uchwalania planu ma charakter procesu prawotwórczego, nie może zatem być przedmiotem zobowiązania cywilnoprawnego.

W umowie urbanistycznej nie można zawrzeć ustaleń przewidujących stosowanie zasad lokalizacji, sytuowania albo warunków technicznych inwestycji innych niż określone w przepisach prawa. Umowę urbanistyczną zawiera się po uchwaleniu aktu planowania przestrzennego stanowiącego podstawę realizacji inwestycji, których realizacja uwarunkowana jest zawarciem umowy.

Żądanie zawarcia umowy urbanistycznej przez inwestora związane jest z naruszeniem przez gminę obowiązku realizacji infrastruktury przewidzianej w planie miejscowym w terminie 8 lat. W zakresie nieuregulowanym przepisami Kodeksu, do umowy urbanistycznej stosuje się przepisy Kodeksu cywilnego dotyczące zobowiązań umownych. Treść umowy urbanistycznej oraz stanowisk stron prezentowanych w toku negocjacji jej treści jest jawna i podlega podaniu do publicznej wiadomości, z wyłączeniem danych osobowych oraz danych stanowiących tajemnicę przedsiębiorstwa.

#### **Rozdział 4. Oplata infrastrukturalna**

Oplata infrastrukturalna stanowić będzie formę partycypacji społecznej w budowie infrastruktury technicznej, realizowanej przez gminę. Obecne formy partycypacji, tj. oplata planistyczna i opłaty adiacenckie, nie zapewniają gminie adekwatnego poziomu współfinansowania kosztów urbanizacji. W związku z tym, w przypadku gdy nie zawarto umowy urbanistycznej, przewidziano możliwość pobrania opłaty o charakterze kosztowym, zastępującej obecne opłaty uzależnione od wzrostu wartości nieruchomości.

Ustalenie takiej opłaty będzie możliwe na podstawie ustaleń zawartych w planie miejscowym. Opłatą mogą zostać objęci właściciele nieruchomości położonych w obszarze ulepszenia. Obszar ten stanowić będą nieruchomości obsługiwane przez zrealizowaną infrastrukturę. Zakresem przedmiotowym opłaty infrastrukturalnej objęto inwestycje realizowane przez gminy, tj. drogi publiczne oraz sieć wodociągowo-kanalizacyjną, dopuszczając rozszerzenie opłaty na inne sieci, jeżeli ich investorem jest gmina albo podmiot od gminy zależny.

Wysokość opłaty uzależniona będzie od kosztu realizacji inwestycji, przyjętej stawki procentowej, liczby nieruchomości objętych realizacją inwestycji infrastrukturalnej i szczegółowych modyfikatorów, wskazanych w przepisach rozdziału. Dopuszczalny poziom współfinansowania wynosi od 10 do 50% kosztów inwestycji.

Rada gminy będzie mogła udzielić ulgi w opłacie infrastrukturalnej wobec właścicieli nieruchomości, którzy od co najmniej 5 lat przed wejściem w życie planu terminowo uiszczali należności z tytułu podatku od nieruchomości. Ponadto, kwota należnej opłaty infrastrukturalnej zostanie rozłożona na raty roczne (od 5 do 10 rat), podlegające waloryzacji. Roszczenie zabezpieczone zostanie wpisem do hipoteki nieruchomości.

Jednocześnie właściciel nieruchomości, który przystąpił do umowy urbanistycznej mającej za przedmiot realizację i nieodpłatne przekazanie na rzecz gminy inwestycji podlegających opłacie infrastrukturalnej, zwolniony jest z tej opłaty.

#### **Dział XIV. Odpowiedzialność odszkodowawcza**



## **Rozdział 1. Zasady ogólne**

W rozdziale tym wskazano, że ustalenie wysokości odszkodowania oraz ceny wykupu nieruchomości w przypadkach określonych w niniejszym dziale następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości według zasad i trybu określonych w przepisach o gospodarce nieruchomościami. Przewidziano 3 letni termin do wystąpienia z roszczeniami, o których mowa w niniejszym dziale, od dnia wejścia w życie aktu ustanawiającego ograniczenia albo w inny sposób powodującego powstanie roszczenia. Podkreślić należy, że termin do zgłoszenia roszczeń, o którym mowa w niniejszym dziale jest terminem zawitym, co potwierdza orzecznictwo sądów (wyrok SN z dnia 2 października 2015 r. sygn. akt II CSK 720/14, wyrok SA w Poznaniu z dnia 26 czerwca 2014 r. sygn. akt I ACa 389/14). Termin zawity czyli prekluzyjny, charakteryzuje się znacznym rygoryzmem prawnym, przejawiającym się głównie w tym, że wskutek beczynności uprawnionego w ciągu określonego ustawą terminu, następuje wygaśnięcie przysługującego mu prawa. Fakt ten jest uwzględniany z urzędu przez sąd lub inny organ powołany do rozpoznania danej sprawy. Terminy zawite co do zasady są krótsze niż terminy przedawnienia.

Wskazać należy, że długość terminu określonego w niniejszym dziale jest zbliżona do długości terminów zawitych określonych w innych przepisach np. art. 59 kc, 568 § 1 kc.. Zarówno rozporządzenia właściwych organów, jak i akty prawa miejscowego są publikowane w ogólnodostępnych publikatorach urzędowych właśnie po to, aby obywatel miał do nich powszechny dostęp i nie mógł zasłaniać się niezajomością tych przepisów. To właśnie publikacja w urzędowym publikatorze ma umożliwić zapoznanie się z danym aktem wszystkim zainteresowanym.

## **Rozdział 2. Plan miejscowy i plan lokalizacji**

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 IV, 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 orzecznicy 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*, *Buczkiwicz 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 jeżeli plan miejscowy uchwalany dla obszaru dotychczas nieobjętego obowiązującym planem miejscowym:

- 1) przewiduje wygaśnięcie zgody inwestycyjnej - inwestorowi przysługuje od gminy odszkodowanie za nakłady poniesione na przygotowanie i realizację inwestycji;
- 2) przewiduje, dla nieruchomości znajdującej się na obszarze urbanizacji, istotne ograniczenia w realizacji inwestycji, uniemożliwiające wykorzystanie nieruchomości w jakimkolwiek celu

gospodarczym - właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje od gminy odszkodowanie równe spadkowi wartości nieruchomości.

Ponad to jeżeli plan miejscowy uchwalany dla obszaru objętego obowiązującym planem miejscowym, w tym jako zmiana planu miejscowego:

- 1) przewiduje wygaśnięcie zgody inwestycyjnej - inwestorowi przysługuje od gminy odszkodowanie za nakłady poniesione na przygotowanie i realizację inwestycji;
- 2) przewiduje, dla nieruchomości znajdującej się na obszarze urbanizacji, istotne ograniczenia w realizacji inwestycji, uniemożliwiające wykorzystanie nieruchomości w jakimkolwiek celu gospodarczym - właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje od gminy odszkodowanie równe spadkowi wartości nieruchomości;
- 3) w inny sposób powoduje istotny spadek wartości nieruchomości - właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługuje od gminy odszkodowanie równe spadkowi wartości nieruchomości, w przypadku zbycia nieruchomości w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie planu.

Wskazać należy, że zaspokojenie roszczenia w przypadkach określonych powyżej może nastąpić poprzez wykup albo zamianę nieruchomości. Wskazano również, że roszczenia, o których mowa powyżej z wyłączeniem roszczenia z tytułu wygaśnięcia zgód inwestycyjnych, nie przysługują, jeżeli zmiana uchwalenie albo zmiana miejscowego poprzedzona była co najmniej 7-letnim okresem obowiązywania planu miejscowego, w czasie którego właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości nie uzyskał zgody inwestycyjnej na realizację zagospodarowania określonego w tym planie w zakresie budynku odpowiadającego przeznaczeniu terenu albo strefie funkcjonalnej. Takie rozwiązanie jest podyktowane tym, że niezasadne wydają się roszczenia podmiotu, który nie korzystał w tak długim czasie ze swoich uprawnień.

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 lub wynikają z wiążących gminę ustaleń dokonanych w innych aktach ustanawiających ograniczenia w zagospodarowaniu. Trudno w tym zakresie wskazać odpowiedzialność gminy za te okoliczności.

### **Rozdział 3. Inne akty ustanawiające ograniczenia w zagospodarowaniu lub użytkowaniu terenu**

W rozdziale tym uregulowano kwestię odpowiedzialności odszkodowawczej organu władzy publicznej za zgodne z prawem ustanowienie ograniczeń w zagospodarowaniu lub użytkowaniu terenu w przepisach odrębnych. Wskazano również, że przepisy tego rozdziału stosuje się do rozporządzenia ustanawiającego obszar zastrzeżony wraz ze strefą ochronną.

Przed wszystkim wskazano, że jeżeli w wyniku ograniczeń, ustanowionych w innych aktach niż plan miejscowy korzystanie z nieruchomości lub z jej części w jej istniejącym stanie zagospodarowania lub zagospodarowanie zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym stanie się niemożliwe lub istotnie utrudnione - właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu przysługiwać będzie odszkodowanie równe spadkowi wartości nieruchomości. Odszkodowanie będzie również przysługiwać w przypadku istotnego spadku wartości nieruchomości.

Właściciel nieruchomości będzie mógł również żądać jej wykupienia w całości albo w części, po przeprowadzeniu podziału nieruchomości. Roszczenie to przysługiwać będzie również osobom dysponującym ograniczonym prawem rzeczowym do nieruchomości, jeżeli korzystanie z tego prawa stanie się niemożliwe albo istotnie ograniczone. Wskazać trzeba, że powyższe roszczenia będą wygasać po upływie 3 lat od dnia wejścia w życie aktu.

Kodeks przewiduje, że w sytuacji gdy akt ustanawiający ograniczenia, o których mowa powyżej przewiduje obowiązek dostosowania stanu zagospodarowania nieruchomości do jego ustaleń, odszkodowanie przysługuje obowiązującym do dostosowania, w zakresie pokrywającym koszty tego dostosowania.

Organem właściwym do ustalenia odszkodowania jest starosta, a w przypadku strefy ochronnej obszaru zastrzeżonego - wojewoda. Kodeks przewiduje, że strona niezadowolona z rozstrzygnięcia w/w organów w zakresie odszkodowania, będzie mogła dochodzić swoich praw przed sądami powszechnymi. W przypadku beczynności organu również będzie można wnieść powództwo do sądu powszechnego.

Obowiązującym do wypłaty odszkodowania będzie organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego, której akt ustanowił ograniczenie, a w przypadku aktu organu administracji rządowej - wojewoda reprezentujący Skarb Państwa. Natomiast w przypadku, gdy akt ustanawiający ograniczenie został wydany w związku z realizacją i użytkowaniem inwestycji, obowiązującym do wypłaty odszkodowania jest inwestor.

## **Dział XII. 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: każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone przez wydanie aktu, a także prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, wojewoda, gmina przez którą akt był opiniowany albo uzgadniany oraz organizacja społeczna.

Postanowiono również, że po upływie trzech 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, w Kodeksie wskazano, że jeżeli rozstrzygnięcie nadzorcze wojewody albo regionalnej izby obrachunkowej, stwierdzające nieważność uchwały w sprawie aktu planowania przestrzennego, stanie się prawomocne z powodu niezłożenia przez jednostkę samorządu terytorialnego, w przewidzianym terminie, skargi do sądu administracyjnego lub jeżeli skarga zostanie przez sąd odrzucona albo oddalona albo 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.

## **Dział XIII. Obszary szczególne**

### **Rozdział 1. Obszar rewitalizacji**

W odniesieniu do obszarów rewitalizacji, które wyznaczane są na podstawie ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji, Kodeks przewiduje kontynuację możliwości uchwalenia planu miejscowego zawierającego specyficzny dla tych obszarów katalog fakultatywnych ustaleń. Podjęto równocześnie decyzję o rezygnacji z nazwy „miejscowy plan rewitalizacji”, sugerującej zasadniczą odmienną tego instrumentu od typowego planu, co wprowadzało niepewność adresatów norm.

Plan miejscowy dla obszarów rewitalizacji może zawierać ustalenia w zakresie inwestycji celu publicznego w postaci sieci, dróg publicznych, infrastruktury publicznego transportu zbiorowego czy lokali mieszkalnych realizowanych przez i na koszt inwestora, przekazywanych nieodpłatnie na rzecz gminy, zasilających tym samym jej zasób mieszkaniowy. Zasady realizacji ww. inwestycji zostaną

określone w umowie urbanistycznej zawartej przez gminę i inwestora. Ponadto istnieje możliwość ustanowienia w przedmiotowym planie miejscowym zakazów i ograniczeń dotyczących prowadzenia działalności usługowej wraz z terminem dostosowania do nich faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości wynoszącym od 6 miesięcy do 2 lat. Dotychczasowy katalog ustaleń fakultatywnych dla „miejscowego planu rewitalizacji” w projekcie Kodeksu został ujednoczony i możliwy do zastosowania w przypadku zwykłego planu miejscowego.

Z uwagi na szczególny charakter obszarów rewitalizacji uchwalenie albo zmiana planu miejscowego może nastąpić w postępowaniu uproszczonym, o czym decyduje każdorazowo wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

## **Rozdział 1. Obszar zorganizowanego inwestowania**

W odpowiedzi na krytykę obecnego funkcjonowania rozwiązań prawnych dotyczących uchwalania planu miejscowego proponuje się wprowadzenie zintegrowanego trybu współpracy publiczno-prywatnej w projektowaniu i realizacji zagospodarowania przestrzennego, w postaci obszarów zorganizowanego inwestowania (dalej jako: *OZI*). Niezbędne stało się wprowadzenie do systemu planistycznego realnego narzędzia urbanistyki operacyjnej, obejmującego nie tylko akt planowania przestrzennego, lecz również szereg procedur jego realizacji. Oparto się w tym zakresie m. in. na doświadczeniach związanych z wprowadzeniem w 2015 r. miejscowego planu rewitalizacji (jako próby operacjonalizacji urbanistyki).

Plan miejscowy dla *OZI* to szczególnie instrument planistyczny – jego operacyjny wymiar wyraża się nie tylko w katalogu ustaleń, szerszym niż w przypadku klasycznego planu miejscowego, lecz również w trybie jego procedowania i finansowania (możliwy zasadniczy udział inwestora). Podstawą lokalizacji inwestycji pozostaje jednocześnie akt prawa powszechnie obowiązującego, nie zaś decyzja administracyjna.

Współpraca z inwestorami – przejawia się przede wszystkim większą rolą inwestorów w procesie przygotowania planu miejscowego oraz w swoistym partnerstwie publiczno-prywatnym, w ramach którego następuje podział zadań inwestycyjnych w ramach *OZI* i potwierdzenie wzajemnych zobowiązań w drodze umowy urbanistycznej.

Procedura *OZI* rozpoczyna się od wniosku inwestora, do którego załączona jest koncepcja urbanistyczna wskazująca na zamierzenie inwestycyjne, którego realizacją inwestor jest zainteresowany, oraz proponująca zakres inwestycji celu publicznego, w odniesieniu do których inwestor zgłasza chęć partycypacji (poprzez finansowanie realizacji, utrzymania albo wykonanie). Wniosek wraz z koncepcją jest przedmiotem jawnych negocjacji, w wyniku których wójt kieruje do rady gminy wniosek o wszczęcie procedury planistycznej w trybie *OZI* albo odmowę przystąpienia do takiego partnerstwa. Decyzja pozostaje suwerennym rozstrzygnięciem rady gminy, o charakterze politycznym.

W przypadku rozpoczęcia procedury planistycznej i uchwalenia planu miejscowego w brzmieniu odpowiadającym uzgodnionym warunkom, kolejnym etapem jest zawarcie umowy urbanistycznej, poprzedzającej możliwość uzyskania pozwolenia na budowę na *OZI*. Umowa urbanistyczna może dotyczyć szerokiego zakresu świadczeń związanych z zagospodarowaniem terenu. Następuje w tym zakresie wyłączenie sztywnych przepisów dotyczących wzajemnego rozliczenia kosztów urbanizacji (odszkodowanie planistyczne, opłata infrastrukturalna) – w to miejsce przewiduje się dostosowane do danej inwestycji określenie rozmiaru obowiązków stron procesu urbanizacji. Rozwiązanie to, oparte o doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, wydaje się być adekwatne zarówno do potrzeb związanych ze zorganizowanym inwestowaniem, jak i występującą obecnie praktyką inwestycyjną.

## Rozdział 2. Obszar zastrzeżony

Obszary zastrzeżone stanowią szczególną kategorię obszarów, wyłączonych spod władztwa planistycznego gminy, których funkcjonowanie jest niezbędne dla potrzeb obronności i bezpieczeństwa. Mechanika funkcjonowania obszarów zastrzeżonych oparta jest o obowiązujące od lat rozwiązania dotyczące ochrony obiektów o istotnym znaczeniu państwowym, takich jak formy ochrony przyrody czy Pomniki Zagłady.

Najistotniejszym skutkiem wyznaczenia obszaru zastrzeżonego jest wyłączenie wobec niego władztwa planistycznego gminy i wprowadzenie w to miejsce swoistego władztwa zarządcy obszaru zastrzeżonego, który samodzielnie ustala sposób jego zagospodarowania. Przepisy określają przesłanki, dla których ustanawia się obszar zastrzeżony wraz ze strefą ochronną. Jeżeli obronność lub bezpieczeństwo państwa wymagają:

- 1) wyłączenia danego obszaru z właściwości jednostek samorządu terytorialnego w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz nadania klauzuli tajności wszystkim albo wybranym informacjom o obiektach położonych na tym obszarze - ustanawia się obszar zastrzeżony;
- 2) ograniczenia dopuszczalnego sposobu zagospodarowania lub użytkowania obszarów przyległych do obszaru zastrzeżonego, zapewniających jego prawidłowe funkcjonowanie - ustanawia się strefę ochronną obszaru zastrzeżonego.

Obszar zastrzeżony jest ustanawiany na gruntach Skarbu Państwa. Potrzeby związane z obronnością i bezpieczeństwem stanowią przesłankę dokonania wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa.

Szerszego wyjaśnienia wymaga przyjęty sposób wyznaczania obszaru zastrzeżonego wraz ze strefą ochronną - w drodze rozporządzenia. W doktrynie konstytucyjnej wykształciło się pojęcie hybrydowego charakteru rozporządzenia. Na gruncie rozporządzeń regulujących granice gmin, Trybunał Konstytucyjny stwierdził „Mamy w tym przypadku do czynienia z rozporządzeniami określanymi w doktrynie jako «rozporządzenia» różniące się od rozporządzeń «klasycznych», przewidzianych w art. 87 i art. 92 Konstytucji. Owe «rozporządzenia», stanowiące przedmiot orzekania, różnią się od rozporządzeń «klasycznych» tym, że sensem ich wydania nie jest ustanowienie norm generalnych i abstrakcyjnych; nie mają więc one charakteru prawotwórczego, nie kreują norm prawnych i nie są podstawą ich obowiązywania, a przez ich wydanie dokonuje się czynności konwencjonalnej (zob. S. Wronkowska, *Model rozporządzenia jako aktu wykonawczego do ustaw w świetle konstytucji i praktyki*, [w:] *Konstytucyjny system źródeł prawa w praktyce*, red. A. Szymt, Warszawa 2005, s. 87 i n.). Zarazem jednak rozporządzenia te opierają się na Konstytucji i ustawach w sposób, który nie pozwala uznać, że są pozbawione właściwości aktu normatywnego. Przeciwnie, pierwiastki normatywne tych rozporządzeń wynikają z normatywności ustaw, których konkretyzacji służą. Mają więc owe rozporządzenia hybrydowy charakter, co nie pozostaje bez konsekwencji dla orzekania o ich zgodności z aktami wyższego rzędu w hierarchii źródeł prawa(...).” (wyrok TK z dnia 8 kwietnia 2009 r. w sprawie K 37/06, przytoczony w aktualnym postanowieniu z dnia 8 lutego 2017 r. w sprawie U 2/16).

Rozporządzenie o hybrydowym charakterze, nie stanowiące wykonania ustawy w drodze ustanowienia norm generalnych i abstrakcyjnych, lecz raczej abstrakcyjno-konkretnych, od lat występuje w polskim porządku prawnym, służąc m. in. do określania granic parków narodowych (art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody). Normy zawarte w

takim rozporządzeniu mają charakter konkretny, gdyż dotyczą określonego obszaru (delimitują go), jednocześnie ich abstrakcyjność przejawia się w katalogu adresatów, który może ulegać zmianom w czasie (np. wskutek zmian własnościowych nieruchomości), przy niezmienności związania normą. Biorąc pod uwagę ugruntowany charakter rozporządzenia jako aktu normatywnego właściwego do dokonania czynności tego typu, znajdującej swoje odzwierciedlenie przestrzenne, proponuje się zachować taką formę rozstrzygnięcia. Alternatywą dla rozporządzenia byłby bowiem wymóg każdorazowego ustanawiania obszaru zastrzeżonego w ustawie, co poważnie ograniczyłoby efektywność czasową procesu decyzyjnego.

Ustawa wskazuje dwa organy właściwe do wydania przedmiotowego rozporządzenia, są nimi: Minister Obrony Narodowej oraz minister właściwy do spraw wewnętrznych – zależnie od charakteru potrzeby ustanowienia obszaru.

Możliwe jest objęcie obszaru zastrzeżonego strefą ochronną, w której gmina zachowuje władztwo planistyczne, jednak ograniczone ustaleniami dotyczącymi tej strefy, sformułowanymi wraz z ustanowieniem obszaru zastrzeżonego. Katalog dopuszczalnych ograniczeń, możliwych do wprowadzenia w strefie ochronnej, określa ustawa. Wyboru konkretnych ograniczeń, z uwzględnieniem zasady proporcjonalności, dokonuje organ ustanawiający strefę ochronną, zależnie od potrzeb związanych z charakterem obszaru zastrzeżonego, przy czym wyłączone jest ustanawianie ograniczeń związanych z infrastrukturą transportową (drogową i kolejową) - aby nie utrudniać jej funkcjonowania. Ograniczenia, wprowadzone aktem prawa powszechnie obowiązującego, wiążą zarówno w procesie prawodawczym, jak i w procesie stosowania prawa. Rozwiązania w zakresie strefy ochronnej oparte są o analogiczne regulacje *Prawa ochrony środowiska*, dotyczące m. in. obszarów ograniczonego oddziaływania wokół inwestycji. Zasady odpowiedzialności odszkodowawczej regulują przepisy Kodeksu dotyczące odszkodowania za inne akty dotyczące przestrzeni.

W Kodeksie wskazano ponadto możliwość ustanawiania obszarów zastrzeżonych oraz stref ochronnych w drodze umów międzynarodowych, uwzględniając potrzeby współpracy wojskowej Polski z państwami sojusznymi.

### **Rozdział 3. Obszar klęski żywiołowej**

Kodeks przewiduje, że w przypadku wystąpienia powodzi, osunięcia ziemi lub innego ekstremalnego zjawiska naturalnego, Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, będzie mógł ustanowić obszar klęski żywiołowej na obszarze gmin lub miejscowości, w drodze rozporządzenia, na okres nie dłuższy niż 24 miesiące. Na takim obszarze, wójt będzie mógł uchwalić albo zmienić lokalny aktu planowania przestrzennego w procedurze uproszczonej.

## **Księga IV. Przygotowanie terenu inwestycji**

### **Dział I. Scalenie i podział nieruchomości**

Przepisy niniejszego działu wprowadzają zasady podziału nieruchomości a także połączenie i ponowny podział nieruchomości na zgodny wniosek ich właścicieli.

#### **Rozdział 1. Podział nieruchomości**

Niniejszy rozdział ma regulować podziały nieruchomości za wyjątkiem nieruchomości położonych na obszarach zastrzeżonych, a także w przypadku dokonywania scalania i wymiany gruntów. W przypadku braku planu miejscowego ustala się zasady dopuszczalności podziału. Są to: zapewnienie dostępu do drogi publicznej, niesprzeczność z przepisami odrębnymi, jak również niesprzeczność z interesem publicznym. Istotnym novum jest objęcie przepisami o podziale także nieruchomości o przeznaczeniu rolnym bądź leśnym. Możliwe zatem będzie objęcie ich gminną polityką przestrzenną

w celu zapobieżenia powstawania nieruchomości ukształtowanych w sposób nieracjonalny, utrudniający zagospodarowanie. W tym celu wyłącza się również możliwość podziału siedliska.

Zachowuje się dotychczasową regulację, dotyczącą podziału nieruchomości, gdy proponowany podział obejmuje również podział budynku.

Art. 309 wskazuje na rozstrzygnięcia administracyjne, jakie mogą stanowić podstawę podziału nieruchomości. Zatem podział będzie można dokonać w drodze zgody inwestycyjnej, decyzji zintegrowanej w przypadku podziału dokonywanego w celu realizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o podziale nieruchomości, decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości a także orzeczenia sądu – w wyniku uwzględnienia roszczenia o podział majątku, masy spadkowej, albo w inny sposób przewidziany przepisami prawa cywilnego.

Możliwości podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu zostały ograniczone. Podział niezależnie od ustaleń planu będzie mógł nastąpić jedynie w celu wydzielenia działki gruntu w przypadku zasiedzenia albo realizacji przepisów dotyczących przekształceń własnościowych albo likwidacji przedsiębiorstw państwowych lub samorządowych jeżeli podział zgodny z przepisami KUB nie jest możliwy.

## **Rozdział 2. Połączenie i podział nieruchomości na wniosek właścicieli**

Połączenie i podział nieruchomości to instytucja mająca na celu ułatwienie dokonywania poprawy struktury gruntowej w małej skali na obszarach nieobjętych planem miejscowym. Połączenia i podziału dokonuje się na wniosek właścicieli nieruchomości, którzy przedstawiają projekt nowego podziału geodezyjnego nieruchomości sporządzony z uwzględnieniem przepisów o podziale nieruchomości. Do wniosku dołącza się zobowiązanie właścicieli w formie aktu notarialnego do dokonania zamiany, celem ustalenia stanu prawnego nowopowstałych nieruchomości. Postępowanie odbywa się na koszt wnioskodawców.

## **Dział II. Nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych na cele publiczne**

### **Rozdział 1. Przepisy ogólne**

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.

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

W przepisie tym również wyraźnie wskazano, że w przypadku przeznaczenia nieruchomości na cel publiczny w planie miejscowym lub planie lokalizacji nabycia nieruchomości albo ustanowienia na niej ograniczonego prawa rzeczowego w drodze umowy może domagać się również właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości.

Powyższe uregulowanie konsumuje w sposób pełny zarówno 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 *Skibiński przeciwko Polsce* 52589/99, *Rosiński przeciwko Polsce* 17373/02, *Buczkiwicz przeciwko Polsce* 10446/03), jak i wyrok Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 50/13, dotyczącej utrzymania zamrożeń

inwestycyjnych ustanowionych przed rokiem 1994. Projektowane przepisy KUB regulują sytuację, w której nieruchomość przeznaczona została w planie miejscowym pod inwestycję celu publicznego wymagającą wywłaszczenia lub ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. W takim przypadku ustanawia się, od dnia wejścia w życie planu, roszczenie właściciela (użytkownika wieczystego nieruchomości) o wykup przez inwestora, właściwą j.s.t. albo wojewodę nieruchomości przeznaczonej w aktach planowania przestrzennego pod inwestycję celu publicznego. Właściciel (użytkownik wieczysty nieruchomości) może domagać się również ustanowienia na nieruchomości ograniczonego prawa rzeczowego w drodze umowy. Roszczenie o wykup nieruchomości lub o ustanowienia na nieruchomości ograniczonego prawa rzeczowego przeznaczonej w całości pod cel publiczny przysługiwać będzie zawsze, niezależnie od obowiązku wykazania zmiany w planie miejscowym (logiczną konsekwencją takiego przeznaczenia jest bowiem wykup/wywłaszczenie nieruchomości). Wskazać również należy, iż przedmiotowe roszczenia nie podlegają przedawnieniu ani nie wygasają. Oznacza to, że można je zrealizować aż do czasu realizacji inwestycji lub ewentualnie do rezygnacji z jej realizacji.

W projektowanych przepisach jednoznacznie przesądzono, że w przypadku gdy do realizacji inwestycji celu publicznego będzie niezbędne nabycie tylko części nieruchomości będzie możliwy ich podział na zasadach i w trybie określonym w dziale I mimo, iż co do zasady podziałów będzie można dokonywać wyłącznie w zgodzie inwestycyjnej lub decyzji zintegrowanej.

## **Rozdział 2. Umowne nabycie praw**

W rozdziale 2 ustawy zawarto regulacje dotyczące umownego nabycia praw do nieruchomości.

Wskazano, iż przed nabyciem nieruchomości proces negocjacji będzie przeprowadzany obowiązkowo pomiędzy inwestorem i właścicielem nieruchomości, 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.

Zaznaczyć należy, że w przepisach przesądzone również, iż 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.

Przedmiotowy przepis reguluje również termin po upływie którego można zakończyć negocjacje mimo nie dojścia do porozumienia stron. Jest to możliwe w przypadku upływu dwóch miesięcy od dnia rozpoczęcia negocjacji.

W przedmiotowych przepisach uregulowano również przypadek, w którym inwestor realizujący cel publiczny nie jest uprawniony do nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. W takiej sytuacji negocjacje przeprowadza organ wykonawczy jednostki samorządu terytorialnego albo wojewoda, właściwi ze względu na rodzaj inwestycji w zależności od tego czy planowana inwestycja ma charakter lokalny czy krajowy.

W rozdziale uregulowano także procedurę nabywania nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji celu publicznego w sytuacji gdy wnosi o to właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. W takiej sytuacji do nabycia nieruchomości, co do zasady, zobowiązany jest inwestor mający realizować taką inwestycję. W przypadku gdy nie jest możliwe określenie inwestora albo nie jest on uprawniony do nabycia nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego nieruchomość nabywa jednostka samorządu terytorialnego albo wojewoda w zależności od rodzaju inwestycji.



Podmiot zobowiązany do nabycia nieruchomości ma obowiązek przedstawić ofertę właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu w terminie 60 dni od dnia doręczenia żądania nabycia nieruchomości.

W sytuacji gdy strony nie są w stanie zawrzeć porozumienia w zakresie nabycia nieruchomości wszelkie spory z tego zakresu rozstrzygają sady powszechne. Wskazać jednak należy, że w sytuacji gdy spór sądowy nie zakończy się do dnia wydania decyzji zintegrowanej nie wstrzymuje on wydania i wykonania tej decyzji.

### **Rozdział 3. Wywłaszczenie**

Zasady wywłaszczenia określone w kodeksie dotyczą nieruchomości, co oznacza przede wszystkim, że przedmiotem wywłaszczenia na zasadach i w trybie przewidzianym w kodeksie może być jedynie nieruchomość wraz z częściami składowymi. Nie może być natomiast przedmiotem wywłaszczenia rzecz ruchoma. Nie mogą stać się zatem przedmiotem własności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego na mocy decyzji zintegrowanej żadne rzeczy ruchome potrzebne i używane do korzystania z wywłaszczanej nieruchomości (przynależności) ani urządzenia na trwale połączone z nieruchomością, ale służące do doprowadzania lub odprowadzania płynów, pary, gazu, energii elektrycznej oraz inne urządzenia podobne wchodzące w skład przedsiębiorstwa, które na mocy art. 49 k.c. nie należą do części składowych nieruchomości.

Przedmiotem wywłaszczenia może być każdy rodzaj nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c., tj. zarówno nieruchomość gruntowa, jak i budynkowa oraz lokalowa, niezależnie od tego, czy jest to nieruchomość rolna, leśna czy też innego rodzaju. Nieruchomości budynkowe i lokalowe mogą zostać jednak wywłaszczone tylko łącznie z prawami, z którymi są związane, tj. użytkowaniem wieczystym lub udziałem w użytkowaniu wieczystym gruntu i udziałem we współwłasności budynku lub udziałem we współwłasności budynku i gruntu (zob. Z. Truskiewicz, w: E. Drozd, Z. Truskiewicz, *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości. Komentarz*, Kraków 1995, s. 205).

Wywłaszczenie nieruchomości, w całości albo części, podobnie jak to ma miejsce obecnie, możliwe będzie tylko i wyłącznie na rzecz Skarbu Państwa albo Jednostek Samorządu Terytorialnego. nie będzie możliwości wywłaszczenia nieruchomości będącej własnością Skarbu Państwa, perzy czym nie dotyczy to wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego oraz ograniczonych praw rzeczowych obciążających nieruchomość.

W Kodeksie zawarto również regulację dotyczącą części nieruchomości nie objętych wywłaszczeniem, które w wyniku dokonanego podziału nie nadają się do prawidłowego wykorzystania na dotychczasowe cele. W takim przypadku inwestor zobowiązany jest do nabycia, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego (w zależności od rodzaju inwestycji), tej części nieruchomości. Roszczenia w tym zakresie powinny być dochodzone na drodze postępowania cywilnego. Wskazano, że przez wykorzystywanie w dotychczasowy sposób należy rozumieć wykorzystanie nieruchomości w jej istniejącym stanie zagospodarowania lub dokonanie zmiany sposobu zagospodarowania nieruchomości zgodnej z ostateczną zgodą inwestycyjną.

W rozdziale przewidziano, iż jeżeli w wyniku realizacji inwestycji, w odniesieniu do nieruchomości sąsiednich inwestycja powoduje, iż nie nadaje się ona do wykorzystania w dotychczasowy sposób albo zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, w decyzji ustanawia się niezbędne służebności oraz ustala obowiązek budowy i utrzymania odpowiednich obiektów budowlanych lub urządzeń zapobiegających tym zdarzeniom lub okolicznościom. Obowiązek ten ciąży na inwestorze.

Regulacja ta ma na celu ochronę praw osób, które co prawda nie są podmiotami wywłaszczanymi, ale w związku z wywłaszczeniem nieruchomości sąsiednich ich niezakłócone korzystanie z

nieruchomości doznaje ograniczeń, a nawet ponoszą szkodę. Na gruncie tej regulacji jest realizowana ochrona praw sąsiedzkich w trybie administracyjnym.

Z dniem, w którym decyzja dokonująca wywłaszczenia stanie się ostateczna, prawo własności nieruchomości przejdzie na rzecz Skarbu Państwa lub Jednostek Skarbu Państwa, a użytkowanie wieczyste oraz ograniczone prawa rzeczowe oraz trwałe zarząd wygasną. Przepis określa moment, w którym następują skutki praworzeczowe decyzji o wywłaszczeniu.

Natomiast umowy, w szczególności: dzierżawy, najmu oraz użyczenia dotyczące wywłaszczanych nieruchomości wygasają ze skutkiem natychmiastowym (ICP Klasy I) albo z upływem 3 miesięcy (w przypadku pozostałych inwestycji), przy czym inwestor zostanie zobligowany od wypłaty odszkodowania za straty spowodowane rozwiązaniem tych umów.

W kodeksie uregulowano tryb nieodpłatnego przekazania w trwałe zarząd, państwowym albo samorządowym jednostkom organizacyjnym, nieruchomości przeznaczonych pod realizację inwestycji celu publicznego, co zgodne jest z ogólną regułą wyrażoną w art. 43 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. regulacja ta ujednotacza sytuację prawną wszystkich jednostek organizacyjnych czy to Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego realizujących inwestycje celu publicznego.

W odniesieniu zaś do inwestorów nie będących organami albo państwowymi lub samorządowymi jednostkami organizacyjnym przewidziano nabycie przez nich nieodpłatnie, z dniem, którym decyzja zintegrowana stała się ostateczna, prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod inwestycję oraz prawo własności budynków, innych urządzeń trwale związanych z gruntem oraz lokali znajdujących się na tych nieruchomościach na okres dziewięćdziesięciu lat. Nieruchomości takie mają być zwolnione z opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego.

Odmienne została uregulowana sytuacja inwestycji dotyczącej lotnisk użytku publicznego. W przypadku lotnisk użytku publicznego Skarb Państwa zawiera z zakładającym lotnisko albo zarządzającym lotniskiem, niebędącym jednostką sektora finansów publicznych, umowę dzierżawę na okres nie krótszy niż 30 lat. Koniecznym elementem zawartej umowy powinny być zobowiązanie wydzierżawiającego do oddania dzierżawcy przedmiotu dzierżawy do używania i pobierania pożytków oraz obowiązek dzierżawcy do uiszczania umówionego czynszu dzierżawy (art. 693 § 1 Kodeksu cywilnego). Przy czym czynsz ten powinien zostać ustalony w wysokości typowej na obszarze danego województwa, co nakazuje uwzględniać uwarunkowania przestrzenne rynku, jak i charakter nieruchomości. Umowa dzierżawy musi być zgodna z wolą obu stron, a więc ustalenia czynszu podlegać mogą negocjacom między nimi. Zastrzeżono, że wykorzystywanie przez dzierżawcę nieruchomości objętej umową na cel inny niż lotnisko użytku publicznego stanowi podstawę jej niezwłocznego wypowiedzenia.

#### **Rozdział 4. Ustanowienie publicznych ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości**

Instytucja 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 inwestycji celu publicznego jej sprawną realizację, w tym przygotowanie i przeprowadzenie procesu inwestycyjnego, oraz późniejszą eksploatację.

Na wstępie należy zauważyć, że przepisów dotyczących publicznych ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości nie stosuje się do ustanawiania ograniczeń na nieruchomościach położonych w pasie drogowym drogi publicznej oraz wód płynących.

Publiczne ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości następuje w zakresie pozwalającym w szczególności na:

- 1) realizację i funkcjonowanie: obiektów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji cieczy, gazów i energii elektrycznej oraz infrastruktury telekomunikacyjnej, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- 2) poszukiwanie, rozpoznawanie lub wydobywanie złóż kopalin objętych własnością górnictwem na okres nie dłuższy niż okres obowiązywania koncesji;
- 3) instalowanie i funkcjonowanie na obiektach budowlanych elementów trakcji, znaków i sygnałów drogowych lub innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, urządzeń służących do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, a także urządzeń niezbędnych do korzystania z nich;
- 4) realizację i funkcjonowanie ogólnodostępnego ciągu pieszego, przebiegającego przez prześwity lub podcienia, w obrysie obiektu budowlanego;
- 5) realizację i funkcjonowanie inwestycji kolejowych lub drogowych w tunelu.

Ze względu na funkcje przewidzianego ograniczenia własności nieruchomości, należące do istoty tego ograniczenia obowiązki ciążyą na każdorazowym właścicielu nieruchomości wobec każdorazowego podmiotu zarządzającego zrealizowaną inwestycją. Realizacja celu publicznego związanego z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości następuje nie tylko na etapie budowy urządzeń, ciągów i przewodów, lecz także później przez ich funkcjonowanie, co obejmuje usuwanie awarii i konserwację w tym remonty.

W rozdziale mowa jest o ograniczeniu korzystania z nieruchomości. Zakres tego ograniczenia nie powinien przekraczać minimum niezbędnego do wykonania danej inwestycji. Z tego względu zakres tego ograniczenia musi być ściśle określony w decyzji o zezwoleniu na korzystanie, to znaczy decyzja powinna jednoznacznie wskazywać przebieg inwestycji i zakres ograniczenia władztwa tylko w zakresie niezbędnym do wykonania danej inwestycji oraz zgodnie z określonymi warunkami zagospodarowania terenu.

Ograniczenie sposobu korzystania może dotyczyć każdego rodzaju nieruchomości w rozumieniu art. 46 k.c., tj. zarówno nieruchomości gruntowej, jak i nieruchomości budynkowej oraz lokalowej, niezależnie od tego, czy jest to nieruchomość rolna, leśna czy też innego rodzaju.

W Kodeksie przesądzono na wzór art. 49 kc, iż droga publiczna jak i kolejowa stanowi odrębny przedmiot własności od nieruchomości przez którą jest wybudowany tunel. Takie rozwiązanie pozwala w przypadku budowy dróg publicznych czy kolejowych nie wyłączać nieruchomości przez które ma przebiegać tunel, a jedynie ograniczyć się do ustanowienia publicznego ograniczeń sposobu korzystania z nieruchomości.

Kodeks przewiduje, że po realizacji inwestycji o których mowa wyżej na osobie lub jednostce organizacyjnej występującej o ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości ciąży obowiązek przywrócenia nieruchomości do stanu poprzedniego. Ma to nastąpić niezwłocznie po zrealizowaniu inwestycji.

Przywracanie stanu poprzedniego odnosi się do stanu, który istniał przed rozpoczęciem robót budowlanych i uległ zmianie na skutek tych robót, a nie obejmuje usuwania tych zmian, które nie są skutkiem tych robót, ani tych, które są skutkiem działań właściciela lub użytkownika wieczystego bądź osób trzecich, chyba że wynikały one z zawartej umowy. Z oczywistych przyczyn przywrócenie

w pełni stanu poprzedniego nie jest możliwe, gdyż na gruncie pozostają wybudowane urządzenia i obiekty.

Ustawowy obowiązek przywrócenia stanu poprzedniego należy wykonać niezależnie od tego, czy został on zastrzeżony w decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości. W przypadku niewykonania tego obowiązku przez inwestora właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może wezwać go do wykonania tego obowiązku. Właściciel lub użytkownik wieczysty może także spowodować wykonanie zastępcze obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego na koszt inwestora, z zachowaniem prawa do roszczeń odszkodowawczych i zwrotu kosztów.

Skutkiem realizacji celu publicznego może być to, że nie jest możliwe dalsze korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym. Wówczas właściciele lub użytkownik wieczysty nieruchomości mogą żądać od inwestora wykupu w drodze umowy nieruchomości lub prawa wieczystego użytkowania nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Roszczenie może dotyczyć całej nieruchomości lub jej części. Sprawy te należą do właściwości sądów powszechnych.

Kodeks umożliwia też wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Decyzja taka może umożliwiać zajęcie nieruchomości na czas nie dłuższy niż 6 miesięcy, licząc od dnia zajęcia nieruchomości. Decyzji tej nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności, jest to obligatoryjne, a nie fakultatywne.

W przypadku postępowania prowadzonego na wniosek wydanie decyzji następuje niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie 7 dni, licząc od dnia złożenia wniosku.

Decyzja wydana w tym trybie, może dotyczyć każdej nieruchomości, bez względu na jej przeznaczenie, wykorzystanie i położenie, i niezależnie od tego, czy nieruchomość objęta jest planem miejscowym. Może dotyczyć też nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Nie musi być związana z realizacją celu publicznego i może zostać wydana tylko z jednej z dwóch przyczyn wymienionych w art. 121, a potrzeba pilnego działania uzasadnia nadanie jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Jej wydanie jest dopuszczalne, gdy uniknięcie powstania szkody lub zapobieżenie skutkom siły wyższej nie jest możliwe bez niezwłocznego zajęcia nieruchomości. Okres 6 miesięcy nie może zostać przedłużony.

Podstawą wydania decyzji w takich sprawach muszą być informacje, które wskazują na potrzebę wyjątkowo szybkiego działania.

W Kodeksie nie ma definicji siły wyższej. Pojęcie to było co prawda wielokrotnie komentowane na gruncie prawa cywilnego, przede wszystkim w związku z przepisami kodeksu cywilnego, w których zostało użyte (m.in. art. 121 pkt 4, art. 433 i art. 435 w zw. z art. 436 k.c.), należy jednak zaznaczyć, że w samym kodeksie cywilnym również nie zamieszczono definicji siły wyższej.

Powstanie znacznej szkody jest pojęciem znacznie mniej konkretnym, zwłaszcza jeśli chodzi o określenie, jaka szkoda jest znaczna, które nie tylko nie ma żadnych definicji prawnych, ale z natury zależy od subiektywnych ocen poszczególnych osób.

Podobnie jak w innych przypadkach czasowego zajęcia nieruchomości, po upływie okresu, na który nastąpiło zajęcie, należy doprowadzić nieruchomość do stanu poprzedniego. Za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe w wyniku zajęcia nieruchomości przysługuje odszkodowanie.

Jeżeli na skutek czasowego zajęcia nieruchomości właściciel lub użytkownik wieczysty nie będzie mógł korzystać z nieruchomości w dotychczasowy sposób albo zgodnie z przeznaczeniem określonym w planie miejscowym, może żądać, aby podmiot, który zajął nieruchomość, nabył od niego własność lub użytkowanie wieczyste nieruchomości w drodze umowy.

W przypadku gdy nagła potrzeba zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, uniemożliwia złożenie wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości, zajęcie nieruchomości może nastąpić nawet bez tej decyzji. Przepis ten nakłada na właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości obowiązek udostępnienia nieruchomości w celu zapobieżenia tym okolicznościom i stanowi, że obowiązek udostępnienia nieruchomości podlega egzekucji administracyjnej.

Podmiot, który zajął nieruchomość, obowiązany jest złożyć wniosek o wydanie decyzji zezwalającej na czasowe zajęcie nieruchomości w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości.

## **Rozdział 5. Odszkodowanie**

### **Oddział 1. Przepisy ogólne**

Przepisy rozdziału 5 realizują konstytucyjny wymóg, zgodnie z którym wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane za "słusznym odszkodowaniem" (art. 21 Konstytucji RP). Konstytucja RP nie precyzuje terminu "słuszne odszkodowanie". Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego słuszne odszkodowanie powinno mieć charakter ekwiwalentny do wartości utraconego lub naruszonego dobra, co oznacza, że powinno stwarzać właścicielowi możliwość odtworzenia rzeczy, którą utracił lub - jeśli ująć to szerzej - takie, które pozwoli uprawnionemu na odtworzenie jego sytuacji majątkowej, jaką miał przed podjęciem decyzji organu władzy publicznej o ingerencji w sferę jego interesów majątkowych (zob. wyroki TK: z 25 listopada 2003 r., K 37/02, OTK-A 2003, nr 9, poz. 96; z 14 marca 2000 r., P 5/99, OTK 2000, nr 2, poz. 60). Tylko ekwiwalentne odszkodowanie nie narusza istoty odszkodowania (zob. orzeczenie TK z 8 maja 1990 r., K 1/90, OTK 1990, nr 1, poz. 2). Jak wskazuje się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, "słuszne odszkodowanie" to odszkodowanie związane z wartością wywłaszczonej nieruchomości (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66).

Należy zwrócić uwagę, że w konstytucji nie posłużono się określeniem "pełne odszkodowanie", lecz zastosowano termin "słuszne", który ma bardziej elastyczny charakter. Należy zatem uznać, że mogą istnieć szczególne sytuacje, gdy inna ważna wartość konstytucyjna pozwoli uznać za "słuszne" również odszkodowanie nie w pełni ekwiwalentne. Niedopuszczalne jest natomiast ograniczanie wymiaru odszkodowania w sposób arbitralny (wyrok TK z 20 lipca 2004 r., SK 11/02, OTK-A 2004, nr 7, poz. 66).

Pojęcie słusznego odszkodowania musi być postrzegane przez pryzmat wyważenia interesu publicznego i prywatnego, powinno stanowić wyraz zachowania konstytucyjnej zasady proporcjonalności naruszenia praw jednostki w interesie ogółu.

W orzecznictwie strasburskim naruszenie wymagania słusznego odszkodowania jest uznawane za przejaw naruszenia proporcji pomiędzy stosowanymi środkami a celami, które zamierza się osiągnąć przez ingerencję we własność motywowaną racjami publicznymi. Należyte, tj. sprawiedliwe odszkodowanie, stanowi więc element przywracający właściwą równowagę pomiędzy potrzebami wynikającymi z ogólnego interesu społeczeństwa a wymaganiami związanymi z ochroną podstawowych praw jednostki.

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 (inwestycje celu publicznego Klasy II i III) albo decyzji odszkodowawczej (inwestycje celu publicznego Klasy I, za ustanowienie publicznego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości w innych przypadkach, w których pozbawienie praw do nieruchomości nastąpiło bez ustalenia odszkodowania, a przepis przewiduje obowiązek jego ustalenia i wypłaty)

Koszty ustalenia odszkodowania pokrywa inwestor, który również jest zobowiązany do zapłaty odszkodowania w terminie 14 dni od dnia w którym decyzja ustalająca odszkodowanie stała się ostateczna. Zauważyć należy, że w aktualnie obowiązujących przepisach kwestia podmiotu zobowiązanego do zapłaty odszkodowania nie jest uregulowana jednolicie, co powoduje często problemy z prawidłowym ustaleniem tego podmiotu. Podkreślić należy, że już w obecnym stanie prawnym w niektórych przypadkach to inwestor wypłaca odszkodowanie (np. inwestycje Kolejowe).

Projektowana regulacja ujednocila tą kwestię i wskazuje, że płatnikiem zawsze będzie inwestor. Jest to o tyle uzasadnione, że w przypadku inwestycji celu publicznego w przeważającej części inwestorami będą jednostki organizacyjne Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, które i tak są finansowane ze środków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Inwestorami mogą być też państwowe lub samorządowe osoby prawne, które zostały wyposażone w majątek odpowiednio przez Skarb Państwa lub odpowiednie jednostki samorządu terytorialnego.

W związku z powyższym faktycznie koszty wywłaszczenia ponosić będzie Skarb Państwa lub właściwe jednostki samorządu terytorialnego. Niewątpliwą korzyścią projektowanej regulacji będzie wyeliminowanie sytuacji, w której powstawały problemy z jednoznacznym ustaleniem, która jednostka organizacyjna Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego jest właściwa do wypłaty odszkodowania.

Podkreślić należy, iż projektowana regulacja należycie chroni interesy inwestorów realizujących inwestycję celu publicznego gdyż przewiduje, iż z mocy prawa otrzymują nieodpłatnie prawo trwałego zarządu w przypadku jednostek organizacyjnych Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego lub prawo użytkowania wieczystego w przypadku pozostałych podmiotów realizujących inwestycję celu publicznego. Dodatkowo wskazać należy, że wyżej wskazane podmioty zwolnione są z opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu i użytkowania wieczystego.

W przedmiotowym oddziale określone zostały również kryteria, według których ustalane jest odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia. Wyróżnić można dwa takie kryteria: stan nieruchomości (w tym stan prawny) oraz wartość nieruchomości.

Wysokość odszkodowania ustala się według tych kryteriów na dzień wydania decyzji zintegrowanej. Jeżeli odszkodowanie ustalane jest w odrębnej decyzji, wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości, na dzień wydania decyzji zintegrowanej, natomiast według wartości nieruchomości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu.

Wymienienie tych kryteriów oznacza, że organ, ustalając wysokość odszkodowania, powinien się opierać nie tylko na opinii o wartości nieruchomości przedstawionej przez rzeczoznawcę majątkowego (tj. operacie szacunkowym), lecz także powinien samodzielnie ustalić stan nieruchomości, tak aby móc ustalić wysokości odszkodowania przy uwzględnieniu wszystkich kryteriów. Operat szacunkowy stanowi opinię ustalonego stanu faktycznego sporządzoną na podstawie wiedzy specjalistycznej rzeczoznawcy majątkowego. Organ natomiast ma obowiązek w ramach prowadzonego postępowania ustalić stan faktyczny całej sprawy objętej tym postępowaniem i dokonać prawidłowej subsumcji pod właściwe przepisy.

Zdefiniowano co należy rozumieć pod pojęciem stan nieruchomości. Na podstawie tej definicji można wyróżnić zatem trzy elementy składające się na stan nieruchomości, tj. stan prawny nieruchomości, stan faktyczny nieruchomości oraz stan faktyczny otoczenia nieruchomości.

Wartość nieruchomości mogą określać jedynie rzeczoznawcy majątkowi. Skoro zatem jednym z kryteriów, które muszą być uwzględnione przy ustalaniu odszkodowania, jest wartość nieruchomości, oznacza to, że organ orzekający jest zobowiązany do uzyskania opinii o wartości nieruchomości,

sporządzonej na zlecenie tego organu, po wszczęciu postępowania. Opinia taka, w postaci operatu szacunkowego, sporządzana jest przez rzeczoznawcę majątkowego jako biegłego z zakresu szacowania nieruchomości, powoływanego do określenia wartości nieruchomości na podstawie art. 84 k.p.a.

Wysokość odszkodowania ustalona w decyzji podlega waloryzacji na dzień jego zapłaty. Waloryzacja polega na przeliczeniu ustalonego odszkodowania według wzrostu lub spadku siły nabywczej pieniądza. Służy ona przywróceniu ekonomicznego znaczenia odszkodowania, oznacza urealnienie już ustalonego, a nie wypłaconego odszkodowania.

Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie odszkodowania stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

Wprowadzono możliwość ustalenia, za zgodą osoby uprawnionej do odszkodowania, innego sposobu zapłaty przyznanego odszkodowania niż wynikający z tego artykułu. Odstępstwa te mogą dotyczyć przede wszystkim ustalenia innego terminu zapłaty niż wynikający z przepisów, ale także wysokości odsetek za opóźnienie czy sposobu waloryzacji. Zgoda osoby uprawnionej do odszkodowania na odmienne zasady dotyczące sposobu zapłaty przyznanego odszkodowania nie może budzić wątpliwości. Powinna ona zostać wyrażona w formie pisemnego oświadczenia albo oświadczenia do protokołu z rozprawy administracyjnej. Z treści oświadczenia musi jednoznacznie wynikać, na jakie odstępstwa wyrażona została zgoda.

W Kodeksie wprowadzony został obowiązek zwrotu uzyskanego odszkodowania, jeżeli decyzja, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, została następnie uchylona lub stwierdzono jej nieważność. Kwota odszkodowania zwracana jest po jej waloryzacji na dzień zwrotu. Waloryzacja dotyczy okresu między datą wydania decyzji, na podstawie której wypłacono odszkodowanie, a datą zwrotu odszkodowania. Zobowiązani do dokonania zwrotu odszkodowania są: osoba, której wypłacono odszkodowanie, lub jej spadkobierca.

Wpłata do depozytu sądowego następuje przede wszystkim wtedy, gdy wywłaszczenie dotyczy nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, tj. dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują prawa rzeczowe do niej, a także nieruchomości, której właściciel lub użytkownik wieczysty nie żyje i nie przeprowadzono postępowania spadkowego lub nie zostało ono zakończone. Złożenie kwoty odszkodowania do depozytu sądowego w tym przypadku wydaje się oczywiste, w związku z tym, że nie wiadomo, kto jest uprawniony do odebrania odszkodowania w chwili wywłaszczenia nieruchomości.

Złożenie do depozytu sądowego następuje także w sytuacji, gdy osoba uprawniona odmawia jego przyjęcia albo wypłata odszkodowania jest niemożliwa z przyczyn niezależnych od organu. Odmowa przyjęcia odszkodowania jest okolicznością, która powinna być stwierdzona na piśmie w celu wykazania przez podmiot zobowiązany do jego wypłaty dochowania należytej staranności w usiłowaniu jego wypłaty osobie uprawnionej.

W Kodeksie przewidziano możliwość zrzeczenia się przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego odszkodowania za pozbawienie praw do nieruchomości objętej decyzją zintegrowaną. W praktyce mogą się bowiem zdarzyć sytuacje, kiedy uprawnionym i zobowiązanym do odszkodowania będzie ten sam podmiot (np. prezydent miasta na prawach powiatu realizujący inwestycję w zakresie drogi krajowej będzie zobowiązany do wypłaty odszkodowania za przejęcie na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości stanowiącej dotychczas własność gminy) lub sytuacje, kiedy podmioty nie będą zainteresowane uzyskaniem odszkodowania bowiem jego wypłata nie byłaby zgodna z interesem społecznym i gospodarczym (np. przejęciu pod inwestycję drogową lub kolejową

podlega nieruchomości dotychczas użytkowana jako droga niższej kategorii, stanowiąca własność jednostek samorządu terytorialnego, która w ramach tej inwestycji zostanie przebudowana, a następnie ponownie oddana do użytkowania). Wprowadzony przepis przewiduje tylko możliwość zrzeczenia się odszkodowania, co oznacza, że jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa może tak postąpić ale nie musi. Za zrzeczeniem się odszkodowania powinien przemawiać ważny interes społeczny lub gospodarczy. Zrzeczenie następuje w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Wskazano adresata oświadczenia oraz skutek zrzeczenia się odszkodowania dla postępowania odszkodowawczego. Jednocześnie przewidziano, że w przypadku jednostek samorządu terytorialnego na zrzeczenie odszkodowania musi wyrazić zgodę organ stanowiący jednostki.

## **Oddział 2. Odszkodowanie za wywłaszczenie**

Podstawą ustalenia wysokości odszkodowania za wywłaszczenie nieruchomości jest co do zasady wartość rynkowa nieruchomości. Podstawa ustalenia wysokości odszkodowania nie jest tożsama z wysokością odszkodowania. Wartość nieruchomości jest jednym z dwóch kryteriów ustalenia wysokości odszkodowania.

W Oddziale określone zostały czynniki, jakie należy uwzględnić przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości. Wskazane czynniki, tj. rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie w planie miejscowym, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami, pozostają ze sobą w relacji krzyżowania się i wzajemnie się uzupełniają. Katalog czynników, jakie należy uwzględnić przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości, nie jest zamknięty ("w szczególności"). Dopuszczalne jest obok tych czynników uwzględnienie innych - jeśli wpływają one na wartość rynkową nieruchomości.

Wartość nieruchomości do celów odszkodowania określa się według faktycznego stanu jej zagospodarowania i sposobu użytkowania. Jeżeli jednak przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia powoduje zwiększenia jej wartości, wartość nieruchomości do celów odszkodowania określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia. Wprowadzona regulacja zmierza do jak najpełniejszej ochrony praw osoby wywłaszczanej. Jeżeli bowiem przeznaczenie nieruchomości zgodne z celem wywłaszczenia nie powoduje zwiększenia jej wartości, określając wartość nieruchomości, uwzględnia się wcześniej przywołane czynniki dla aktualnego sposobu użytkowania. Wynagradza się zatem osobie wywłaszczanej utratę możliwości dalszego korzystania z nieruchomości w taki sposób, w jaki osoba ta wykonywała swoje prawo jako wyraz najbardziej dla niej użytecznego sposobu w danym czasie (zakłada się, że taki sposób był najbardziej użyteczny dla wywłaszczanej osoby) Z kolei w sytuacji gdy zmiana przeznaczenia nieruchomości zgodne z celem wywłaszczenia powoduje zwiększenie jej wartości w stosunku do wartości określonej według aktualnego sposobu użytkowania, wartość ustalana jest według alternatywnego sposobu korzystania, tj. z uwzględnieniem czynników zwiększających wartość nieruchomości wynikających ze zmiany przeznaczenia. W sytuacji gdy wartość nieruchomości w związku z jej przeznaczeniem na cele wywłaszczenia ulega zwiększeniu, podmiot uprawniony mógłby uzyskać wyższą cenę za tę nieruchomość, zbywając ją na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Odszkodowanie ma odpowiadać wartości prawa własności albo innego prawa będącego przedmiotem wywłaszczenia. Jeśli prawo własności jest obciążone innym prawem rzeczowym, to jego rzeczywista wartość jest zmniejszona o wartość tego ograniczonego prawa rzeczowego.

Zasada, zgodnie z którą odszkodowanie za wywłaszczenie nieruchomości obciążonej ograniczonymi prawami rzeczowymi zmniejsza się o kwotę równą wartości tych praw, została rozszerzona na sytuację, gdy wywłaszczana jest - stanowiąca własność jednostki samorządu terytorialnego -



nieruchomość, na której ustanowione jest prawo użytkowania wieczystego. W takim przypadku odszkodowanie zostaje zmniejszone o kwotę równą wartości tego prawa.

Natomiast w przypadku gdy na cel publiczny wywłaszczona jest część nieruchomości, wartość rynkową tej części określa się jako różnicę pomiędzy wartością rynkową całej nieruchomości a wartością rynkową części nieruchomości nie objętej ustaleniami decyzji zintegrowanej.

Odszkodowania za wygaśnięcie hipoteki ustala się w wysokości aktualnego świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką i kosztami postępowania, w wyniku którego ustanowiono hipotekę jednakże nieprzekraczającego wartości nieruchomości lub wartości prawa użytkowania wieczystego. Odszkodowanie to jest zaliczane na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami i kosztami postępowania.

Kodeks przewiduje powiększenie odszkodowania o kwotę 10 000 zł, gdy decyzja zintegrowana dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony przynajmniej jeden lokal mieszkalny. Biorąc pod uwagę, że wydanie zamieszkałej nieruchomości wiąże się z poniesieniem dodatkowych kosztów związanych z przeprowadzką, przyznano właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu odszkodowanie powiększone o kwotę 10.000 zł w odniesieniu do każdego lokalu mieszkalnego znajdującego się na nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo w odniesieniu do lokalu mieszkalnego. Oczywistym warunkiem wypłaty tego bonusu jest kwestia usytuowania budynku na nieruchomości w granicach nieruchomości przejmowanej pod realizację strategicznej inwestycji celu publicznego. Przepis jednoznacznie wskazuje, że powiększenie odszkodowania o 10 000 zł związane jest z zamieszkiwaniem w budynku posadowionym na gruncie przeznaczonym pod inwestycję publiczną przez właściciela lub użytkownika wieczystego. Przy czym, jeżeli w budynku wyodrębnionych zostało kilka lokali mieszkalnych, to 10 000 zł przyznaje się w odniesieniu do każdego z wyodrębnionych lokali. Jedynym kryterium przyznania tej kwoty jest kryterium „zamieszkania” w danym budynku.

Kodeks wprowadza również możliwość powiększenia odszkodowania o kwotę równą 5% wartości nieruchomości w przypadku, kiedy dotychczasowy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej decyzją zintegrowaną odpowiednio wyda tę nieruchomość lub wyda nieruchomość i opróżni lokal oraz inne pomieszczenia niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia:

- 1) doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji zintegrowanej, której nadany został rygor natychmiastowej wykonalności,
- 2) doręczenia zawiadomienia o wydaniu postanowienia o nadaniu decyzji zintegrowanej rygoru natychmiastowej wykonalności albo
- 3) w którym decyzja zintegrowana stała się ostateczna.

Przyznanie odszkodowania powiększonego o 5% wartości uzależnione zostało od łącznego spełnienia następujących przesłanek: 1) wydania przez właściciela/użytkownika wieczystego nieruchomości objętej decyzją zintegrowaną ostateczną lub decyzją, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności oraz opróżnienia i wydania lokali i innych pomieszczeń, 2) dokonania powyższych czynności w określonym terminie. Dopiero spełnienie wszystkich powyższych warunków uprawnia do powiększenia ustalonego odszkodowania o 5% wartości nieruchomości. Uprawnionym do uzyskania powiększonego odszkodowania jest właściciel nieruchomości lub użytkownik wieczysty nieruchomości. W przypadku nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste uprawnienie

przysługuje tylko użytkownikowi wieczystemu. Nie przysługuje natomiast właścicielowi gruntu. Zgodnie bowiem z art. 233 Kodeksu cywilnego użytkownikowi wieczystemu przysługuje prawo korzystania z gruntu z wyłączeniem innych osób, w tym także właściciela nieruchomości. Stąd też tylko i wyłącznie użytkownik wieczysty ma prawo do dysponowania nieruchomością. W przypadku współwłasności nieruchomości (współużytkowania wieczystego) wydanie nieruchomości musi nastąpić ze strony wszystkich współwłaścicieli (współużytkowników wieczystych). Znajdują tu bowiem odpowiednie zastosowanie regulacje dotyczące współwłasności zawarte w Kodeksie cywilnym, a zwłaszcza przepisy o rozporządzaniu rzeczą wspólną. Jak wynika z treści przepisu art. 198 Kodeksu cywilnego każdy ze współwłaścicieli może rozporządzać swoim udziałem bez zgody pozostałych współwłaścicieli. Natomiast do rozporządzania rzeczą wspólną oraz do innych czynności, które przekraczają zakres zwykłego zarządu, potrzebna jest zgoda wszystkich współwłaścicieli (art. 199 zd. 1 Kodeksu cywilnego). Aby doszło do skutecznego wydania nieruchomości, uprawniającego do podwyższenia należnego odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, niezbędne jest działanie wszystkich współwłaścicieli. Wydanie nieruchomości stanowi czynność faktyczną. Nie można zatem wydać udziału we współwłasności nieruchomości. Termin określony w przepisie jest terminem prawa materialnego, ma charakter nieprzekraczalny i nie ma do niego zastosowania instytucja przywrócenia terminu. Uprawnienie do powiększenia kwoty odszkodowania za wydanie nieruchomości może być przyznane jednokrotnie, a zatem, bądź z tytułu wydania nieruchomości w terminie liczonym na podstawie pkt 1 i 2 przepisu, bądź w terminie wskazanym w pkt 3 przepisu. Oznacza to, że jeżeli właściciel nieruchomości nie wydał nieruchomości w terminie 30 dni od doręczenia zawiadomienia o wydaniu przez organ pierwszej instancji decyzji zintegrowanej, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności, to nie przysługuje mu uprawnienie do powiększenia wysokości odszkodowania o 5% wartości nieruchomości, nawet wówczas, gdy wydał swoją nieruchomość w terminie 30 dni uzyskania przez decyzję zintegrowaną waloru ostateczności.

Poza regulacje kodeksu wykracza uwzględnienie dochodów z nieruchomości oraz utraconych korzyści z tego tytułu. Przywołane uregulowania nie przewidują możliwości ustalenia w wysokości przewyższającej jej wartość rynkową. Odszkodowanie ustala się według wartości nieruchomości, a nie szkody lub straty, jaką poniesie podmiot wskutek wywłaszczenia nieruchomości. Odszkodowanie z tytułu wywłaszczenia z założenia stanowi odpowiednik wartości rynkowej wywłaszczonego prawa do nieruchomości. Powyższe wynika wprost z uregulowań Kodeksu, w myśl którego odszkodowanie wypłacone wszystkim uprawnionym podmiotom nie może przekroczyć wartości rynkowej nieruchomości. Jedynym wyjątkiem w tej sytuacji są dodatki do odszkodowania, o których mowa była powyżej.

Przepisy Kodeksu regulują również sytuację, w której nie da się określić wartości rynkowej nieruchomości wywłaszczanej, bo nieruchomości określonego rodzaju nie występują w obrocie rynkowym. W takiej sytuacji określa się wartość odtworzeniową nieruchomości. Chodzi tu oczywiście o określenie wartości nieruchomości dla celów ustalenia odszkodowania za wywłaszczone nieruchomości. Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości oddzielnie określa się wartość gruntu i wartość jego części składowych. Przy określaniu wartości budynków lub ich części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacować należy koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia technicznego.

Przy określaniu wartości drzewostanu leśnego albo zadrzewień, jeżeli w drzewostanie znajdują się materiały użytkowe, należy szacować wartość drewna znajdującego się w tym drzewostanie. Jeżeli w drzewostanie nie występuje materiał użytkowy lub wartość drewna, które może być pozyskane, jest niższa od kosztów zalesienia i pielęgnacji drzewostanu, przepis ten nakazuje szacować koszty zalesienia oraz koszty pielęgnacji drzewostanu do dnia wywłaszczenia.

Przy określaniu wartości plantacji kultur wieloletnich szacować należy koszty założenia plantacji i jej pielęgnacji do czasu pierwszych zbiorów oraz wartość utraconych pożytków w okresie od dnia wywłaszczenia do dnia zakończenia pełnego plonowania. Należy też sumę kosztów i wartość utraconych pożytków zmniejszać o sumę rocznych odpisów amortyzacyjnych, wynikającą z okresu wykorzystania plantacji od pierwszego roku plonowania do dnia wywłaszczenia.

Przy określaniu wartości zasiewów, upraw i innych zbiorów jednorocznych należy szacować wartość przewidywanych plonów według cen kształtujących się w obrocie rynkowym, zmniejszając ją o wartość nakładów koniecznych w związku ze zbiorem tych plonów.

Przepisy te stanowią szczegółowe wytyczne dla rzeczoznawców majątkowych, a jednocześnie wskazówkę dla organu orzekającego o odszkodowaniu co do tego, pod jakimi względami należy oceniać operat szacunkowy wykonany przez rzeczoznawcę majątkowego.

Przepisy Kodeksu przewidują również przyznanie nieruchomości zamienną zamiast odszkodowania. Nieruchomość zamienna to niepieniężna forma odszkodowania, która może być przyznana wywłaszczanemu właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu. Nieruchomość zamienna przyznawana jest za zgodą wywłaszczanego właściciela lub użytkownika wieczystego, więc brak takiej zgody uniemożliwia przyznanie, w decyzji zintegrowanej lub w decyzji o odszkodowaniu, w ramach odszkodowania nieruchomości zamienną. Niezależnie od tego z inicjatywą przyznania w ramach odszkodowania nieruchomości zamienną może wystąpić właściciel lub użytkownik wieczysty wywłaszczanej nieruchomości, nie przysługuje mu jednak roszczenie o przyznanie nieruchomości zamienną. Nieruchomość zamienna ma być odpowiednia. Oznacza to, że ma możliwie ściśle odpowiadać nieruchomości wywłaszczanej pod względem obszaru, położenia, przeznaczenia i stanu faktycznego.

Różnice pomiędzy wartością nieruchomości wywłaszczanej a wartością nieruchomości zamienną wyrównuje się poprzez dopłatę pieniężną. Oznacza to, że zobowiązany do zapłacenia dopłaty jest albo wywłaszczany właściciel lub użytkownik wieczysty (jeśli nieruchomość zamienna ma wartość większą niż nieruchomość wywłaszczana), albo Skarb Państwa lub odpowiednia jednostka samorządu terytorialnego (gdy nieruchomość wywłaszczana ma wartość większą niż nieruchomość zamienna).

Jeśli nieruchomość zamienna została przyznana w decyzji zintegrowanej, zarówno przejście praw do nieruchomości wywłaszczanej na rzecz podmiotu publicznoprawnego, jak i przeniesienie na podmiot wywłaszczany praw do nieruchomości zamienną następuje w tym samym dniu – jest to dzień, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna.

W przedmiotowym przepisie wskazano również dodatkowe elementy, które musi zawierać decyzja, jeżeli w ramach odszkodowania została przyznana nieruchomość zamienna.

W Kodeksie jednoznacznie wskazano, że wartość nieruchomości może określić jedynie rzeczoznawca majątkowy, który w postępowaniu występuje jako biegły z zakresu szacowania nieruchomości, powoływany do określenia wartości nieruchomości na podstawie art. 84 k.p.a.

Wydanie decyzji odszkodowawczej przez organ pierwszej instancji uprawnia podmiot wywłaszczony do złożenia wniosku o wypłatę zaliczki wynoszącej 70% ustalonego odszkodowania. Wniosek taki skierować należy do inwestora, bowiem kwestia ta nie ma charakteru sprawy administracyjnej i nie jest rozstrzygana przez organ odszkodowawczy w drodze aktu administracyjnego. Wypłata zaliczki następuje jednorazowo terminie 30 dnia od dnia złożenia wniosku. Przy czym pełna wypłata odszkodowania nie może nastąpić wcześniej niż w terminie 14 dni od dnia kiedy decyzja zintegrowana stanie się ostateczna. Istotna jest tu bowiem treść przepisu Kodeksu, w myśl którego zapłata odszkodowania następuje, w terminie 14 dni od dnia, w którym decyzja ustalająca

odszkodowanie stała się ostateczna. Możliwość wypłaty zaliczki na poczet odszkodowania za nieruchomości nabyte na podstawie Kodeksu nie narusza w żaden sposób obowiązujących zasad wypłaty odszkodowań. Charakter prawny zaliczki oraz wyrażona w przepisach Kodeksu zasada jej zwrotu w wypadku zmiany, uchylecia lub stwierdzenia nieważności decyzji zintegrowanej świadczy o tym, że zaliczka jest jedynie świadczeniem, które poprzedza wypłatę odszkodowania, nie może być utożsamiane ze spełnieniem świadczenia głównego. Jedynym celem przepisu jest zabezpieczenie interesów właścicieli zabudowanych nieruchomości objętych decyzją zintegrowaną, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności poprzez możliwość ubiegania się przez nich o wypłatę zaliczki na poczet ustalonego odszkodowania, nie zmienia on zaś zasady powstania obowiązku odszkodowawczego w następstwie dokonanego wywłaszczenia.

### **Oddział 3. Odszkodowanie za ustanowienie publicznych ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości**

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.

W przedmiotowym artykule jednoznacznie określono za jakie działania podjęte w ramach publicznego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości. Wskazano, że odszkodowanie przysługuje za:

- 1) czas korzystania z nieruchomości na potrzeby realizacji inwestycji;
- 2) szkody powstałe wskutek zdarzeń związanych z korzystaniem z nieruchomości w celu realizacji inwestycji
- 3) korzystanie z nieruchomości w związku z użytkowaniem obiektów i urządzeń służących do przesyłania lub dystrybucji cieczy, gazów i energii elektrycznej oraz infrastruktury telekomunikacyjnej, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń.

Podkreślić należy, że odszkodowanie za publiczne ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości należy się tylko w takim zakresie w jakim nie jest możliwe przywrócenie nieruchomości do stanu poprzedniego, albo powoduje nadmierne utrudnienia lub koszty. Obydwa uprawnienia są ze sobą ściśle powiązane, tj. stwierdzenie niemożliwości restytucji bądź nadmiernych utrudnień powoduje, że podmiot realizujący inwestycję jest zwolniony z obowiązku przywrócenia stanu poprzedniego nieruchomości, ale zamiast tego zobowiązany jest do zapłaty odszkodowania ustalonego w drodze decyzji administracyjnej.

W niektórych przypadkach szkody mogą powstać (wystąpić) po zakończeniu działań na nieruchomości, a nawet po realizacji działań mających przywrócić stan poprzedni. Jeżeli szkody są związane przyczynowo z działaniami wynikającymi z decyzji administracyjnej to będą szkodami podlegającymi zaspokojeniu w trybie administracyjnym. Odszkodowanie ustalone na drodze administracyjnoprawnej za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może odnosić się tylko do obszaru zajęcia nieruchomości (lub jej części) wskazanego w treści decyzji zintegrowanej. Kwestia ewentualnych szkód powstałych w trakcie realizacji inwestycji poza obszarem wskazanym w zezwoleniu, nie może być przedmiotem badania w postępowaniu administracyjnym. W odniesieniu do tych szkód poszkodowany winien dochodzić roszczeń na drodze cywilnoprawnej. Uprawnionymi do uzyskania odszkodowania z tytułu ograniczenia sposobu korzystania z nieruchomości są wszystkie podmioty, którym w chwili wyrządzenia szkody przysługiwały do nieruchomości prawa rzeczowe. Tym samym stosunek obligacyjny w postaci np. dzierżawy czy użyczenia nie nadaje korzystającemu z nieruchomości interesu prawnego do bycia stroną

w postępowaniu odszkodowawczym. Wynika to z istoty stosunku zobowiązaniowego, który wiąże tylko strony danego stosunku obligacyjnego. Nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie stanowi przesłanki do odmowy wszczęcia i przeprowadzenia postępowania odszkodowawczego za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości. Wystąpienie szkody na majątku właściciela, użytkownika wieczystego lub osoby, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości, w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości, obliguje organ do przeprowadzenia postępowania odszkodowawczego. Generalną zasadą jest wszczęcie postępowania z urzędu. Niemniej jednak nie ma przeszkód, żeby takie postępowanie toczyć na wniosek beneficjenta odszkodowania lub inwestora, co w praktyce będzie sytuacją częstszą. Ustalenia odszkodowania nie może nastąpić wcześniej niż po zakończeniu prac budowlanych. Określenie wysokości odszkodowania za ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości następuje na podstawie operatu szacunkowego sporządzonego przez rzeczoznawcę majątkowego, który wycenia szkody powstałe na nieruchomości w związku z przeprowadzonymi pracami

Kodeks jednoznacznie przesądza, że właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości w stosunku do której ograniczono sposób korzystania będzie przysługiwało odszkodowanie za szkody wyrządzone w związku z funkcjonowaniem inwestycji, w związku z którymi dokonano publicznoprawnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości

W oddziale wskazano, że szkoda stanowi różnicę między stanem nieruchomości (jej części składowych, lub praw z nią związanych) przed rozpoczęciem działań inwestycyjnych w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a stanem po ich wybudowaniu. Przy określaniu wartości poniesionych szkód na nieruchomości uwzględnia się w szczególności stan zagospodarowania nieruchomości na dzień wydania decyzji zintegrowanej, w której ograniczono sposób korzystania z nieruchomości oraz stan zagospodarowania nieruchomości na dzień zakończenia działań uzasadniających wydanie tego zezwolenia oraz utratę pożytków w okresie od dnia wydania decyzji do dnia zakończenia działań uzasadniających jej wydanie. Wszelkie późniejsze okoliczności wpływające na wartość nieruchomości dla kwestii ustalenia odszkodowania w ogóle nie mają znaczenia. Właściwym w tym przypadku będzie sąd powszechny.

W przedmiotowym oddziale określono również w jaki sposób należy określać odszkodowanie za poszczególne działania podjęte w ramach publicznoprawnego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

## **Rozdział 6. 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. Regulacje w zakresie zwrotów wywłaszczonych nieruchomości co do zasady powtarzają obowiązujące regulacje, zawarte w ugn. Zaproponowane przepisy regulują zagadnienie zwrotu nieruchomości w przypadku współwłasności nieruchomości, jak również w przypadku dziedziczenia tego prawa.

W Kodeksie zostało wprost wskazane, że nieruchomość wywłaszczona nie może być użyta na cel inny niż określony w decyzji o wywłaszczeniu. Zakaz ten nie jest bezwzględny. Za milczącą zgodą poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercy (tj. jeśli nie złożą wniosku o zwrot nieruchomości po poinformowaniu ich o zamiarze użycia na inny cel), dopuszczalne jest bowiem użycie nieruchomości na inny cel, niż wynika to z decyzji o wywłaszczeniu. Przepis podtrzymuje uregulowaną wcześniej w ugn zasadę, iż po upływie 20 lat od wywłaszczenia nieruchomość wywłaszczona może być również wykorzystana na inny cel.

W przypadku powzięcia zamiaru wykorzystywania nieruchomości na cel inny, niż w decyzji dokonującej wywłaszczenia, podmiot gospodarujący publicznym zasobem nieruchomości zawiadamia poprzedniego właściciela lub jego spadkobierców informując jednocześnie o możliwości zwrotu nieruchomości. Były właściciel może skorzystać z uprawnienia poprzez złożenie wniosku o zwrot nieruchomości w terminie trzech miesięcy, licząc od dnia otrzymania zawiadomienia o możliwości zwrotu. Jeżeli w powyższym terminie wniosek o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nie zostanie złożony, uprawnienie do zwrotu nieruchomości wygasa. Upływ trzymiesięcznego terminu skutkuje zatem tym, że poprzedniemu właścicielowi jak też jego spadkobiercy, nie przysługuje już prawo do żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości, a jednocześnie skutkiem upływu tego terminu jest to, że nieruchomość może być już wykorzystana na inny cel niż cel wynikający z decyzji o wywłaszczeniu. Podobnie, ww. uprawnienie wygasa, jeżeli poprzedni właściciel bądź jego spadkobierca nie złoży wniosku o zwrot nieruchomości do dnia upływu 20-letniego okresu od dnia, w którym decyzja dokonująca wywłaszczenia stała się ostateczna.

Po wygaśnięciu roszczenia o zwrot wywłaszczonej nieruchomości nieruchomość ta może zostać użyta na inny cel, niż wskazany w decyzji dokonującej wywłaszczenia.

Określono dwie odrębne okoliczności będące podstawami uznania wywłaszczonej nieruchomości za zbędną. Nieruchomość uznawana jest za zbędną na cel wywłaszczenia:

- 1) jeżeli pomimo upływu siedmiu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, nie rozpoczęto prac związanych z realizacją celu, niezależnie od tego, w jaki sposób jest ona wykorzystywana w momencie orzekania o jej zwrocie (jest więc uznawana za zbędną nawet wówczas, kiedy prace podjęto po upływie siedmiu lat i cel wywłaszczenia został zrealizowany przed upływem dziesięciu lat od jej wywłaszczenia), lub
- 2) jeżeli pomimo upływu dziesięciu lat od dnia, w którym decyzja o wywłaszczeniu stała się ostateczna, cel nie został zrealizowany (choćby jego realizacja została rozpoczęta przed upływem siedmiu lat od dnia wywłaszczenia nieruchomości).

W artykule wskazano także, że w przypadku gdy inwestycja celu publicznego została zrealizowana tylko na części wywłaszczonej nieruchomości, zwrotowi podlega pozostała część. Kodeks przesądza również, że nieruchomości nie można uznać za zbędną na cel określony w decyzji dokonującej wywłaszczenia w przypadku zrealizowania inwestycji przed złożeniem wniosku o zwrot.

Ponadto wprowadzono zasadę, że zwrotu nieruchomości nie dokonuje się, jeżeli brak jest możliwości dokonania podziału nieruchomości zgodnie przepisami o podziale nieruchomości. Rozwiązanie to zostało przyjęte wzorem przepisu art. 214 a pkt 5 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Regulacja ta ma zapobiegać wydzielaniu nieruchomości o nieracjonalnym ukształtowaniu, utrudniającym jej dalsze zagospodarowanie.

Kodeks przewiduje, że trwałe zarząd lub użytkowanie, które zostały ustanowione na wywłaszczonej nieruchomości podlegającej zwrotowi, wygasają z mocy prawa z dniem, w którym decyzja o zwrocie nieruchomości stała się ostateczna. Nie wydaje się zatem w tym przypadku odrębnej decyzji o wygaśnięciu zarządu.

Na takich samych zasadach wygasa użytkowanie, mimo że jest instytucją prawa cywilnego unormowaną w kodeksie cywilnym. Właściwy organ zobowiązany jest do zwrotu nakładów poczynionych przez jednostkę organizacyjną, której do zwracanej nieruchomości przysługuje prawo trwałego zarządu.

Wygasają także z mocy prawa takie prawa do zwracanej nieruchomości jak najem, dzierżawa i użyczenie w terminie – 3 miesiące od dnia, w którym decyzja o zwrocie nieruchomości stała się ostateczna

Nieruchomość podlega zwrotowi w stanie, w jakim się znajduje w dniu jej zwrotu. Przepis wyłącza obowiązek doprowadzenia nieruchomości do stanu, w jakim znajdowała się ona w dniu wywłaszczenia.

Zwrotu odszkodowania i nieruchomości zamiennej dokonuje się na rzecz podmiotu, który wypłacił odszkodowanie. Do ustalenia wartości nieruchomości będą miały zastosowanie przepisy o ustalaniu odszkodowania za wywłaszczenie.

Zasady zwracania odszkodowania i nieruchomości zamiennej oraz rozliczania stanu nieruchomości dotyczą także przypadku, gdy zwracana jest część wywłaszczonej nieruchomości. Z tym jednak zastrzeżeniem, że zwracaną kwotę odszkodowania ustala się wtedy proporcjonalnie do powierzchni zwracanej części nieruchomości.

Przy określaniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu (w obu przypadkach chodzi o dzień, w którym stosowana decyzja stała się prawomocna). Nie uwzględnia się przy tym skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. Powyższe zasady stosuje się odpowiednio w sytuacji, gdy zwrotowi podlega część wywłaszczonej nieruchomości.

Określone są także szczegółowe zasady rozliczania dopłaty wypłaconej w przypadku przyznania nieruchomości zamiennej w ramach odszkodowania za wywłączoną nieruchomość. Przepis ten przewiduje, że oprócz nieruchomości zamiennej zwraca się także kwotę równą różnicy wartości między nieruchomością podlegającą zwrotowi a nieruchomością zamienną. Podobnie jak w przypadku określania wynikającej ze zmiany stanu różnicy wartości nieruchomości na dzień wywłaszczenia i na dzień zwrotu nieruchomości, przy określaniu wartości nieruchomości nie uwzględnia się skutków wynikających ze zmiany przeznaczenia w planie miejscowym i zmian w otoczeniu nieruchomości. Natomiast w przypadku zmniejszenia się albo zwiększenia wartości nieruchomości zamiennej stosuje się dopłaty pieniężne równe różnicy wartości tej nieruchomości określonej na dzień zwrotu.

Określona została podstawa do rozłożenia na raty ustalonej w decyzji o zwrot nieruchomości kwoty opłaty zwrotowej. Rozłożenie należności na raty następuje na wniosek osoby zobowiązanej do zapłaty należności na okres nie dłuższy niż 10 lat. Złożenie wniosku o rozłożenie na raty powinno nastąpić przed wydaniem decyzji o zwrocie nieruchomości, skoro warunki rozłożenia na raty określone są w decyzji o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości. Zaznaczyć należy, że złożenie wniosku nie obliżuje organu do rozłożenia należności na raty, decyzja w tym zakresie pozostawiona została uznaniu starosty.

Wierzytelności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego podlegają stosownemu zabezpieczeniu. W przypadku gdy zabezpieczenie polega na ustanowieniu hipoteki decyzja o zwrocie stanowi podstawę wpisu tej hipoteki do ksiąg wieczystych

W przypadku rozłożenia płatności należności na raty zastosowanie znajduje stopa procentowa równa stopie redyskonta weksli stosowanej przez Narodowy Bank Polski. Do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie należności stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego.

Orzekanie o zwrocie wywłaszczonych nieruchomości oraz o rozliczeniach z tytułu zwrotu i terminach zwrotu należy do właściwości organu administracji inwestycyjnej, wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej.

Wskazano również, że z postępowania o zwrot wywłaszczonej nieruchomości wyłączony został prezydent miasta na prawach powiatu sprawujący funkcję starosty w sprawach, w których stroną postępowania jest gmina lub powiat. Wskutek wyłączenia starosty, jako pracownika organu administracji publicznej organ ten staje się niezdolny do załatwienia sprawy.

W obowiązującym porządku prawnym zgodnie z treścią art. 136 ust. 3 *ustawy o gospodarce nieruchomościami*, poprzedni właściciel lub jego spadkobierca mogą żądać zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu. Z wnioskiem o zwrot nieruchomości lub jej części występuje się do starosty, wykonującego zadanie z zakresu administracji rządowej, który zawiadamia o tym właściwy organ. Warunkiem zwrotu nieruchomości jest zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Zgodnie z zaproponowaną zmianą każdemu poprzedniemu właścicielowi bądź jego spadkobiercy zostanie przyznane uprawnienie żądania zwrotu udziału w wywłaszczonej nieruchomości. W sytuacji gdy z wnioskiem o zwrot udziału nie wystąpiły wszystkie osoby, które są do tego uprawnione, starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej będzie zobowiązany do poinformowania ich o wszczęciu postępowania o zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości. Zgodnie z projektem *ustawy* przystąpienie przez pozostałych współwłaścicieli bądź ich spadkobierców do postępowania zwrotowego będzie możliwe jedynie w wyznaczonym terminie. W celu zapewnienia stabilności stosunków prawnych projektodawca proponuje termin trzech miesięcy na złożenie wniosku o zwrot udziału w wywłaszczonej nieruchomości, liczony od dnia podania do publicznej wiadomości informacji o wszczęciu postępowania zwrotowego. Skutkiem uchybienia wyżej wymienionego terminu będzie wygaśnięcie roszczenia co umożliwi racjonalne zagospodarowanie nieruchomości na inne cele.

## **Księga V. Proces inwestycyjny**

### **Dział I. Zakres przedmiotowy**

Przepisów niniejszej księgi, podobnie jak w obecnym stanie prawnym, nie stosuje się do inwestycji kompleksowo uregulowanych przepisami Prawa geologicznego i górniczego.

### **Dział II. Uczestnicy procesu inwestycyjnego**

Wyszczególniono kto jest uczestnikiem procesu inwestycyjnego. Przyjmuje się, że inwestor występuje w każdym procesie inwestycyjnym jako inicjator tego procesu. W zależności od przedmiotu inwestycji oprócz inwestora mogą w nim uczestniczyć wymienione osoby. Osoby te będą uczestniczyć w procesie obligatoryjnie ze względu na wymagania przepisów prawa lub też, gdy nie ma takich wymagań, mogą zostać do niego powołane przez inwestora. W odróżnieniu do zapisów Prawa budowlanego zamiast projektanta, wprowadza się głównego projektanta, projektanta współpracującego oraz projektanta sprawdzającego. Ten rozdział ma na celu precyzyjne zdefiniowanie relacji oraz roli każdego z projektantów w procesie inwestycyjnym, co jest szczególnie ważne w dużych lub skomplikowanych inwestycjach wymagających wielobranżowych opracowań.

Określono wymagania formalne, co do osób niebędących inwestorem, a będących uczestnikami procesu inwestycyjnego.

Obowiązki inwestora mogą zostać zlecone na podstawie umowy innym uczestnikom procesu inwestycyjnego lub podmiotom posiadającym kwalifikacje do ich realizacji. Realizacja wymienionych obowiązków ma za zadanie przygotować oraz zrealizować inwestycję zgodnie z przepisami prawa.

Określono również katalog obowiązków i praw głównego projektanta. Należy zwrócić uwagę na zapis mówiący o obowiązku wskazania inwestorowi przez głównego projektanta twórców, co ma na celu



jednoznaczne zdefiniowanie komu przysługują prawa autorskie w rozumieniu ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych.

Ponadto zdefiniowano kompetencje projektanta w kwestii oceny materiałów kartograficznych i określenia wymogów co do tych materiałów na potrzeby procesu inwestycyjnego. Regulacja ta ma na celu umożliwienie posługiwania się istniejącymi materiałami kartograficznymi i w konsekwencji usprawnienie procesu inwestycyjnego oraz racjonalizacji jego kosztów.

W celu usprawnienia komunikacji na budowie oraz odbioru końcowego tylko głównemu projektantowi przysługuje prawo uczestniczenia w odbiorze końcowym budynku.

Uregulowano pojęcie sprawowania nadzoru projektowego, które jest nowo wprowadzonym pojęciem. Nowe regulacje wydzielają z poprzednio funkcjonującego w Prawie budowlanym pojęcia „nadzoru autorskiego” dwa typy nadzoru, z których jeden to nadzór projektowy. Charakteryzuje się on ograniczeniem do praktycznego aspektu realizacji inwestycji. Wydzielenie to ma na celu bardziej efektywne przeprowadzenie procesu koniecznych i nieuniknionych zmian w projektach, które nie wpływają znacząco na charakter utworu lub zostały uzgodnione z twórcą sprawującym nadzór autorski. Przepis ten jednoznacznie określa, że jest dopuszczalne pełnienie nadzoru nad praktyczną realizacją projektu przez osobę nie będącą jego twórcą.

Został scharakteryzowany również drugi typ nadzoru możliwy do realizacji w trakcie procesu inwestycyjnego w przypadku, gdy twórca utworu podejmie się jego pełnienia zgodnie z zapisami Kodeksu. Wymieniono uprawnienia twórcy sprawującego nadzór autorski oraz tryb i zasady na jakich może on być pełniony. Zapisy co do pełnienia nadzoru autorskiego w intencji ustawodawcy mają zagwarantować większą elastyczność w kwestii definiowania w umowach z twórcami zakresu i charakteru pełnienia nadzorów autorskich przy realizacji utworu.

W Kodeksie wskazane zostały uzasadnione sytuacje, w których możliwa jest zmiana głównego projektanta w celu zagwarantowania płynności przebiegu inwestycji. Ponadto w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego, jasno sprecyzowane jest, iż osoba sprawująca samodzielne funkcje techniczne w budownictwie przejmująca rolę głównego projektanta jednocześnie bierze na siebie odpowiedzialność za zgodność projektu budowlanego z przepisami prawa, zgodą inwestycyjną i zasadami wiedzy technicznej.

Zdefiniowane zostały również relacje pomiędzy głównym projektantem, a projektantem współpracującym. W celu sporządzenia poprawnego i wielobranżowego projektu budowlanego główny projektant może delegować część opracowań projektowych projektantom mającym odpowiednie uprawnienia budowlane. Nie mniej jednak odpowiedzialność za całość projektu oraz jego koordynację ponosi główny projektant.

Ze względu na fakt, iż Kodeks rozróżnia głównego projektanta, od projektanta sprawdzającego oraz od projektanta współpracującego i definiuje ich rolę w procesie budowlanym, określony został zakres obowiązków, odpowiedzialności i praw projektanta współpracującego.

Ze względu na brak obecnie funkcjonujących precyzyjnych uregulowań powstały zapisy dotyczące zakresu obowiązków oraz praw projektanta sprawdzającego. Zadanie weryfikacji projektu jest powierzane projektantom sprawdzającym przez głównego projektanta lub projektantów współpracujących. Udział projektanta sprawdzającego w każdej z wymaganych branż w procesie inwestycyjnym jest obowiązkowy przy tworzeniu projektów o wysokim stopniu skomplikowania oraz tych, których katastrofa budowlana mogłaby doprowadzić do zagrożenia życia dużej liczby osób.

Wskazano obowiązki kierownika budowy od momentu podjęcia się pełnienia tej funkcji do momentu zakończenia budowy i odbioru obiektu budowlanego. Wymieniono również prawa kierownika

budowy do wstrzymania realizacji inwestycji oraz wystąpienia do inwestora o wprowadzenie zmian projektowych w uzasadnionych przypadkach.

Kodeks określa, iż kierownik budowy w szczególności współpracuje w zakresie realizacji planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. Celem wprowadzenia tego zapisu jest zapewnienie kierownikowi budowy środków oraz realnej możliwości działania prowadzącego do zapewnienia bezpieczeństwa zdrowia i życia ludzi podczas realizacji inwestycji przy współudziale inwestora lub osoby, której inwestor powierzył zadania związane z obowiązkiem dochowania zasad bezpieczeństwa i higieny pracy podczas prowadzenia robót budowlanych.

Ponieważ zakres obowiązków, odpowiedzialności i praw kierownika robót nie jest tożsamy z kompetencjami kierownika budowy konieczne było ich osobne wyszczególnienie, w odróżnieniu do tego jak zapisano to w Prawie budowlanym.

W celu usprawnienia realizacji procesu inwestycyjnego inwestor może powołać koordynatora inspektorów nadzoru, który będzie uczestnikiem procesu inwestycyjnego. Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego powoływany jest w celu usprawnienia procesu koordynacji działań osób odpowiedzialnych za sprawowanie kontroli nad jakością robót budowlanych zmierzających do realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego. Koordynator inspektorów nadzoru inwestorskiego odpowiada za wzajemne skoordynowanie organizacyjne prac poszczególnych inspektorów nadzoru inwestorskiego, jednak każdy z inspektorów nadzoru inwestorskiego ponosi odpowiedzialność za czynności będące w jego kompetencjach.

Na wzór zapisów znajdujących się w Prawie budowlanym, jednak uwzględniając wprowadzenie funkcji koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego, w celu zachowania wymaganego obiektywizmu w ocenie przebiegu realizacji zamierzeń inwestycyjnych, zakazuje się łączenia funkcji kierownika budowy lub robót z funkcją koordynatora inspektorów nadzoru inwestorskiego oraz inspektora nadzoru inwestorskiego.

### **Dział III. Opracowania i czynności geodezyjne**

Projektowana ustawa określa i systematyzuje zakres czynności oraz opracowań geodezyjnych wykonywanych w trakcie realizacji budowlanego procesu inwestycyjnego. Stanowi również, że jedynym podmiotem uprawnionym do ich wykonywania jest geodeta posiadający uprawnienia zawodowe w zakresie odpowiednim do wykonywanych prac. Tak jak do tej pory czynności te będą mogły być wykonywane na wniosek inwestora, projektanta, kierownika budowy lub kierownika robót. Z grona podmiotów mogących zlecać prace geodezyjne został natomiast wyłączony inspektor nadzoru inwestorskiego.

Zdefiniowany został ponadto sposób wykonywania geodezyjnego wytyczenia obiektów budowlanych w terenie oraz geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych. Projektowane przepisy ustawy wprowadzają nowy obowiązek dla geodety, który w ramach wykonywanych pomiarów sytuacyjno-wysokościowych elementów zagospodarowania terenu inwestycji, będzie musiał pomierzyć wysokość obiektów budowlanych, zlokalizowanych na tym terenie, wyższych niż 3m. Do tej pory wysokość ta nie była nigdy przedmiotem pomiaru w ramach geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej (mogła zostać pomierzona fakultatywnie na wniosek inwestora), w wyniku czego organ nadzoru, w ramach kontroli zgodności zrealizowanej inwestycji z projektem budowlanym, był często zmuszony do wykonywania samodzielnie pomiarów kontrolnych w powyższym zakresie.

Ponadto zmianie ulega sposób określania przez geodetę zgodności usytuowania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Regulacje ustawy poszerzają zakres dokumentów objętych wykonywaniem

powyższych czynności o plany sytuacyjne, jak również precyzują dopuszczalną możliwą do zachowania rozbieżność, która nie będzie powodowała naruszenia przepisów ustawy, tzn. przekroczenie na etapie budowy obiektu budowlanego jego dopuszczalnej wysokości, szerokości, długości lub usytuowania nie więcej niż o 10 cm.

Zaproponowane rozwiązania, określające zasady obsługi przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej prac geodezyjnych i kartograficznych związanych bezpośrednio z realizacją budowlanego procesu inwestycyjnego, dotyczą prac, których celem jest sporządzenie map do celów projektowych, map z projektem podziału nieruchomości lub wykonanie geodezyjnego wytyczenia obiektów budowlanych w terenie oraz geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej obiektów budowlanych.

Projektowane przepisy dokonują zmiany terminów obsługi powyższych prac przez organ Służby Geodezyjnej i Kartograficznej, do którego wykonawca dokonał zgłoszenia pracy, jak również wprowadzają fakultatywność przeprowadzania 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 wykonawcy o dokonanie uzgodnień, organ, który otrzymał zgłoszenie pracy geodezyjnej lub kartograficznej będzie zobowiązany udostępnić materiały i dane wymienione przez wykonawcę w zgłoszeniu – niezwłocznie, nie później niż w terminie 5 dni roboczych. Powyższe rozwiązanie umożliwi, w ocenie projektodawców, skrócenie terminu oczekiwania przez wykonawcę prac geodezyjnych i kartograficznych na materiały i dane niezbędne mu do wykonania pracy geodezyjnej lub kartograficznej związanej z budowlanym procesem inwestycyjnym, jak również wyeliminuje fikcję w zakresie stosowania procedury uzgodnień listy materiałów występującą w przypadkach elektronicznej obsługi zgłoszeń prac.

Jednocześnie projektodawca zdecydował o wprowadzeniu obligatoryjnej zasady opatrywania klauzulą (określoną w przepisach o geodezji i kartografii) map do celów projektowych, map z projektem podziału nieruchomości, oraz map będących wynikiem geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, która stanowić będzie potwierdzenie przyjęcia materiałów, na podstawie których zostały sporządzone, do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Powyższa regulacja jest odpowiedzią na sygnały płynące od wykonawców prac geodezyjnych i prac kartograficznych, jak również od organów administracji geodezyjnej i kartograficznej.

Projektowana ustawa przewiduje ponadto określenie maksymalnego, nieprzekraczalnego terminu weryfikacji przez organy Służby Geodezyjnej i Kartograficznej zbiorów danych i materiałów będących wynikiem prac geodezyjnych wykonywanych na potrzeby budownictwa – 7 dni roboczych. W efekcie doprowadzi to do skrócenia terminu weryfikacji przez właściwe organy wyników powyższych prac geodezyjnych i kartograficznych, a co za tym idzie będzie skutkowało przyspieszeniem budowlanego procesu inwestycyjnego.

## **Dział IV. Przygotowanie inwestycji**

### **Rozdział 1. Projektowanie inwestycji**

W kodeksie przewidziano dość istotną zmianę w odniesieniu do struktury projektu budowlanego.

W projektowanej regulacji sprecyzowano, które inwestycje i w jakich przypadkach wymagają sporządzenia projektu budowlanego, a które planu sytuacyjnego. Przedstawione zasady mają na celu usprawnienie procesu inwestycyjnego poprzez fakt, iż dla najprostszych zamierzeń inwestycyjnych nie będzie wymagane opracowanie projektu budowlanego. Wskazano, że sporządzenie projektu

budowlanego będzie wymagane dla inwestycji z kategorii 3–6 a dla inwestycji kategorii 2 będzie trzeba sporządzić plan sytuacyjny.

Plan sytuacyjny sporządzany jest już w obecnym stanie prawnym w odniesieniu m.in. do przyłączy, przy czym jego forma nie została precyzyjnie opisana w Prawie budowlanym. Dokument ten może zostać sporządzony przez inwestora. Dodatkowo, z uwagi na to, że w założeniu w kategorii 1 znajdują się najmniej skomplikowane i najmniej oddziałujące na otoczenie inwestycje, ich realizacja nie będzie wymagała opracowania projektu budowlanego ani planu sytuacyjnego, chyba że inwestor wystąpi o udzielenie zgody inwestycyjnej. W takim przypadku konieczne będzie sporządzenie planu sytuacyjnego.

Ponadto, w celu uniknięcia sytuacji, w której obiekt budowlany zaliczany do kategorii 1 lub 2, o wysokim stopniu skomplikowania będzie realizowany bez konieczności sporządzenia projektu budowlanego, projektowany przepis nadaje organom administracji inwestycyjnej prawo nałożenia na inwestora obowiązku sporządzenia projektu budowlanego w przypadku wystąpienia przesłanek dotyczących zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub stanu zachowania zabytków, pogorszenie warunków zdrowotno-sanitarnych, pogorszenie warunków ochrony przeciwpożarowej związanych z realizowaną inwestycją.

W celu uwzględnienia indywidualnych warunków gruntowych podczas posadowienia obiektu budowlanego został wprowadzony podział na kategorie geotechniczne. Należy przy tym wskazać, iż opinię geotechniczną, w której określa się kategorię geotechniczną sporządza się przed opracowaniem projektu budowlanego. Jeśli z opinii geotechnicznej wynika, że dany obiekt budowlany przyjmuje kategorię geotechniczną inną niż najniższa, sporządza się dokumentację geologiczno-inżynierską oraz projekt geotechniczny.

Wymagania w zakresie zagadnień geotechnicznych i geologicznych istotnych z punktu widzenia procesu inwestycyjnego, określone zostaną w rozporządzeniu Ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią oraz mieszkalnictwa.

Tym, co stanowi najistotniejszą zmianę w odniesieniu do projektu budowlanego jest to, że wprowadzony został podział projektu budowlanego na projekt inwestycyjny (kierowany do organu administracji inwestycyjnej wraz z wnioskiem o udzielenie zgody inwestycyjnej) oraz projekt techniczny.

Istotne jest to, że o doborze zakresu i treści projektu budowlanego decyduje główny projektant, który ponosi odpowiedzialność za sporządzenie projektu zgodnie z wymaganiami Kodeksu, innych przepisów i wiedzy technicznej. W związku z tym, zadaniem projektanta jest to, aby w sposób jednoznaczny i wystarczający przedstawić przedmiotowe zamierzenie inwestycyjne.

Projektowany przepis określa elementy projektu inwestycyjnego, które będą podlegały weryfikacji przez organ administracji publicznej. Należy przy tym zauważyć, że projekt techniczny nie podlega ocenie organu administracji inwestycyjnej, nie jest też przez niego zatwierdzany. Konsekwencją zaproponowanego rozwiązania będzie zwiększenie odpowiedzialności projektantów w zakresie zastosowanych rozwiązań technicznych oraz usprawnienie procesu wydawania zgody inwestycyjnej.

Należy zwrócić uwagę na fakt, iż w kodeksie wprowadzony został wymóg dołączenia do projektu technicznego świadectwa charakterystyki energetycznej. Ten zapis ma na celu doprowadzenie do zgodności przepisów prawa z art. 12 ust. 1 dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków. Zgodnie z zapisami Dyrektywy na etapie projektowania powinno zostać sporządzone „świadectwo charakterystyki energetycznej”, a nie jak do tej pory wyłącznie „charakterystyka energetyczna budynku”. Świadectwo sporządzane jest na podstawie danych

zawartych w projekcie budynku i informacji o jego wyposażeniu, zatem nic nie stoi na przeszkodzie aby świadectwo powstało już na etapie projektowania.

W odniesieniu do stosowania rozwiązań zamiennych, będących alternatywą do warunków technicznych zawartych w rozporządzeniu, zaproponowano regulacje mówiące, o tym, że informacje dotyczące zastosowanych rozwiązań zamiennych oraz kopie dokumentów potwierdzających i zatwierdzających rozwiązania zamienne dołącza się do projektu budowlanego.

Projekt kodeksu zawiera dopuszczenie wykonania projektu budowlanego w wersji elektronicznej, co jest odpowiedzią na postulaty środowisk związanych z procesem inwestycyjnym. Wprowadzenie takiej możliwości ma na celu, poprzez wykorzystanie dostępnych możliwości technologicznych, usprawnienie procesu inwestycyjnego oraz rozwiązanie problemu archiwizacji opracowań projektowych przez organy administracji inwestycyjnej.

Projektowane przepisy ustawy wskazują czytelne zasady w zakresie zapewnienia podkładów mapowych do sporządzania projektu budowlanego, które uzależnione zostają od kategorii realizowanej inwestycji. Obowiązek projektowania na mapie do celów projektowych został ustanowiony dla inwestycji kategorii 5-6 oraz wszystkich obiektów liniowych. Natomiast dla inwestycji kategorii 1-4 (nie licząc obiektów liniowych) można będzie wykonać projekt na mapie zasadniczej pod warunkiem, że dokładność i aktualność danych zawartych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym będzie odpowiadać stopniowi skomplikowania projektowanej inwestycji. Spełnienie powyższego warunku będzie oceniał każdorazowo projektant, który również będzie ponosił odpowiedzialność w przypadku nieprawidłowego wykorzystania mapy zasadniczej jako podkładu dla projektu budowlanego. Powyższe rozwiązanie umożliwi, w ocenie projektodawców, skrócenie terminów i kosztów pozyskiwania przez inwestora materiałów geodezyjno-kartograficznych dla inwestycji, dla których wykonanie mapy do celów projektowych nie jest niezbędnym warunkiem do prawidłowego i dokładnego zaprojektowania obiektu budowlanego. Jednocześnie wyeliminuje to sytuacje, które mają miejsce obecnie, kiedy wykonana przez geodetę mapa do celów projektowych, ze względu na brak konieczności wykonania przez niego geodezyjnego pomiaru terenowego (dane zawarte w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym są aktualne) stanowi de facto kopię mapy zasadniczej.

Jednocześnie zmianie ulega zakres obszarowy mapy zasadniczej i mapy do celów projektowych, na których sporządzany będzie projekt budowlany. Obszar wokół terenu inwestycji, który w świetle obecnie obowiązujących przepisów był określony jak dotąd na 30m, zostaje zmniejszony i wynosi nie mniej niż 15m, przy czym możliwe jest jego powiększenie na polecenie projektanta, jeżeli obszar ten jest niewystarczający do dokonania przez niego oceny zgodności usytuowania inwestycji z przepisami. Powyższa zmiana pozwala zarówno na zmniejszenie kosztów po stronie inwestora związanych z koniecznością zapewnienia odpowiednio dużego zakresu wykorzystywanych podkładów geodezyjno-kartograficznych, w przypadkach gdy obszar objęty inwestycją nie wymaga dokonania aktualizacji większego obszaru, jak również daje możliwość projektantowi na decydowanie jaki obszar wokół terenu inwestycji ma zostać ujęty na mapach, które będą stanowiły podkład dla projektu budowlanego.

Kolejna zmiana dokonana przez projektowaną ustawę dotyczy wprowadzenia możliwości przeprowadzenia przez geodetę aktualizacji wykonanej mapy do celów projektowych w oparciu o materiały zawarte w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym bez konieczności dokonywania zgłoszenia prac geodezyjnych lub kartograficznych, jeżeli aktualizacja ta nie wiąże się z wykonaniem przez tego geodetę geodezyjnego pomiaru w terenie. Jest to kolejny krok w stronę usprawnienia i przyspieszenia realizacji procesu inwestycyjnego, jak również zmniejszenia kosztów

ponoszonych przez inwestora na zapewnienie aktualności opracowań geodezyjno-kartograficznych będących podstawą projektu budowlanego.

Ponieważ spektrum zagadnień projektowych w niektórych zamierzeniach inwestycyjnych wymaga zachowania szczególnej dokładności i weryfikacji zaproponowano przepis, który określa warunki w zakresie współuczestnictwa projektantów sprawdzających. Projektowany przepis przewiduje, że obowiązek sprawdzenia opracowania projektowego wchodzącego w skład projektu technicznego będzie ograniczony do inwestycji o skomplikowanej konstrukcji lub takiej, która w sytuacji katastrofy mogłaby spowodować zagrożenie dla wielu osób. Rodzaje inwestycji, które wymagają udziału w opracowaniu projektu technicznego projektanta sprawdzającego, określone zostaną w rozporządzeniu Ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią oraz mieszkalnictwa.

W odniesieniu do potwierdzenia opracowania projektu zgodnie z przepisami, wskazano, że projektanci zobowiązani są oświadczenia o kompletności projektu, oraz że został on sporządzony zgodnie z przepisami prawa, rozstrzygnięciami dotyczącymi inwestycji i zasadami wiedzy technicznej. Dodatkowo wskazano, że oświadczenie nie jest ważne bezterminowo, lecz jego ważność jest zachowana przez okres 6 miesięcy. Oświadczenie to nie przedawnia się jeśli inwestor złoży wniosek o zgodę inwestycyjną w czasie ważności oświadczenia. Zapis ten zabezpiecza uczestników procesu inwestycyjnego przed dezaktualizacją opracowania projektowego, która może nastąpić w przypadku zmian w przepisach.

Ze względu na fakt iż w przypadku niektórych obiektów budowlanych stopień skomplikowania technicznego, funkcjonalnego i przestrzennego wymaga zachowania szczególnej kontroli nad jakością rozwiązań projektowych od których uzależnione jest zachowanie bezpieczeństwa pożarowego, higienicznego lub zdrowotnego zastrzega się konieczność uzgodnienia projektu przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia i specjalistyczną wiedzę.

Aby umożliwić jednoznaczne potwierdzenie spełnienia wymagania dotyczącego uzgodnienia projektu w kodeksie określono formę, w jakiej ma nastąpić uzgodnienie.

Z uwagi na interdyscyplinarny charakter opracowania, projekty techniczne obiektów budowlanych, które wymagają uzgodnienia z rzeczoznawcą do spraw ochrony przeciwpożarowej oraz z rzeczoznawcą do spraw sanitarno-higienicznych zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw wewnętrznych lub odpowiednio ministra do spraw zdrowia w porozumieniu z ministrem właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią oraz mieszkalnictwa.

W odniesieniu do uzgodnień projektu, zaproponowany przepis reguluje kwestie odpowiedzialności rzeczoznawców do spraw ochrony przeciwpożarowej oraz rzeczoznawców do spraw sanitarno-higienicznych, którzy uzgadniają projekt techniczny. Potrzeba takiej regulacji wynika z faktu, iż rzeczoznawcy wpływają na ostateczny kształt projektu poprzez udzielane w toku prac projektowych konsultacje w zakresie zastosowanych rozwiązań.

Uzgodnienie projektu stanowi potwierdzenie zgodności zastosowanych rozwiązań z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej lub odpowiednio wymaganiami sanitarno-higienicznymi przez rzeczoznawcę. Wobec powyższego wskazuje się, iż rzeczoznawcy do ochrony przeciwpożarowej oraz rzeczoznawcy do spraw sanitarno-higienicznych ponoszą odpowiedzialność wspólnie z projektantami w zakresie za zgodności projektu technicznego odpowiednio z przepisami o ochronie przeciwpożarowej oraz z przepisami sanitarno-higienicznymi.

Ze względu na to, iż zmieniona zostaje formuła projektu budowlanego i składać się on będzie z projektu inwestycyjnego oraz technicznego konieczne jest ponowne zdefiniowanie wymagań co do zawartości każdej z jego części w zakresie części graficznej, opisowej oraz załączników, co zostanie

uregulowane w rozporządzeniu wydanym przez ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią oraz mieszkalnictwa.

## **Rozdział 2. Ustalenie przebiegu infrastruktury**

Przepisy z zakresu sytuowania projektowanych sieci uzbrojenia terenu wprowadzone do prawodawstwa krajowego na mocy ustawy z dnia 5 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2014 r. poz. 897) zostały zmodyfikowane redakcyjnie (dostosowanie do instytucji i siatki pojęciowej KUB) i przeniesione do projektowanej ustawy, w związku z potrzebą całościowego uregulowania w Kodeksie kwestii dotyczących geodezji i kartografii związanych z realizacją budowlanego procesu inwestycyjnego.

Narady koordynacyjne przeprowadza się obowiązkowo na obszarach urbanizacji dla sieci oraz budowli podziemnych, których sytuowanie zaprojektowane musi zostać na planach sytuacyjnych lub projektach inwestycyjnych (część projektu budowlanego), stanowiących załącznik do wniosku o przeprowadzenie narady koordynacyjnej składany do właściwego starosty. Wyjątek od powyższej reguły stanowią przyłącza, urządzenia budowlane i urządzenia sieci melioracji szczegółowych, dla których narada nie jest obowiązkowa i może zostać przeprowadzona na wniosek inwestora, głównego projektanta lub innego zainteresowanego podmiotu (narada nieobowiązkowa).

Termin narady koordynacyjnej starosta wyznacza na dzień przypadający nie później niż po upływie 14 dni od dnia wniesienia opłaty za przeprowadzenie narady koordynacyjnej. Nieobecność na naradzie prawidłowo zawiadomionego podmiotu nie wstrzymuje przeprowadzenia narady. W przypadku dokonania na naradzie koordynacyjnej, przez obecne na niej strony, zmiany usytuowania któregokolwiek z projektowanych obiektów starosta przekazuje podmiotom nieobecnym na naradzie informację o wprowadzonych zmianach. W przypadku braku wniesienia przez te podmioty zastrzeżeń do naniesionych zmian w ciągu 7 dni od dnia otrzymania zawiadomienia uznaje się, że podmioty te nie wnoszą zastrzeżeń do zmiany przebiegu projektowanych obiektów. Jeżeli natomiast powyższe zastrzeżenia zostaną złożone, mogą podlegać rozpatrzeniu na dodatkowej naradzie koordynacyjnej przeprowadzonej na wniosek tego pierwotnego wnioskodawcy.

Rezultaty narady przedstawia się w protokole z narady, którego odpisy przekazuje się wnioskodawcy w dniu zakończenia narady, a pozostałym podmiotom, które zostały zawiadomione o przeprowadzeniu narady, w ciągu 3 dni od złożenia przez nich wniosku o wydanie tego odpisu.

Z obowiązku stosowania przepisów dotyczących narad koordynacyjnych zwolnione zostały obiekty projektowane na obszarach zastrzeżonych, w przypadku których projektant, w uzgodnieniu z podmiotem zarządzającym tymi obszarami, decyduje o usytuowaniu tych obiektów.

## **Rozdział 3. Decyzja zasadnicza**

Decyzja zasadnicza, będzie konieczna do uzyskania przez inwestora realizującego: obiekt energetyki jądrowej; gazociąg przesyłowy o znaczeniu krajowym; ropociąg o znaczeniu krajowym przed uzyskaniem decyzji zintegrowanej. Decyzja zasadnicza będzie wyrazem akceptacji Państwa dla realizacji wskazanych inwestycji w określonej lokalizacji, przez określonego inwestora, z wykorzystaniem określonej technologii w przypadku obiektu energetyki jądrowej. Decyzja ta, na wniosek inwestora, wydawana będzie w drodze decyzji przez ministra właściwego do spraw energii. Przed wydaniem decyzji zasadniczej minister właściwy do spraw energii będzie zobowiązany zasięgnąć opinii Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego o wpływie inwestycji na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa.

## **Dział IV. Realizacja inwestycji**

## **Rozdział 1. Zgoda inwestycyjna**

### **Oddział 1. Zgoda inwestycyjna**

W projektowanej regulacji przewiduje się zastąpienie decyzji o pozwoleniu na budowę, zgłoszenia budowlanego, zgłoszenia z projektem budowlanym oraz zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania 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 realizacji inwestycji i zabezpieczenia terenu inwestycji,
- 3) określenie czasu użytkowania i terminy rozbiórki obiektów budowlanych nieprzewidzianych do dalszego użytkowania,
- 4) szczegółowe wymagania dotyczące nadzoru nad realizacją inwestycji,
- 5) rozstrzygnięcie o podziale nieruchomości.

Tryb postępowania w przedmiocie udzielenia zgody inwestycyjnej zależy od istnienia planu miejscowego. Jeżeli dla terenu inwestycji obowiązuje plan miejscowy, zgoda inwestycyjna wydawana jest w toku postępowania jednoetapowego.

Skutkiem zaproponowanej 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.

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.

Uzyskanie zgody inwestycyjnej konieczne jest przed rozpoczęciem realizacji inwestycji kategorii 2-6. Jednocześnie Kodeks dopuszcza uzyskanie zgody inwestycyjnej dla kategorii 1, jeżeli wystąpi o to inwestor. Należy przy tym podkreślić, że brak zgody inwestycyjnej dla inwestycji kategorii 1 nie stanowi naruszenia przepisów Kodeksu.



Zgoda inwestycyjna jest udzielana w formie decyzji albo milczącego zakończenia postępowania, uregulowanego w kpa (jedna z dwóch form milczącego załatwienia sprawy). Decyzja stanowi podstawową formę udzielenia zgody inwestycyjnej, natomiast milczące zakończenie postępowania zależne jest od wniosku inwestora oraz kategorii i charakterystyki inwestycji.

Dla inwestycji kategorii 5 i 6 zgoda inwestycji zawsze wydawana jest w formie decyzji. Dla inwestycji kategorii 3 i 4 możliwość milczącego zakończenia postępowania zależy od istnienia planu miejscowego oraz kręgu stron postępowania (inwestor jest jedyną stroną postępowania). W przypadku inwestycji kategorii 2 milczące zakończenie postępowania może nastąpić także dla inwestycji na terenie bez planu miejscowego.

Niezależnie od przynależności inwestycji do określonej kategorii oraz obowiązywania planu miejscowego zgoda inwestycyjna musi przybrać formę decyzji w szczególnych przypadkach wskazanych w Kodeksie, m.in. w przypadku przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko lub obszar Natura 2000 oraz konieczności uzgodnienia projektu zgody inwestycyjnej z innymi organami.

Z punktu widzenia technicznego instytucja milczącego zakończenia postępowania będzie jednym ze sposobów zwalczania bezczynności 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 jakiegokolwiek rozstrzygnięcia skutkować będzie udzieleniem zgody inwestycyjnej.

Poza kwestią określenia sytuacji, w których zgoda inwestycyjnej może zostać udzielona w formie milczącego zakończenia postępowania oraz wskazaniem terminów na udzielenie zgody, Kodeks nie modyfikuje ogólnej regulacji milczącego zakończenia postępowania zawartej w kpa. Oznacza to m.in. że od zgody inwestycyjnej udzielonej w formie milczącego zakończenia postępowania nie przysługuje odwołanie, natomiast odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy KPA o wszystkich trybach nadzwyczajnych. W szczególności, postępowanie w takiej sprawie może zostać wznowione na zasadach określonych w art. 145 i n. kpa albo może zostać stwierdzona nieważność rozstrzygnięcia tej sprawy.

Kodeks określa enumeratywny katalog rozstrzygnięć innych organów, jakie należy uzyskać przed złożeniem wniosku. Takiego katalogu nie zawierało Prawo budowlane, odsyłając inwestora do przepisów szczególnych.

Zgoda inwestycyjna obejmuje wszystkie inwestycje przewidziane przez inwestora do realizacji na terenie inwestycji. Przepis ten jest analogiczny do art. 33 ust. 1 Prawa budowlanego, który stanowi, że pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego.

Poziom wymagań formalnych w stosunku do poszczególnych inwestycji stopniowo wzrasta wraz z kategorią inwestycji, przyczyniając się do lepszego wyważenia interesu inwestora z interesem publicznym, reprezentowanym przez organ. Od kategorii inwestycji zależy stopień szczegółowości wymaganego przez organ opracowania projektowego (projektu budowlanego albo planu sytuacyjnego).

Jednocześnie należy podkreślić, że w przypadku inwestycji wymagających sporządzenia projektu budowlanego do organu administracji inwestycyjnej należy dostarczyć jedynie część projektu budowlanego – projekt inwestycyjny określający podstawowe parametry inwestycji (usytuowanie, forma architektoniczna). Projekt techniczny składający się ze szczegółowych opracowań

projektowych będzie mógł powstać już po uzyskaniu przez inwestora zgody inwestycyjnej. W ten sposób inwestor poniesie mniejsze ryzyko inwestycyjne na etapie występowania z wnioskiem o udzielenie zgody inwestycyjnej.

Zgoda inwestycyjna ma charakter związany, co znaczy, że organ może odmówić jej udzielenia jedynie w przypadkach wskazanych w Kodeksie. Przepis określa przypadki, w których organ odmawia udzielenia zgody inwestycyjnej. Zasadniczą treścią zgody inwestycyjnej jest uprawnienie do realizacji inwestycji. Jednocześnie zgoda inwestycyjna zatwierdza projekt inwestycyjny. Ponadto zgoda inwestycyjna może zawierać rozstrzygnięcie w przedmiocie podziału nieruchomości, jeżeli wystąpi o to inwestor.

W zależności od uznania organu, zgoda inwestycyjna może zawierać dodatkowe rozstrzygnięcia określające warunki realizacji i zabezpieczenia inwestycji, czas użytkowania obiektów tymczasowych oraz szczegółowe wymagania w zakresie nadzoru nad realizacją inwestycji.

Analogicznie do obecnych przepisów zgoda inwestycyjna wygasa, jeżeli realizacja inwestycji nie została rozpoczęta przed upływem trzech lat. Nowością w stosunku do obecnych przepisów jest termin 10 lat na realizację inwestycji, który jest bardziej adekwatny i możliwy do weryfikacji przez organ niż termin trzyletniej przerwy w realizacji inwestycji, powołany w przepisach Prawa budowlanego.

Przewidziano zarazem możliwość uzyskania decyzji zatwierdzającej projekt inwestycyjny przez inwestora nieposiadającego prawa do dysponowania nieruchomością na cele inwestycyjne. Inwestor ma rok na uzyskanie przedmiotowego prawa, w przeciwnym razie decyzja wygasa. Regulacja stanowi elastyczny instrument prawa, który pozwala inwestorowi uzyskać pewność, co do możliwości realizacji inwestycji jeszcze zanim uzyska prawo do dysponowania nieruchomością na cele inwestycyjne.

## **Oddział 2. Zmiana zgody inwestycyjnej**

Kodeks precyzyjnie reguluje przypadki, w których inwestor powinien wystąpić o zmianę zgody inwestycyjnej. Zmiany zgody inwestycyjnej wymaga istotne odstępianie od zgody inwestycyjnej (co obejmuje zatwierdzony projekt inwestycyjny albo plan sytuacyjny).

W porównaniu od obecnego brzmienia ustawy – Prawo budowlane, Kodeks w sposób bardziej precyzyjny i elastyczny reguluje instytucję istotnego odstąpienia. W szczególności należy podkreślić, że Kodeks zezwala na zmianę usytuowania obiektu budowlanego w sposób niepowodujący powiększenia kręgu stron postępowania. Jednocześnie Kodeks nie posługuje się pojęciem „obszaru oddziaływania obiektu”, które na gruncie ustawy – Prawo budowlane nastroczało wiele problemów interpretacyjnych.

Jednocześnie Kodeks wprowadza nową regulację pozwalającą na uwzględnienie w procesie inwestycyjnym błędu pomiarowego. Zgodnie z tą regulacją zmiana wysokości, długości, szerokości lub usytuowania obiektu budowlanego o nie więcej niż 10 cm nie stanowi istotnego odstąpienia. Kodeks przesądził również, że istotnym odstąpieniem nie jest rezygnacja z budowy obiektu budowlanego objętego zgodą inwestycyjną.

## **Oddział 3. Postępowanie w przypadku braku planu miejscowego**

Organ administracji inwestycyjnej rozpatrujący wniosek o udzielenie zgody inwestycyjnej na obszarze bez miejscowego planu albo planu lokalizacji w pierwszej kolejności powinien ocenić, czy dany rodzaj inwestycji może być realizowany w kontekście przepisów Księgi II Rozdziału 10 (Zasady realizacji inwestycji na obszarach nieobjętych ustaleniami planu miejscowego albo planu lokalizacji), które zawierają szczegółowe regulacje w tym zakresie. Ich niespełnienie wyklucza możliwość wydania postanowienia o dopuszczalności realizacji inwestycji, a tym samym udzielenia zgody

inwestycyjnej. Zgodnie z tymi regulacjami na obszarze bez planu miejscowego albo planu lokalizacji, na którym nie obowiązują miejscowe przepisy urbanistyczne dla obszaru zabudowanego albo miejscowe przepisy urbanistyczne dla siedlisk potencjalnie dopuszcza się jedynie enumeratywnie wskazane roboty budowlane.

Na terenie bez planu miejscowego dla inwestycji kategorii 3-6 postępowanie prowadzone w następstwie wniosku o udzielenie zgody inwestycyjnej składać się będzie z dwóch etapów. W pierwszym etapie nastąpi ustalenie dopuszczalności realizacji inwestycji. W przypadku pozytywnego rozstrzygnięcia w przedmiocie lokalizacji inwestycji nastąpi przejście do drugiego etapu, w którym organ oceni zgodność projektu inwestycyjnego z przepisami prawa oraz rozstrzygnięciami innych organów.

W przypadku braku planu miejscowego warunkiem dopuszczalności realizacji inwestycji jest harmonijne wpisanie inwestycji w najbliższe otoczenie w obszarze analizowanym. Harmonijne wpisanie inwestycji w najbliższe otoczenie realizuje się poprzez ustalenie wskazanych w przepisie charakterystycznych parametrów zewnętrznych inwestycji, w zakresie nie określonym przepisami urbanistycznymi.

Po otrzymaniu wniosku organ administracji inwestycyjnej wyznaczy wokół terenu inwestycji obszar analizowany pozwalający na ustalenie możliwości harmonijnego wpisania inwestycji w najbliższe otoczenie. Po wyznaczeniu obszaru analizowanego organ przeprowadzi jego analizę urbanistyczną obejmującą ustalenie zgodności inwestycji z funkcją i parametrami zabudowy w obszarze analizowanym, charakterystyką strefy funkcjonalnej oraz przepisami urbanistycznymi.

Pierwszy etap postępowania zakończy się albo wydaniem postanowienia o dopuszczalności realizacji inwestycji albo wydaniem decyzji odmawiającej zgody inwestycyjnej. Dopiero po uzyskaniu postanowienia o dopuszczalności realizacji inwestycji, inwestor zostanie wezwany do dostarczenia dokumentów koniecznych do uzyskania zgody inwestycyjnej *sensu stricto*, m.in. projektu inwestycyjnego. W tym czasie inwestor będzie mógł uzyskać także prawa do terenu inwestycji. Rozpoczęcie drugiego etapu postępowania następuje z chwilą dostarczenia przez inwestora wymaganych dokumentów w terminie roku od dnia, w którym postanowienie w przedmiocie realizacji inwestycji stało się ostateczne. Jeżeli inwestor nie dotrzyma wskazanego terminu, postępowanie podlega umorzeniu.

## **Rozdział 2. Decyzja zintegrowana dla inwestycji celu publicznego**

W rozdziale tym na wstępie wskazano, iż w przypadku gdy realizacja inwestycji wymaga jedynie uzyskania zgody inwestycyjnej inwestor może o nią wystąpić w trybie i na zasadach określonych w rozdziale 1.

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 Kodeksie umożliwiono również realizację inwestycji celu publicznego dotyczących budynków na obszarach na, których nie obowiązuje plan miejscowy. W takim przypadku należy odpowiednio stosować przepisy o zasadach inwestowania na obszarach, na których nie obowiązuje plan miejscowy

W rozdziale tym również wymieniono elementy wniosku o wydanie decyzji zintegrowanej, niezbędne do przeprowadzenia przez organ postępowania administracyjnego kończącego się jej wydaniem. Katalog elementów tego wniosku koresponduje z zakresem przedmiotowym rozstrzygnięć zawartych

w decyzji. Zostały również wskazane podmioty, z którymi organ prowadzący postępowanie w sprawie decyzji zintegrowanej dokonuje uzgodnień. Podkreślić należy, że uzyskane uzgodnienia zastępują rozstrzygnięcia wydawane na mocy przepisów odrębnych, co zapewnia zintegrowany charakter uzyskiwanego na podstawie wniosku inwestora rozstrzygnięcia. Wskazać również należy, że w przypadku budowy lub przebudowy dróg publicznych w ramach realizacji inwestycji, wnioski o wydanie decyzji zintegrowanej zawiera projekt zmiany kategorii dróg publicznych zapewniający spójność sieci dróg poszczególnych kategorii.

Opisano także prawne skutki doręczenia zawiadomienia o wszczęciu postępowania w przedmiocie wydania decyzji zintegrowanej. Z dniem doręczenia tego zawiadomienia, w odniesieniu do nieruchomości wskazanych we wniosku o wydanie decyzji zintegrowanej jako podlegających wywłaszczeniu, zarówno pełnemu jak i ograniczeniu sposobu korzystania z nieruchomości, do dnia wydania decyzji, wprowadza się szczególny reżim prawny, przejawiający się w zakazie zbywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, a także w zakazie wydawania zgód inwestycyjnych, decyzji zintegrowanych.

Decyzję wydaje się, w zależności od wniosku inwestora, dla całej inwestycji lub jej części, w szczególności odcinka obiektu liniowego, bądź obiektu budowlanego lub zespołu obiektów. Decyzja zintegrowana może również obejmować inwestycje zlokalizowane w więcej niż jednym akcie planowania przestrzennego. Decyzja zintegrowana zawiera rozstrzygnięcia w zakresie:

- 1) zatwierdzenia podziału nieruchomości;
- 2) nabycia praw do nieruchomości (oznaczenie nieruchomości lub ich części, według katastru nieruchomości, które stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego oraz nieruchomości lub ich części wobec których ustanawia się ograniczenia w sposobie korzystania wraz ze wskazaniem sposobu ograniczenia, określenie terminu odpowiednio wydania nieruchomości lub wydania nieruchomości i opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń przy czym termin ten nie może być krótszy niż 90 dni dla inwestycji celu publicznego klasy I oraz 120 dni dla pozostałych inwestycji celu publicznego, od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, ustalenia wysokości odszkodowania, jeżeli nie jest przyznawane odrębną decyzją;
- 3) udzielenia zgody inwestycyjnej (wraz z zatwierdzeniem projektu budowlanego);
- 4) inne rozstrzygnięcia, w zależności od charakterystyki inwestycji.

Do postępowania w sprawie decyzji zintegrowanej w zakresie zatwierdzenia projektu inwestycyjnego oraz udzielenia zgody inwestycyjnej stosuje się odpowiednio wskazane przepisy rozdziału I.

Wskazać również trzeba, że dla realizacji celów publicznych w zakresie innym niż realizacja inwestycji, w decyzji zintegrowanej dokonuje się podziału nieruchomości oraz zawiera rozstrzygnięcia w przedmiocie nabycia praw do nieruchomości.

Ostateczna decyzja zintegrowana stanowi podstawę dokonania, na wniosek inwestora, wpisu w księdze wieczystej w zakresie podziałów nieruchomości, wywłaszczeń oraz publicznych ograniczeń w sposobie korzystania z nieruchomości

Natomiast podstawę do wykonywania robót budowlanych zapewnia zarówno ostateczna decyzja zintegrowana, jak i decyzja zintegrowana nie posiadająca tego waloru pod warunkiem nadania jej rygoru natychmiastowej wykonalności. Przesłanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności zostały określone w Kodeksie, przy czym zasady te różnią się od postanowień Kodeksu postępowania administracyjnego, bowiem zgodnie z celem ustawy ma ona w maksymalny sposób zabezpieczyć sprawną realizację prowadzonej inwestycji. Po pierwsze, rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany jedynie na wniosek inwestora. Po drugie, nadanie rygoru

natychmiastowej wykonalności uzasadnione musi być istotnym interesem społecznym lub gospodarczym (w przypadku przesłanek kodeksowych kryteria te są znacznie bardziej zaostrzone – np. zabezpieczenie gospodarki narodowej przed ciężkimi stratami). Przewidziano, iż decyzja zintegrowana, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności: 1) zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń; 2) uprawnia inwestora do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie.

Jednocześnie też Kodeks zabezpiecza interesy osób, które na nieruchomości zamieszkiwały. Przed wszystkim nieruchomości objęte w decyzji zintegrowanej obowiązkiem wydania lub opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń mogą być użytkowane nieodpłatnie przez dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych do upływu terminu ich wydania lub opróżnienia lokali i innych pomieszczeń. Ponadto z chwilą objęcia przez inwestora w faktyczne posiadanie nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym lub budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny, istnieje obowiązek do wskazania lokalu zamiennego w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów. Obowiązek ten spoczywa na wnioskodawcy, przy czym wynika on z mocy prawa i nie jest nakładany w drodze orzeczenia administracyjnego. Z kolei osoba, której wskazano lokal zamienny, jest obowiązana do opróżnienia lokalu najpóźniej w dniu upływu terminu wydania nieruchomości lub opróżnienia lokali oraz innych pomieszczeń.

W rozdziale przewidziano również, że decyzja zintegrowana uprawnia do zajęcia na czas realizacji i użytkowania inwestycji pasa drogowego; pasa technicznego linii kolejowej; gruntów pokrytych wodami płynącymi. Przy czym zajęcie tych obszarów w przypadku inwestycji celu publicznego I klasy jest bezpłatne. W każdym przypadku inwestor przed planowanym zajęciem tych obszarów jest zobowiązany do uzgodnienia z właściwym zarządcą zakres, termin i warunki zajęcia tego terenu.

### **Rozdział 3. Realizacja inwestycji**

Rozdział dotyczący realizacji inwestycji odnosi się do wymagań jakie należy spełnić celem wykonania robót budowlanych. Regulacje te dotyczą inwestycji, które przed uzyskaniem zgody inwestycyjnej wymagały sporządzenia projektu budowlanego, a więc dla inwestycji zaliczanych do kategorii od 3 – 6 oraz inwestycji zaliczonych do kategorii 1 i 2, na które ze względu na wysokie skomplikowanie planowanych robót budowlanych nałożono obowiązek sporządzenia projektu budowlanego.

Dodatkowo na inwestycje zaliczane do kategorii 1-2 polegające na budowie obiektu budowlanego nałożono obowiązek sporządzenia geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej.

W proponowanych przepisach wzięto pod uwagę to, że inwestycje bardzo często realizowane są na działkach o małej powierzchni, co uniemożliwia wykonanie na tym terenie zaplecza budowy. W związku z tym w kodeksie zrezygnowano z zapisu, który umożliwiał prowadzenie robót przygotowawczych jedynie na terenie objętym zgodą inwestycyjną. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że wszelkie obiekty tymczasowe, wykonywane w związku z realizowaną inwestycją po jej zakończeniu muszą być rozebrane, a teren uporządkowany, ponieważ uporządkowanie terenu jest jednym z warunków koniecznych do spełnienia, by uzyskać pozwolenie na użytkowanie.

W kodeksie określono wymagania, jakie należy spełnić przed rozpoczęciem robót budowlanych, wskazując analogicznie jak ma to miejsce w obowiązujących przepisach na konieczność zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Nowością będzie obowiązek załączenia do ww. zawiadomienia oświadczenia projektanta głównego oraz projektantów współpracujących o sporządzeniu projektu technicznego zgodnie z przepisami i zasadami wiedzy technicznej. Wymóg ten wynika z tego, że inwestor do wniosku o udzielenie zgody inwestycyjnej załącza jedynie projekt inwestycyjny, wobec czego konieczne jest przedłożenie do

organu informacji, że przed rozpoczęciem robót budowlanych został sporządzony projekt techniczny, a tym samym, że przed przystąpieniem do prac projekt budowlany jest kompletny. .

Mając na względzie możliwość dokonywania w trakcie realizacji inwestycji zmian w projekcie technicznym, w kodeksie wprowadzono obowiązek ponownego uzgodnienia projektu budowlanego w przypadku, gdy zmiany dotyczą rozwiązań, które wymagały uprzedniego uzyskania odpowiedniego uzgodnienia np. Komendy Głównej Straży Pożarnej.

W tym miejscu należy zaznaczyć, że brak obowiązku przedłożenia do organu na etapie zgody inwestycyjnej projektu technicznego, nie zwalnia z obowiązku jego posiadania w momencie rozpoczęcia robót budowlanych. Organ nadzoru budowlanego może na każdym etapie realizacji inwestycji zażądać przedłożenia aktualnego projektu technicznego.

W kodeksie podtrzymano obowiązek prowadzenia przez kierownika budowy dziennika budowy, wskazując, kto może dokonywać w nim wpisów oraz zaznaczając, że akt wykonawczy do kodeksu wskaże wzór i sposób prowadzenia dziennika budowy, w tym potwierdzenia przez kierownika budowy zgodności zrealizowanej inwestycji z projektem budowlanym. Wobec powyższego wymagane obecnie oświadczenie o zgodności zrealizowanej inwestycji z projektem budowlanym przy składaniu wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie, zostanie włączone do dziennika budowy. Dodatkowo w kodeksie jednoznacznie wskazano, jakie dokumenty wchodzi w skład dokumentacji budowy oraz wskazano jednoznacznie obowiązki geodety oraz czynności, jakie wykonuje na etapie prowadzonych robót budowlanych

W odniesieniu do zagadnienia bezpieczeństwa prowadzenia prac na budowie, w kodeksie wskazano kiedy i przy jakich inwestycjach wymagane jest sporządzenie informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia. W projektowanych przepisach określono, że konieczność ich sporządzenia będzie uzależniona od rodzaju oraz warunków, w jakich inwestycja będzie realizowana. Przepisy wykonawcze natomiast wskażą, jakie wymagania powinna spełnić zarówno informacja jak i plan bezpieczeństwa i higieny pracy.

W kodeksie wprowadzono zmianę dotyczącą zapewnienia bezpieczeństwa wykonywania robót budowlanych, poprzez przypisanie inwestorowi obowiązków z zakresu bhp . Dodatkowo wskazano, że inwestor może wyznaczyć lub zatrudnić do realizacji tych zadań inną osobę. Wprowadzona zmiana wynika z uwag jakie wpłynęły na etapie konsultacji projektu kodeksu, jak również z konieczności wdrożenia zapisów Dyrektywy Rady z dnia 24 czerwca 1992 r. w sprawie minimalnych wymagań bezpieczeństwa i ochrony zdrowia na tymczasowych lub ruchomych budowach, w części dotyczącej art. 3 „*Wyznaczenie koordynatorów – Plan bezpieczeństwa i ochrony zdrowia – informacje podstawowe*” oraz art. 7 „*Odpowiedzialność inwestora, inwestora zastępczego i pracodawcy*”.

Podczas konsultacji w sposób szczególny zwracano uwagę na problemy związane z niespełnianiem wymogów dotyczących bhp na budowie. Sytuacja taka wynika często z nieuwzględnienia w budżecie inwestycji środków na cele związane z zapewnieniem bezpieczeństwa i higieny pracy na placu budowy oraz presji czasu, wynikającej ze wskazanych przez inwestora terminów na wykonanie prac. Wprowadzone zmiany mają na celu poprawę warunków bezpieczeństwa na terenie prowadzonych robót.

W zakresie obowiązku zamieszczenia na terenie budowy tablicy informacyjnej oraz ogłoszenia dotyczącego bezpieczeństwa i higieny pracy, nie w projekcie nie ulegają zmianie. Podobnie kodeks nie zawiera zmian w zakresie możliwości wejścia na teren sąsiedniej nieruchomości, gdy wymagają tego względy technologiczne. Wejście takie możliwe będzie, po uzyskaniu pisemnej zgody właściciela nieruchomości lub gdy zgodę na to wejście wyda właściwy organ administracji inwestycyjnej. Nowością natomiast jest określenie przez organ administracji inwestycyjnej wynagrodzenia za

korzystanie z sąsiedniej nieruchomości. Przy wyliczaniu kwoty wynagrodzenia, organ będzie się opierał na zasadach, które obowiązują przy ustaleniu odszkodowania za ustanowienie publicznych ograniczeń w sposobie korzystanie z nieruchomości.

W przepisach dookreślono również co należy rozumieć pod pojęciem dokumentacji powykonawczej

#### **Rozdział 4. Przystąpienie do użytkowania**

Kodeks posługuje się pojęciem „przystąpienia do użytkowania” w odniesieniu do inwestycji stanowiących obiekt budowlany.

Kodeks nie przewiduje wymogów formalnych, jakie powinien spełnić inwestor przed przystąpieniem do użytkowania obiektów budowlanych kategorii 1-3. W odniesieniu do obiektów budowlanych kategorii 4-6 przed przystąpieniem do użytkowania konieczne jest uzyskanie zgody na użytkowanie.

W relacji do przepisów ustawy – Prawo budowlane należy wskazać, że Kodeks likwiduje zbędną procedurę administracyjną w postaci zawiadomienia o zakończeniu budowy. Zgoda na użytkowanie ma charakter związany, co znaczy, że organ może odmówić udzielenia zgody na użytkowanie tylko w przypadkach wskazanych w Kodeksie.

Warunkiem przystąpienia do użytkowania jest zakończenie realizacji inwestycji lub jej części.

Zgoda na użytkowanie jest udzielana w formie decyzji albo milczącego zakończenia postępowania, uregulowanego w kpa (jedna z dwóch form milczącego załatwienia sprawy).

Dla obiektu budowlanego kategorii 5 i 6 zgoda na użytkowanie zawsze wydawana jest w formie decyzji. Dla obiektu budowlanego kategorii 4 zgoda na użytkowanie może zostać udzielona w formie milczącego zakończenia postępowania, jeżeli wystąpi o to inwestor.

Zgody na użytkowanie całości lub części obiektu budowlanego istotnego z punktu widzenia ochrony przeciwpożarowej lub istotnego z punktu widzenia wymagań higienicznych i zdrowotnych udziela się po uzyskaniu, odpowiednio decyzji organów Państwowej Straży Pożarnej oraz organów Państwowej Inspekcji Sanitarnej.

Ustalony został enumeratywny katalog rozstrzygnięć innych organów, jakie należy uzyskać przed złożeniem wniosku o udzielenie zgody na użytkowanie

Precyzyjnie została ustalona treść wniosku o udzielenie zgody na użytkowanie. Od tego, do jakiej kategorii zostanie zakwalifikowana inwestycja, zależy stopień szczegółowości dokumentacji dołączanej do wniosku (dziennik budowy dla kategorii 4 albo dokumentacja powykonawcza dla kategorii 5 i 6).

Ustanawia się pierwszeństwo postępowania w sprawie samowoli inwestycyjnej przed postępowaniem w sprawie udzielenia zgody na użytkowanie. Organ powinien zawiesić postępowanie w sprawie udzielenia zgody na użytkowanie, jeżeli w sprawie obiektu budowlanego prowadzone jest postępowanie z tytułu samowoli.

Przed udzieleniem zgody na użytkowanie organ nadzoru budowlanego ma obowiązek przeprowadzić kontrolę terenu inwestycji dla obiektu budowlanego kategorii 5 i 6. W przypadku obiektu budowlanego kategorii 4 kontrola jest fakultatywna. Przepis precyzyjnie wskazuje zakres przedmiotowej kontroli.

Określono terminy, w jakich organ powinien przeprowadzić obowiązkową kontrolę (14 dni dla inwestycji kategorii 5 oraz 21 dni dla inwestycji kategorii 6) przed udzieleniem zgody na użytkowanie. Organ ma obowiązek poinformować inwestora o terminie kontroli z co najmniej

trzydniowym wyprzedzeniem. Kontrolę może przeprowadzić pracownik organu posiadający uprawnienia budowlane.

Nałożony został na organ nadzoru budowlanego obowiązek sporządzenia protokołu z przeprowadzonej kontroli oraz przekazania go inwestorowi. Wzór protokołu kontroli zostanie określony w rozporządzeniu. W przypadku istotnego naruszenia warunków technicznych lub naruszeń dotyczących zakresu prowadzonej kontroli organ nakłada na inwestora obowiązek doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem. Inwestor może złożyć zażalenie na przedmiotowe postanowienie. Organ nadzoru budowlanego zobligowany jest do odmowy udzielenia zgody na użytkowanie, jeżeli inwestor nie wykona nałożonego obowiązku.

Określono procedurę właściwą w przypadku stwierdzenia dokonania istotnego odstępstwa bez uzyskania zmiany zgody inwestycyjnej – w takim przypadku organ powinien odmówić udzielenia zgody na użytkowanie, a następnie wszcząć postępowania w sprawie naruszenia przepisów Kodeksu.

Co do zasady dla uzyskania zgody na użytkowanie konieczne jest zakończenie realizacji inwestycji lub etapu inwestycji. W drodze wyjątku Kodeks dopuszcza możliwość udzielenia zgody na użytkowanie w przypadku niewykonania części robót wykończeniowych lub braku zagospodarowania terenu inwestycji lub jego wydzielonej części zgodnie z projektem inwestycyjnym. W takiej sytuacji organ w drodze decyzji może udzielić warunkowej zgody na użytkowanie. Taka zgoda wydawana jest jednokrotnie na czas w niej określony, nie dłuższy niż rok.

Jednocześnie należy podkreślić, że warunkowa zgoda na użytkowanie nie jest zależna od wniosku inwestora. W tym kontekście należy wskazać, że to wynik kontroli upoważnia organ nadzoru budowlanego do udzielenia warunkowej zgody na użytkowanie.

Jeżeli przed upływem terminu warunkowej zgody inwestor wykona wskazane w niej obowiązki i złoży wniosek o udzielenie zgody na użytkowanie, warunkowa zgoda zachowuje ważność do dnia wydania ostatecznej decyzji w sprawie zgody na użytkowanie.

Przepis reguluje formalny obowiązek po stronie organu przekazania inwestorowi dokumentacji wykonawczej lub dziennika budowy. Obowiązek powstaje z chwilą zakończenia postępowania w sprawie zgody inwestycyjnej.

## **Księga VI. Utrzymanie obiektów budowlanych. Katastrofa budowlana**

### **Rozdział 1. Przepisy ogólne**

Jedynym zagadnieniem uregulowanym w przepisach wspólnych dla całej księgi jest przesądzenie, że ilekroć w przepisach mowa jest o właścicielu, należy przez to rozumieć właściciela obiektu budowlanego, jak również użytkownika wieczystego, zarządcę trwałego lub inny podmiot obowiązany do utrzymania obiektu budowlanego w należyтым stanie technicznym.

### **Rozdział 2. Utrzymanie obiektów budowlanych**

Podstawowe zasady związane z utrzymaniem obiektu w odpowiednim stanie technicznym, w porównaniu do obowiązujących zapisów Prawa budowlanego, nie ulegają diametralnym zmianom. Właściciel nadal zobowiązany będzie do użytkowania budynku zgodnie z jego przeznaczeniem oraz utrzymywania go w odpowiednim stanie technicznym, z zastrzeżeniem, że w przypadku kodeksu pojawia się odwołanie do rozdziału 7 Księgi II, w którym wskazano podstawowe wymagania w tym warunki techniczno-budowlane jakie stawiane są budynkom.

Kodeks w sposób jednoznaczny wskazuje, kto jest odpowiedzialny za utrzymanie w odpowiednim stanie technicznym zjazdów przy nieruchomości wraz ze znajdującymi się pod nimi przepustami. Dodatkowo nakłada na właścicieli budynków o funkcji usługowej obowiązek zamieszczenia



w widocznym miejscu w budynku informacji o uzyskaniu decyzji pozwolenia na jego użytkowanie, na której oprócz numeru i daty decyzji pozwolenia na użytkowanie powinna się znaleźć informacja o organie, który ją wydał. Celem nałożenia tego obowiązku jest ukrócenie sytuacji, w których budynki użyteczności publicznej użytkowane są przed uzyskaniem ostatecznej zgody na użytkowanie.

Podobnie, jak w przypadku obowiązujących przepisów, kodeks nakłada na właściciela obowiązek przechowywania dokumentacji powykonawczej przez okres jego istnienia. Nowością jest wprowadzenie obowiązku przekazania przez inwestora właścicielowi obiektu kopii decyzji pozwolenia na użytkowanie.

Na uwagę zasługuje sposób zróżnicowania obowiązków dotyczących corocznych kontroli okresowych. Nowe przepisy przewidują, że na właścicielu budynków zaliczanych do kategorii od 1 do 3 oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych zaliczanych do kategorii 4, będzie spoczywał obowiązek przeprowadzenia corocznej kontroli stanu technicznego instalacji gazowej, wentylacyjnej oraz przewodów kominowych. Coroczna kontrola stanu technicznego elementów budynku i budowli będzie dotyczyła budynków kategorii 4 – 6. Kontrola 5-letnia dotyczy natomiast obiektów budowlanych wszystkich kategorii. Należy podkreślić, że na podstawie przepisów kodeksu zostanie wydane rozporządzenie określające wzór protokołu kontroli, mając na względzie konieczność jednoznacznego wskazania elementów budynku podlegających kontroli oraz zapewnienie jednolitości i czytelności protokołu.

W kodeksie pojawia się pojęcie „kontroli bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego”. Zgodnie z projektowanymi przepisami, jej przeprowadzenie wymagane będzie w określonych w kodeksie przypadkach. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na odniesienie się w kodeksie do konieczności przeprowadzenia takiej kontroli w sytuacji, gdy wymaga tego instrukcja użytkowania obiektu, a więc np. w zakresie konieczności przeprowadzenia okresowych badań przemieszczeń i odkształceń obiektu. Projektowane przepisy nakładają na właściciela budynku obowiązek przeprowadzenia takiej kontroli również w sytuacji, gdy użytkownik lokalu zgłasza występujące w lokalu nieprawidłowości. W przypadku gdy właściciel nie dokona kontroli bezpiecznego użytkowania budynku w terminie trzech dni, działania w tym zakresie podejmie organ nadzoru budowlanego, co automatycznie związane będzie z możliwością nałożenia na właściciela kary administracyjnej, w związku z niewypełnieniem nałożonych na niego w kodeksie obowiązków.

W następstwie powyższego, inwestycje kategorii 5-6 oraz kategorii 4 z wyłączeniem obiektów o funkcji mieszkalnej, letniskowej, inwentarskiej i pomocniczej, będą wymagały prowadzenia książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do wpisów dotyczących przeprowadzanych kontroli stanu technicznego i bezpiecznego użytkowania obiektu oraz remontów i robót przeprowadzanych w okresie użytkowania obiektu budowlanego.

Kodeks przewiduje ponadto rozwiązania, które mają stanowić efektywną metodę egzekwowania obowiązków nałożonych przez organ nadzoru budowlanego na właściciela obiektu budowlanego, takich jak:

- 1) nakaz przeprowadzenia kontroli obiektu budowlanego w odpowiednim ze względu na rodzaj potencjalnego zagrożenia zakresie lub przedstawienia opinii technicznych lub ekspertyz dotyczących stanu technicznego obiektu,
- 2) nakaz usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości dotyczących obiektu budowlanego mogących powodować zagrożenie dla określonych dóbr albo wynikających ze stanu technicznego obiektu, w tym zakazanie użytkowania obiektu budowlanego,

- 3) nakaz remontu, odbudowy, zabezpieczenia lub rozbiórki nieużytkowanego lub niewykończonego obiektu budowlanego,
- 4) nakaz opróżnienia w całości lub części obiektu budowlanego.

Przepisy kodeksu odnoszą się również do kwestii wykonania robót budowlanych mających na celu usunięcie nieprawidłowości stanu technicznego, w przypadku budynków wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. W takiej sytuacji decyzję o usunięciu nieprawidłowości stanu technicznego, wydaje się w uzgodnieniu z organem ochrony zabytków, który zobowiązany jest zająć stanowisko w terminie 7 dni od dnia otrzymania projektu decyzji. Analogicznie, w przypadku decyzji nakazującej rozbiórkę nieużytkowanego obiektu budowlanego wymagana jest zgoda ministra właściwego do spraw kultury w zakresie budynków wpisanych indywidualną decyzją do rejestru zabytków oraz wojewódzkiego konserwatora zabytków w przypadku budynków zlokalizowanych na obszarze wpisanym do rejestru zabytków lub objętych ochroną konserwatorską na podstawie planu miejscowego.

Wprowadzenie jednoznacznego zapisu w tym zakresie, ma na celu poprawę współpracy pomiędzy organami nadzoru budowlanego i ochrony zabytków oraz umożliwi sprawniejsze podejmowanie działań związanych z usuwaniem zagrożeń bezpieczeństwa ludzi bądź mienia, przy zachowaniu warunków ochrony konserwatorskiej.

W przypadku braku możliwości określenia właściciela obiektu budowlanego, zastępczo, wskazano, że obowiązki związane z utrzymaniem obiektu budowlanego w odpowiednim stanie technicznym będzie wykonywał organ nadzoru budowlanego na koszt wojewody.

### **Rozdział 3. Katastrofa budowlana**

Kodeksowa regulacja problematyki katastrofy budowlanej nie odbiega zasadniczo od rozwiązań przyjętych w Prawie budowlanym.

## **Księga VII. Postępowanie administracyjne i sądownoadministracyjne w sprawach objętych Kodeksem**

### **Rozdział 1. Postępowanie administracyjne**

Do postępowań administracyjnych w sprawach uregulowanych w Kodeksie zastosowanie znajdują przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego z uwzględnieniem specyficznych regulacji wynikającymi z niniejszego rozdziału. Regulacje przewidziane w Kodeksie mają na celu dostosowanie ogólnego postępowania administracyjnego do potrzeb prowadzenia procesu inwestycyjno-budowlanego, by stał się on sprawniejszy i szybszy. Będą one miały również zastosowanie do postępowań odwoławczych, zażaleniowych, postępowań wszczętych w wyniku wznowienia postępowania, a także postępowań dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji, jej uchylenia lub zmiany w zakresie spraw wynikających z przepisów Kodeksowych.

Z wejściem w życie Kodeksu powiązane jest wejście w życie nowej ustawy o organach administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego, która będzie zawierała szczegółowe regulacje dotyczące tych organów. Podział na administrację architektoniczno-budowlaną i nadzór budowlany, zwłaszcza w kontekście ich kompetencji, jest logiczny i w pełni uzasadniony. Stąd projektodawca planuje jego utrzymanie. W związku z nomenklaturą zastosowaną w Kodeksie, w tym ustanowieniem zgody inwestycyjnej, jako instytucji organizującej cały proces inwestycyjny, zmieniona zostanie nazwa organu administracji architektoniczno-budowlanej na organ administracji inwestycyjnej.

W zakresie administracji inwestycyjnej organami pierwszej instancji są starosta oraz wojewoda w odniesieniu do bardziej złożonych i skomplikowanych inwestycji wyliczonych w tym przepisie.

Organem wyższego stopnia w odniesieniu do starosty ustanowiono wojewodę, w stosunku do wojewody – ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią oraz mieszkalnictwa. Ustanowienie ww. ministra organem administracji inwestycyjnej stanowi istotne novum w stosunku do obecnego stanu rzeczy. Zdaniem projektodawcy rozwiązanie takie przyczyni się do sprawniejszego funkcjonowania tych organów. Przedmiotowy minister jako organ administracji rządowej, który jest odpowiedzialny za politykę państwa m.in. w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego, geodezji i kartografii, rewitalizacji, wspierania mieszkalnictwa, gospodarki nieruchomościami i infrastruktury komunalnej, a także sprawuje nadzór nad Głównym Inspektorem Nadzoru Budowlanego oraz Głównym Geodetą Kraju, powinien mieć również realny wpływ na terminowość i prawidłowość wydawanych rozstrzygnięć w procesie budowlano-inwestycyjnym, zwłaszcza w odniesieniu do najbardziej złożonych inwestycji. Ponadto, należy mieć również na uwadze, iż w odczuciu społecznym minister właściwy do spraw gospodarowania przestrzenią i mieszkalnictwa jest tym, który powinien wskazywać kierunek rozstrzygnięć wydawanych przez organy administracji inwestycyjnej niższego stopnia, o czym świadczy duża liczba próśb o interpretację szeroko rozumianych przepisów „prawa budowlanego” zgłaszanych przez obywateli. Uczynienie ww. ministra organem administracji inwestycyjnej powinno zatem wpłynąć pozytywnie na jednolitość rozstrzygnięć wydawanych przez organy niższego stopnia. Na problemy w tym zakresie wskazywała bowiem przygotowana przez Najwyższą Izbę Kontroli informacja o wynikach kontroli pn.: „Wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektów mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego wraz z infrastrukturą towarzyszącą” z 9 marca 2016 r.<sup>11</sup>

Dodatkowo w Kodeksie przesądzona została kwestia właściwości rzeczowej organów administracji inwestycyjnej. W przypadku gdy inwestycja częściowo sytuowana będzie na obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej, w pasie technicznym pasa nadbrzeżnego lub na obszarze zastrzeżonym – właściwym organem administracji inwestycyjnej zawsze będzie wojewoda.

Organami nadzoru budowlanego pierwszej instancji pozostaną: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (dla inwestycji dla których właściwym organem administracji inwestycyjnej będzie starosta) oraz wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (dla inwestycji dla których właściwym organem administracji inwestycyjnej będzie wojewoda).

Jako organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia wskazano wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (w stosunku do powiatowego inspektora nadzoru budowlanego) oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (w stosunku do wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego).

W Kodeksie rozstrzygnięta została właściwość miejscowa organów administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego. Jeśli inwestycja położona jest na obszarze właściwości dwóch lub więcej organów, organem właściwym będzie ten, na obszarze którego znajdować będzie się największa część terenu inwestycji.

Przepisy Kodeksu precyzyjnie określają strony postępowań wszczynanych na jego podstawie. Rozwiązanie to ma stanowić remedium na trudności z określaniem kręgu stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę w oparciu o wyznaczanie obszaru oddziaływania danego obiektu. Definicja obszaru oddziaływania obiektu (art. 3 pkt 20 Pb) jest dość niefortunna i enigmatyczna, nie daje ona bowiem jednoznacznego i namacalnego kryterium oceny, czy dana nieruchomość znajduje się już w obszarze oddziaływania obiektu czy też nie, lecz odsyła ona do przepisów odrębnych, które nie zostały również przez ustawodawcę bliżej zdefiniowane. Z tej też przyczyny definicja nastęrcza wiele problemów w jej prawidłowej interpretacji, a tym samym również zastosowaniu w praktyce.

---

<sup>11</sup> <https://www.nik.gov.pl/plik/id,10876,vp,13217.pdf>

Prawidłowe ustalenie obszaru oddziaływania obiektu, a tym samym również stron postępowania w sprawie pozwolenia na budowę w praktyce odgrywa istotną rolę, ponieważ tylko podmiot, który ma przymiot strony w danym postępowaniu, może zapoznawać się z aktami sprawy, żądać od organu ustosunkowania się do wnoszonych pism i wniosków, brać udział w czynnościach podejmowanych przez organ, a także składać odwołania od wydanej decyzji bądź środki zaskarżenia do sądu administracyjnego. Błędne ustalenie kręgu stron (pominięcie chociażby jednego podmiotu, któremu przymiot strony przysługuje), co często ma miejsce obecnie, niesie ze sobą zagrożenia dla inwestora, gdyż decyzja o pozwoleniu na budowę – nawet ostateczna – może podlegać wzruszeniu w trybie postępowań nadzwyczajnych, tj. postępowania wznowieniowego lub postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Obecnie ma to miejsce między innymi wówczas, gdy w trakcie toczącego się postępowania krąg stron postępowania był określony zbyt wąsko i nie wszystkie strony brały udział w tym postępowaniu na skutek nieprawidłowego wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu.

Kodeks wyróżnia dwie podstawowe sytuacje różniące się sposobem wyznaczania stron postępowania w sprawie zgody inwestycyjnej w zależności od tego czy dana inwestycja znajduje się na obszarze, na którym obowiązuje plan miejscowy lub plan lokalizacji, czy też znajduje się ona na obszarze gdzie takich planów nie ma.

W przypadku obszaru, dla którego obowiązuje plan miejscowy lub plan lokalizacji wyznaczenie stron postępowania następuje w zależności od tego, jak skomplikowana jest planowa do realizacji inwestycja (zaliczenie do określonej kategorii). I tak, dla prostych inwestycji zaliczonych do kategorii 1 i 2 stroną będzie tylko inwestor (z wyłączeniem inwestycji dotyczących liniowych obiektów telekomunikacyjnych). Należy zauważyć, że to ograniczenie kręgu stron zrównoważy 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. W przypadkach bardziej skomplikowanych inwestycji stronami będą w zależności od kategorii inwestycji: inwestor, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, na których znajduje się teren inwestycji, właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości przylegających do terenu inwestycji, którzy wyznaczeni zostaną na podstawie odległości obiektu od granicy nieruchomości, zarządcy obiektów posiadających strefy bezpieczeństwa, właściciele i użytkownicy wieczystości nieruchomości, na których znajduje się pas drogowy, pas technologiczny lub strefa bezpieczeństwa.

Tak precyzyjnie określony w zależności od kategorii inwestycji katalog stron powinien w znaczącym stopniu uprościć postępowanie w sprawie zgody inwestycyjnej i zapobiegać wzruszeniu decyzji administracyjnych w tej sprawie w związku z odmówieniem określonemu podmiotowi przymiotu strony, a sytuacji gdy istniały przesłanki ku temu. Powyższy przepis w znacznym stopniu wpłynie zatem na stabilizację sytuacji inwestora.

Kodeks precyzyjnie wskazuje również strony postępowania w sprawie zgody inwestycyjnej w sytuacji, gdy dotyczy ona obszaru, na którym nie obowiązuje plan miejscowy ani plan lokalizacji. W przypadku planowanych inwestycji kategorii 1 i 2 projektodawca uznał, że ze względu na mały stopień skomplikowania tych inwestycji stroną wskazanego postępowania powinien być tylko inwestor (z wyłączeniem inwestycji dotyczących liniowych obiektów telekomunikacyjnych). Z kolei w odniesieniu do inwestycji kategorii 3-6 stronami – oprócz inwestora – będą także właściciele lub

użytkownicy wieczystości nieruchomości, na których znajduje się teren inwestycji, a także właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości położonych w obszarze analizowanym.

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 mieszczenia 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. W konsekwencji większej jednoznaczności przepisów zmniejszy się obciążenie pracowników organów administracji publicznej w związku z ustalaniem stron oraz liczba błędów w tym procesie.

Kodeks przyznaje gminie uprawnienia prokuratora, o których mowa w dziale IV Kodeksu postępowania administracyjnego w postępowaniach w sprawie zgody inwestycyjnej. W ten sposób gmina zyskuje prawo udziału w każdym stadium ww. postępowania, a także prawo wniesienia sprzeciwu od ostatecznej decyzji w sprawie zgody inwestycyjnej. Gmina będzie mogła wziąć udział w postępowaniu wówczas, gdy będzie miała uzasadnione wątpliwości, czy organ administracji inwestycyjnej wykona ciążący na nim obowiązek zapewnienia przestrzegania prawa, w tym załatwienia sprawy, mając na względzie interes społeczny lub słuszny interes obywateli. W ten sposób zostaną zabezpieczone interesy gmin, które powinny mieć wpływ na sposób zagospodarowania swojego terenu, ale także interesy ich mieszkańców jako społeczności lokalnej.

Kodeks przesądza także kto jest stroną postępowania w sprawie zgody na użytkowanie. Co do zasady stroną w tym postępowaniu będzie tylko inwestor. Wyjątek dotyczy inwestycji, dla których właściwym organem administracji inwestycyjnej pierwszej instancji jest wojewoda – w takim przypadku projektodawca uznał za uzasadnione rozszerzenie kręgu stron o właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości przylegających do terenu inwestycji, w stosunku do której wszczyna się postępowanie w sprawie zgody na użytkowanie.

W Kodeksie określone zostały strony postępowania dotyczącego podziału nieruchomości. Stronami tego postępowania są: inwestor, właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości objętych podziałem, osoby, którym przysługują inne ograniczone prawa rzeczowe do tych nieruchomości, a także właściciele lub użytkownicy wieczystości nieruchomości przylegających do tych objętych podziałem. Wszystkie te podmioty będą żywo zainteresowane wynikiem ww. postępowania, zwłaszcza że podział ten będzie związany z utworzeniem terenu dla konkretnej inwestycji, a jej realizacja wywoływać będzie konkretne skutki dla podmiotów wyżej wymienionych. W związku z tym projektodawca z góry przesądził, iż mają one interes prawny w postępowaniu dotyczącym podziału nieruchomości i w związku z tym przysługuje im status strony w tym postępowaniu. Dodatkowo należy wskazać, że w przypadku gdy podział nieruchomości nastąpi w zgodzie inwestycyjnej lub w decyzji zintegrowanej, wymienione osoby będą stronami postępowania w sprawie wydania tych zgód, ale tylko w zakresie dokonywanego w nich podziału nieruchomości.

W postępowaniach dotyczących wywłaszczenia nieruchomości, a także publicznego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości stronami będą osoby, o których mowa w art. 28 Kodeksu postępowania administracyjnego. Zatem, będą to podmioty, które mogą wykazać w tych postępowaniach swój interes prawny rozumiany jako „interes indywidualny, konkretny i sprawdzalny obiektywnie, a jego istnienie znajduje potwierdzenie w okolicznościach faktycznych, będących przesłankami zastosowania przepisu prawa materialnego. Interes prawny to zatem interes, którego podstawą mogą być wyłącznie przepisy materialnego prawa administracyjnego, a to z tego względu, że decyzja administracyjna jest

władczą konkretyzacją prawa administracyjnego" (tak wyroku NSA z dnia 17 kwietnia 2007 r., I OSK 755/06, Lex nr 337023).

Stronami postępowania w sprawie decyzji zintegrowanej będą podmioty, które określone zostały w Kodeksie jako strony:

- 1) postępowania w sprawie zgody budowlanej,
- 2) postępowania w sprawie podziału nieruchomości oraz
- 3) postępowania w sprawie wywłaszczenia nieruchomości lub publicznego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości.

Tak określony krąg stron w postępowaniu w sprawie decyzji zintegrowanej jest konsekwencją rozstrzygnięć jakie ta decyzja zawiera. W decyzji zintegrowanej dokonuje się bowiem podziału nieruchomości, wywłaszczenia lub publicznego ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, określa się wysokość odszkodowania z tym związanego, a także udziela się zgody inwestycyjnej.

Doktryna prawa administracyjnego przyjmuje co do zasady zakaz sukcesji na płaszczyźnie prawa publicznego, a więc niedopuszczalność przeniesienia praw i obowiązków wynikających z aktu administracyjnego, w tym także z decyzji administracyjnej. Istotą aktu administracyjnego jest bowiem jednostronne określenie, przez kompetentny organ administracyjny, praw oraz obowiązków zindywidualizowanego adresata w konkretnej sytuacji i na podstawie konkretnego stanu prawnego (J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 183). Kodeks ustanawia od tej zasady wyjątki w stosunku do decyzji administracyjnych wydawanych na gruncie Kodeksu. Będą mieć one zastosowanie także do postępowań zakończonych w sposób milczący. Generalnie dopuszczalne będzie przeniesienie decyzji za zgodą dotychczasowego inwestora na innego pod warunkiem, iż przyjmuje on wszystkie warunki w niej określone, a ponadto gdy przedłoży oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, jeżeli jest ono wymagane w danej sprawie. Zgoda dotychczasowego inwestora na przeniesienie decyzji nie będzie jednak wymagana w przypadku, gdy utracił on prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Takie rozwiązanie ma na celu umożliwić innemu inwestorowi dokończenie inwestycji rozpoczętej a nie zakończonej przez dotychczasowego inwestora, który nie może bądź nie jest zainteresowany już jej dalszą realizacją i utracił prawo dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Mając na uwadze, iż taki inwestor nie ma już żadnego interesu w tym by inwestycja została zakończona, a wręcz przeciwnie może szkodzić przyszłym inwestorom, projektodawca uznał, że w takiej sytuacji zgoda inwestora na przeniesienie decyzji nie jest potrzebna. Regulacja ta jest istotna z punktu widzenia potrzeby dokończenia dużych inwestycji (np. budowy szpitali), gdy dotychczasowy inwestor z różnych powodów nie może jej dokończyć (np. z powodu bankructwa), a inwestycja jest społecznie użyteczna i pochłonęła już dużo zasobów. Ponadto, gdy dotychczasowy inwestor jest stroną umowy urbanistycznej lub umowy infrastrukturalnej przeniesienie decyzji może nastąpić tylko pod warunkiem wstąpienia nowego inwestora w prawa i obowiązki strony tej umowy. Jest to logiczny warunek wynikający z celów jakim służą przedmiotowe umowy. Stronami postępowania w sprawie przeniesienia ww. decyzji będą inwestorzy między którymi będzie dokonane to przeniesienie.

Kodeks reguluje ponadto kwestie tzw. notorium powszechnego i notorium urzędowego. Strony zostaną zwolnione w ramach postępowań administracyjnych dotyczących procesu inwestycjo-budowlanego z obowiązku przedkładania organom dokumentów lub informacji które:

- 1) są powszechnie znane,
- 2) są zamieszczone w Rejestrze Urbanistyczno – Budowlanym,

- 3) są znane organowi z urzędu,
- 4) są w posiadaniu innego organu, który udostępnia je w postaci elektronicznej bez pobierania opłaty.

Przedmiotowa regulacja ma na celu odciążenie stron i zmniejszenie formalizmu, a przez to usprawnienie ww. postępowań administracyjnych. Przyczyni się to także do zmniejszenia ich kosztów, zwłaszcza w odniesieniu do stron tych postępowań.

W Kodeksie ograniczono przesłanki skutkujące zawieszeniem postępowania dotyczącego inwestycji celu publicznego. Postępowanie takie nie będzie zawieszane w przypadku:

- 1) śmierci strony lub stron, jeżeli wezwanie spadkobierców do udziału w tym postępowaniu nie jest możliwe i nie zachodzą okoliczności, których mowa w art. 30 § 5 Kodeksu postępowania administracyjnego;
- 2) śmierci przedstawiciela ustawowego strony;
- 3) utraty przez stronę lub przez jej przedstawiciela ustawowego zdolności do czynności prawnych.

Dodatkowo, w przypadku postępowań dotyczących inwestycji celu publicznego, a także przy wydawaniu rozstrzygnięć, o których mowa w Księdze VI i IX, jeżeli dotyczyć one będą nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, przymiotu strony nie będzie posiadała osoba sprawująca zarząd majątkiem spadkowym, ani kurator wyznaczony przez sąd. W takich przypadkach organ nie będzie miał także obowiązku występowania do sądu z wnioskiem o wyznaczenie przedstawiciela dla osoby nieobecnej lub niezdolnej do czynności prawnych. Wyłączono bowiem stosowanie art. 30 § 5 i 34 Kodeksu postępowania administracyjnego. Jest to konsekwencja wprowadzonej do Kodeksu regulacji, iż nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie stanowi przeszkody dla lokalizacji i realizacji takiej inwestycji. Jednocześnie Kodeks wprowadza w powyższych sytuacjach możliwość wyznaczenia przez organ prowadzący postępowanie przedstawiciela uprawnionego do działania w tym postępowaniu, jeżeli uzna że jest to niezbędne do przeprowadzenia postępowania. Regulacje powyższe mają na celu usprawnienie i skrócenie czasu trwania postępowań wynikających z materii Kodeksu, w szczególności postępowań dotyczących inwestycji celu publicznego. Nieuregulowany stan prawny nieruchomości, brak spadkobierców, przedłużające się postępowania spadkowe nie powinny stanowić przeszkody dla realizacji tego typu inwestycji, które mają przecież doniosłe znaczenie społeczne.

Kodeks wprowadza zasadę, iż prawa rzeczowe do nieruchomości ustalane będą na podstawie treści ksiąg wieczystych, zbioru dokumentów albo innych dokumentów urzędowych. Ponadto, 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 i użytkowników wieczystych nieruchomości będzie zatem upewnienie się, czy stan uwidoczony w ewidencji odpowiada rzeczywistemu stanowi prawnemu. Kodeks dopuszcza jednak przyjęcie przez organ danych innych niż wynikające z ww. ewidencji, jeśli będą one znane mu z urzędu lub gdy zostały wskazane przez stronę w toku postępowania. 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, użytkownika wieczystego lub zarządcy nieruchomości, zawiadomienia dokonywane będzie w drodze obwieszczenia.

Kodeks określa sposób dokonywania doręczeń zawiadomień o wszczęciu postępowania, pism w jego toku, które kierowane są do wszystkich stron, a także rozstrzygnięć oraz zawiadomień o ich wydaniu. W sytuacji gdy postępowanie dotyczyć będzie inwestycji celu publicznego lub gdy liczba stron

przekracza 20 zawiadomienie o wszczęciu postępowania oraz inne pisma w jego toku doręczać się będzie w sposób przewidziany w art. 39 – 48 Kodeksu postępowania administracyjnego – inwestorowi oraz właścicielom i użytkownikom wiecznym nieruchomości objętych wnioskiem o wydanie decyzji. Doręczenie ww. pism pozostałym stronom nastąpi w formie obwieszczenia. Podobne zasady dotyczyć będą doręczania rozstrzygnięć oraz zawiadomień o ich podjęciu. Rozstrzygnięcie doręczane będzie wnioskodawcy, natomiast zawiadomienie o rozstrzygnięciu doręczane będzie właścicielom oraz użytkownikom wiecznym nieruchomości objętych tym rozstrzygnięciem, z tym że Kodeks przyjmuje fikcję prawną, że skutkiem doręczenia tego zawiadomienia jest doręczenie rozstrzygnięcia tym podmiotom. Pozostałym stronom rozstrzygnięcie doręczane będzie w drodze obwieszczenia. Ponadto, Kodeks precyzuje jakie elementy powinno zawierać zawiadomienie o wszczęciu postępowania, a także o wydaniu rozstrzygnięcia i obwieszczenie w tej sprawie. Są to: oznaczenie terenu inwestycji objętego wnioskiem lub rozstrzygnięciem zgodnie z oznaczeniem przyjętym w ewidencji gruntów i budynków, a także informacja o sposobie w jaki strony mogą zapoznać się odpowiednio z aktami sprawy lub z treścią rozstrzygnięcia.

Powyższe rozwiązanie ma wpłynąć na sprawność i ekonomikę postępowań prowadzonych przed organami administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego oraz zmniejszyć jego biurokratyzację.

Kodeks określa również, że obwieszczeń w postępowaniach z niego wynikających należy dokonywać w urzędzie obsługującym organ prowadzący postępowanie, w urzędach gmin właściwych ze względu na lokalizację inwestycji, a także w Biuletynie Informacji Publicznej tego urzędu i tych gmin, w prasie lokalnej, a także w utworzonym na podstawie Kodeksu – Rejestrze urbanistyczno-budowlanym. Tak szeroka publikacja obwieszczeń ma zabezpieczyć interesy stron tych postępowań poprzez zapewnienie łatwego dostępu do informacji o nich i podejmowanych w ich toku rozstrzygnięciach.

Kodeks określa terminy na wydanie decyzji w sprawie zgody inwestycyjnej, decyzji zintegrowanej, decyzji odszkodowawczej, a także decyzji w sprawie zgody na użytkowanie. Terminy wyznaczone do wydania decyzji w sprawie zgody inwestycyjnej uzależnione zostały od tego czy zgoda ta dotyczy terenu objętego ustaleniami planu miejscowego czy też nie oraz od kategorii inwestycji i mieszczą się w przedziale od 14 do 120 dni. Decyzja zintegrowana dla inwestycji klasy I powinna zostać wydana w 60 dni od dnia wszczęcia postępowania, a dla klasy II w terminie 90 dni. Decyzję odszkodowawczą organ zobowiązany jest wydać w 60 dni, od dnia w którym decyzja zintegrowana stała się ostateczna. Termin ten ulega skróceniu do 30 dni, gdy nieruchomość zabudowanych jest budynkiem mieszkalnym lub w przypadku lokali mieszkalnych. Jeżeli zaś decyzja zintegrowana dotyczy nieruchomości zabudowanych budynkiem mieszkalnym i nadano jej rygor natychmiastowej wykonalności, decyzję odszkodowawczą wydaje się w ciągu 60 dni od dnia nadania tego rygoru.

Terminy dla wydania decyzji w sprawie zgody na użytkowanie określone zostały z uwzględnieniem kategorii inwestycji i mieszczą się w przedziale od 14 do 45 dni.

Mając na uwadze jak często kwestionowane przez strony są rozstrzygnięcia administracyjne dotyczące odszkodowań wprowadzona została możliwość zaskarżenia decyzji w sprawie zgody inwestycyjnej albo decyzji zintegrowanej, tylko w części dotyczącej odszkodowania. W takim przypadku pozostała część decyzji staje się ostateczna. Rozwiązanie to ma zapobiegać blokowaniu możliwości rozpoczęcia inwestycji z uwagi na przedłużające się postępowanie odwoławcze, a często także sądownoadministracyjne (brak przymiotu ostateczności i prawomocności decyzji odnośnie lokalizacji i zgody budowlanej) w przypadku, gdy kwestionowana jest tylko część rozstrzygnięcia dotycząca odszkodowania (jego wysokości, sposobu szacowania, itp.). Ponadto, w sytuacji gdy wniesione zostało odwołanie tylko w części dotyczącej odszkodowania organ odwoławczy może wydać takie same rozstrzygnięcia w odniesieniu do zaskarżonej części jak przy rozpatrywaniu odwołania od całości decyzji (art. 138 Kodeksu postępowania administracyjnego).



Kodeks dopuszcza wydawanie zgody inwestycyjnej w drodze milczącego zakończenia postępowania. Instytucja milczącego załatwienia sprawy ma na celu przyspieszenie i uproszczenie postępowania administracyjnego, jak również usprawnienie i zmniejszenie kosztów funkcjonowania administracji. Stanowić ona będzie alternatywę dla klasycznego modelu zakończenia postępowania administracyjnego decyzją. Upraszczenie procedur administracyjnych m.in. poprzez wprowadzenie milczącego załatwienia spraw stanowi jedno z zagadnień uregulowanych w dyrektywie 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym. Instytucja ta uregulowana została w ustawodawstwach państw europejskich, takich jak: Francja, Włochy, Hiszpania czy Niemcy.

Milczące załatwienie sprawy polega na wprowadzeniu rodzaju fikcji pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji inwestycyjnej - "milczenie" organu po upływie ustawowego terminu na załatwienie sprawy uznawać się za jej załatwienie w sposób uwzględniający w całości żądanie strony. Wydawanie zgody inwestycyjnej w drodze milczącego zakończenia postępowania będzie możliwe w odniesieniu do niektórych kategorii inwestycji (2-4) oraz jeżeli stosowy wniosek tym zakresie złoży inwestor i będzie on jedyną stroną postępowania. Jeżeli jednak przepis szczególny wyłączy możliwość wydania rozstrzygnięcia w formie milczącego zakończenia postępowania, a inwestor złoży wniosek o takie rozpatrzenie sprawy, organ będzie miał obowiązek wydać postanowienie o niedopuszczalności wydania rozstrzygnięcia w drodze milczącego zakończenia postępowania i prowadzić sprawę w trybie zwykłym.

Kodeks wprowadza modyfikacje procedury dotyczącej opiniowania i uzgadniania projektów rozstrzygnięć wydawanych na jego podstawie. Jeżeli zatem przepis szczególny nie będzie stanowił inaczej, niezajęcie stanowiska przez organ opiniujący lub uzgadniający w określonym terminie traktowane będzie jako brak zastrzeżeń. Projektodawca uznał bowiem, iż wprowadzenie fikcji uzgodnienia lub pozytywnego zaopiniowania projektu rozstrzygnięcia po upływie wyznaczonego terminu w znaczący sposób przyspieszy postępowania administracyjne dotyczące procesu inwestycyjno – budowlanego. W przypadku takiego „milczącego” uzgodnienia lub zaopiniowania zażalenie nie będzie przysługiwać (ponieważ nie będzie wydawane żadne postanowienie). W takim przypadku nie znajdzie również zastosowania instytucja ponaglenia. Ponadto, nie będzie się dokonywać uzgodnień jeśli przedmiot uzgodnienia pozostaje w kompetencji organu właściwego do wydania zgody inwestycyjnej.

Kodeks wprowadza zobowiązanie dla organów nadzoru budowlanego do przeprowadzenia kontroli, wykonania obowiązku dokonania określonej czynności, jeśli obowiązek ten został nałożony w drodze decyzji administracyjnej. Kontrola powinna zostać przeprowadzona w terminie 30 dni od dnia upływu terminu na dokonanie ww. czynności. Z jej przebiegu organ będzie zobowiązany do sporządzenia protokołu, który będzie przekazywany zobowiązanemu.

W ten sposób organy nadzoru budowlanego będą miały zapewnioną rzeczywistą kontrolę nad wykonywaniem obowiązków nałożonych w toku postępowań toczących się na podstawie przepisów Kodeksu. Do tej pory często zdarzało się, że podmiot zobowiązany do wykonania określonych czynności nie wykonywał ich, mając na uwadze, że ryzyko sprawdzenia zastosowania się do nałożonego obowiązku jest niewielkie.

Wyłączono stosowanie przepisów dotyczących kontroli działalności gospodarcze przedsiębiorców wnikających z ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (rozdział 5) do kontroli przeprowadzanej przez organy nadzoru budowlanego. Jest to przede wszystkim spowodowane różnymi celami tych kontroli, ponadto stosowanie wielu ograniczeń w kontroli podmiotów gospodarczych wynikających z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (np. co do

liczby dni kontroli w roku) w praktyce uniemożliwiłoby wykonywanie zadań nadzoru budowlanego w odniesieniu do przedsiębiorców.

Kodeks przewiduje, że organ wyższego stopnia nie powinien uchylać decyzji w całości, jeżeli wadą dotknięta jest jej część dotycząca niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Proponowana regulacja ma na celu utrzymanie rozstrzygnięć (decyzji) podejmowanych przez organy administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego, jeżeli wadą dotknięta jest tylko jego część.

Kodeks wprowadza warunki, od których zależy możliwość stwierdzenia nieważności decyzji w sprawie zgody inwestycyjnej oraz decyzji zintegrowanej, a także uchylenia tej decyzji w wyniku postępowania wznowieniowego.

Zgodnie z propozycją nie będzie można stwierdzić nieważności zgody inwestycyjnej jeżeli na jej podstawie została zrealizowana inwestycja, a od uzyskania zgody na użytkowanie, jeśli była wymagana albo od rozpoczęcia użytkowania upłynęło 5 lat. Zdaniem projektodawcy okres 5 lat jest wystarczający w tym przypadku na wzruszenie zgody, jeśli jej wydanie narusza interesy innych niż inwestor podmiotów. Dla decyzji zintegrowanej przewidziane zostały krótsze terminy na złożenie ewentualnego wniosku o stwierdzenie nieważności:

- dla inwestycji klasy I i II – rok od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna oraz
- dla inwestycji klasy III – 3 lata od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna, a inwestor przystąpił do realizacji inwestycji.

Po upływie takich samych terminów nie można również uchylić decyzji zintegrowanej na skutek wznowienia postępowania.

Po spełnieniu ww. warunków i upływie terminów organ rozpatrujący sprawę odnośnie nieważności ww. decyzji lub wznowienia postępowania, jeśli uzna że zachodzą przesłanki do wyeliminowania tych decyzji z obrotu prawnego, ograniczy się do stwierdzenia ich wydania z naruszeniem prawa. Otworzy to furtkę podmiotom, których interese prawne zostały naruszone przez wydanie decyzji obciążonych takimi wadami do żądania roszczeń odszkodowawczych.

Podobnie projektodawca uznał, iż nie powinno się uchylać zgody inwestycyjnej albo decyzji zintegrowanej w wyniku wznowienia postępowania z powodu niebrania przez stronę udziału w postępowaniu dotyczących tych decyzji, bez jej winy, jeśli inwestycja została zlokalizowana i zrealizowana na nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym. Jest to naturalna konsekwencja przyjęcia w Kodeksie zasady, iż nieuregulowany stan prawny nie stanowi przeszkody do lokalizacji i realizacji na nich inwestycji celu publicznego.

Kodeks doprecyzowuje, iż do zmiany decyzji wydawanych na podstawie przepisów Kodeksu stosuje się przepisy właściwe do ich wydania z uwzględnieniem zakresu zmiany. Ponadto, w przypadku wydania rozstrzygnięcia w formie milczącego zakończenia postępowania jego zmiana powinna nastąpić w formie decyzji.

## **Rozdział 2. Postępowanie sądowoadministracyjne**

Projektuje się, że sąd administracyjny nie będzie uchylał decyzji w całości, ani stwierdzał jej nieważności w całości, jeżeli wadą dotknięta jest jej część dotycząca niektórych nieruchomości lub dających się wyodrębnić ich części mogących funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Proponowana regulacja ma na celu utrzymanie rozstrzygnięć (decyzji) podejmowanych przez organy administracji inwestycyjnej i nadzoru budowlanego odnośnie inwestycji liniowych, jeżeli wadą dotknięta jest tylko jego część

Jednocześnie uregulowano kwestię wstrzymania wykonania rozstrzygnięcia wydanego w toku procesu inwestycyjnego w przypadku wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Sąd może uzależnić takie wstrzymanie od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora. Jest to racjonalne rozwiązanie zabezpieczające interesy inwestorów, każdy bowiem przestój w robotach budowlanych lub opóźnienia w ich rozpoczęciu rodzi poważne koszty, zwłaszcza mając na uwadze długotrwałość postępowań sądowoadministracyjnych. W zależności od wyniku rozpoznana skarga kaucja będzie zwracana lub zaliczana na poczet ewentualnych roszczeń inwestora.

Ostatnim elementem podlegającym regulacji jest oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele inwestycyjne - składane będzie pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. W Kodeksie określona została treść klauzuli w powyższej sprawie, jaka powinna się znaleźć w tym oświadczeniu.

### **Rozdział 3. Przepisy wykonawcze**

Kodeks przewiduje delegację ustawową dla ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią i mieszkalnictwa do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowej zawartości i postaci wniosków o wydanie rozstrzygnięć w nim uregulowanych oraz szczegółowej zawartości i formy oświadczeń o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, oświadczeń głównego projektanta, projektanta współpracującego oraz projektanta sprawdzającego oraz oświadczeń o rodzaju inwestycji i funkcji obiektu budowlanego. Ponadto, w rozporządzeniu tym ww. minister będzie mógł określić wzory tych dokumentów.

Kodeks ustanawia delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarowania przestrzenią i mieszkalnictwa do określenia w drodze rozporządzenia sposobu zatwierdzania projektu inwestycyjnego. Dodatkowo w tym rozporządzeniu minister będzie mógł określić sposób przekazywania projektu inwestycyjnego lub planu sytuacyjnego sporządzonych w postaci elektronicznej pomiędzy inwestorem a organami administracji publicznej.

### **Księga VIII. 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.

Zakres danych gromadzonych w Rejestrze obejmować będzie dane pochodzące m. in. z aktów planowania przestrzennego, aktów nadzoru nad działalnością samorządu w sprawach stanowienia prawa ogłoszeń w toku postępowań w przedmiocie uchwalenia albo zmiany aktów.

Powszechny i nieodpłatny dostęp do informacji zawartych w rejestrze, analogicznie jak w przypadku Centralnej Ewidencji Działalności Gospodarczej, spowoduje, że każdy zainteresowany będzie miał na bieżąco dostęp do aktualnych i wiarygodnych informacji dotyczących aktów planowania przestrzennego. Tym samym wprowadzenie rejestru zniweluje obowiązek wydawania wypisu i wrysu z planu miejscowego, zaświadczeń o obowiązywaniu lub braku obowiązywania planu miejscowego oraz zaświadczenia o zgodności zamierzenia z ustaleniami planu miejscowego.

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.

### **Księga IX. Naruszenie przepisów**

## **Rozdział 1. Przepisy ogólne**

Kodeks ustala zasadę, że obowiązki z tytułu naruszenia przepisów Kodeksu nakłada się na inwestora. Dopiero w przypadku braku inwestora lub gdy wykonanie przez niego obowiązku nie jest możliwe, obowiązki nakłada się na właściciela nieruchomości, użytkownika wieczystego nieruchomości, jednostkę organizacyjną sprawującą trwały zarząd lub inny podmiot zobowiązany do utrzymania obiektu budowlanego lub nieruchomości.

Ze względu na potrzebę zdyscyplinowania organów nadzoru budowlanego, a także odciążenia ich od sporów sąsiedzkich, które powinny być rozstrzygane na drodze postępowania cywilnego, Kodeks przewiduje przedawnienie ścigania samowoli. Organ będzie miał 10 lat na wszczęcie postępowania w sprawie samowoli (od dnia zakończenia jej realizacji). Natomiast decyzję nakazującą doprowadzenie terenu inwestycji do stanu zgodnego z prawem organ będzie mógł wydać w terminie 15 lat od dnia zakończenia realizacji inwestycji. Przedmiotowa regulacja wynika z założenia, że w ciągu 10 lat organ nadzoru budowlanego nie powinien przeoczyć żadnej istotnej samowoli. Jednocześnie upływ 10 lat bez zauważenia samowoli przez organ nadzoru budowlanego – w okresie funkcjonowania Rejestru urbanistyczno-budowlanego – pozwala przyjąć, że samowola marginalnie oddziałuje na przestrzeń. Przedawnienie dotyczy także samowolnego użytkowania obiektu, dla którego wymagane było uzyskanie zgody na użytkowanie.

Kodeks przewiduje administracyjną karę pieniężną za sam fakt dokonania samowoli, jednocześnie uzależnia wysokość kary od rzeczywistego stopnia ingerencji w przestrzeń, to jest od powierzchni samowolnie zrealizowanej inwestycji, nie zaś powierzchni inwestycji planowanej (wyjątkiem są budowle, dla których przewidziano inny sposób liczenia kary). Jeżeli organ wszczął postępowanie w sprawie samowoli w momencie, w którym inwestor zrealizował jedną kondygnację budynku, kara zostanie wyliczona za jedną kondygnację, nie za planowane cztery. Takie podejście wynika z faktu, że system prawny dopuszcza karanie za zamiar tylko w wyjątkowych sytuacjach, ponadto udowodnienie zamiaru jest praktycznie niemożliwe i prowadziłoby do wypaczenia postępowania dowodowego. W tym kontekście należy wskazać, że Kodeks odchodzi od postępowania legalizacyjnego – jeżeli inwestor zamierza doprowadzić samowolną inwestycję do stanu zgodnego z prawem w sposób inny niż rozbiórka, musi uzyskać zgodę inwestycyjną. Nie jest więc zasadne liczenie kary administracyjnej na zasadach analogicznych do opłaty legalizacyjnej. Jednocześnie wyłączono zastosowanie art. 189d oraz art. 189k § 3 i 4 kpa ze względu na fakt, że przepisy Kodeksu precyzyjnie regulują sposób liczenia kary za samowolę oraz poszczególne naruszenia. Ponadto nie jest zasadne uprzywilejowanie przedsiębiorców w stosunku do inwestorów nieprowadzących działalności gospodarczej.

## **Rozdział 2. Postępowanie w sprawie samowoli inwestycyjnej**

Kodeks wyróżnia trzy rodzaje samowoli inwestycyjnej:

- 1) realizację inwestycji bez wymaganej zgody inwestycyjnej;
- 2) istotne odstępstwo bez zmiany zgody inwestycyjnej,
- 3) użytkowanie obiektu budowlanego bez wymaganej zgody na użytkowanie.

Po uzyskaniu dokumentacji pomiarowej inwestycji i określeniu rodzaju i funkcji inwestycji organ nakłada karę pieniężną, której podstawą jest sam fakt dokonania samowoli. Kara nakładana jest w drodze decyzji. W tej samej decyzji organ nakłada obowiązek doprowadzenia terenu inwestycji do stanu zgodnego z prawem w terminie roku od dnia, w którym decyzja stanie się prawomocna. Wykonanie tego obowiązku może nastąpić poprzez przywrócenie terenu inwestycji do stanu sprzed rozpoczęcia realizacji inwestycji albo uzyskanie i przedłożenie ostatecznej zgody inwestycyjnej obejmującej inwestycję.

Wysokość kary za samowolę została dostosowana do rodzaju inwestycji i jej parametrów technicznych. Ze względu na specyfikę różnych rodzajów inwestycji Kodeks wprowadza inne kryteria jej ustalania dla budynków, obiektów liniowych, budowli niebędących budynkami oraz dla innej zmiany zagospodarowania terenu (np. zalesienie).

Wymiar kary w Kodeksie jest dostosowany do stopnia przewinienia, a sposób jej obliczania będzie odstraszał od zamiaru dokonania samowoli. Przykładowo, samowolna budowa hotelu o powierzchni całkowitej 2 500 m<sup>2</sup> wyniesie będzie skutkować karą w wysokości 1 875 000 zł (jeżeli inwestor doprowadzi w terminie taką inwestycję do stanu zgodnego z prawem, zapłaci 468 750 zł).

Inwestor, który doprowadził w terminie inwestycję do stanu zgodnego z prawem zapłaci tylko ¼ administracyjnej kary pieniężnej za samowolę polegającą na budowie obiektu budowlanego bez wymaganej zgody inwestycyjnej.

W przypadku samowoli inwestycyjnej polegającej na istotnym odstępieniu bez zmiany zgody inwestycyjnej wysokość kary administracyjnej zależy od kategorii inwestycji oraz zakresu istotnego odstępiania. W tym przypadku zasadne było zastosowanie widełek.

Wysokość kary administracyjnej w przypadku samowoli inwestycyjnej polegającej na użytkowaniu obiektu budowlanego bez wymaganej zgody na użytkowanie zależy od kategorii inwestycji.

W powiązaniu z regulacją przedawnienia samowoli, Kodeks przewiduje, że inwestor będzie mógł wystąpić do organu nadzoru budowlanego z wnioskiem o udzielenie zgody na użytkowanie przedawnionej samowoli inwestycyjnej polegającej na budowie albo użytkowaniu obiektu budowlanego kategorii 4-6. Do wniosku powinien wówczas dołączyć inwentaryzację powykonawczą oraz ekspertyzę potwierdzającą bezpieczeństwo użytkowania obiektu. Natomiast organ w oparciu o przedłożone dokumenty udzieli zgody na użytkowanie, jeżeli stan obiektu zapewnia bezpieczeństwo użytkowania. W ten sposób Kodeks stworzy możliwość włączenia do obrotu prawnego samowolnie zrealizowanych i użytkowanych inwestycji, w odniesieniu do których upłynął termin na wszczęcie postępowania z tytułu naruszenia przepisów Kodeksu.

### **Rozdział 3. Realizacja inwestycji w sposób istotnie naruszający przepisy prawa lub mogący spowodować zagrożenie**

Kodeks przewiduje szczególne uprawnienia dla organu nadzoru budowlanego na wypadek realizacji inwestycji w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska oraz istotnie naruszający przepisy prawa. W takim przypadku organ wstrzymuje realizację inwestycji i określa wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń terenu inwestycji. W następnym kroku organ nakłada na inwestora postanowieniem obowiązek likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska lub doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem.

### **Rozdział 4. Inne naruszenia prawa**

Inwestycje kategorii 1 nie wymagają uzyskania zgody inwestycyjnej, niemniej także przy prowadzeniu tych inwestycji może dojść do naruszenia przepisów prawa o charakterze materialnym. W związku z powyższym, w Kodeksie uregulowano postępowanie na wypadek realizacji inwestycji kategorii 1 w sposób rażąco naruszający przepisy prawa. W takim przypadku organ nakłada na inwestora obowiązek doprowadzenia inwestycji do stanu zgodnego z prawem oraz może nałożyć karę pieniężną w wysokości od 500 do 5000 zł.

Ponadto w sposób szczegółowy określono karę administracyjną za:

- budowę zjazdu niezgodnie z planem miejscowym albo – w przypadku jego braku – bez decyzji zarządcy drogi. Wysokość kary zależy od rodzaju zjazdu,

- za niewykonanie obowiązków nałożonych przez organ w toku postępowania w sprawie samowoli inwestycyjnej. Wysokość kar zależy od kategorii inwestycji,
- za niewykonanie obowiązków nałożonych przez organ w toku postępowania w sprawie realizacji inwestycji w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, mienia lub środowiska oraz istotnie naruszający przepisy prawa. Wysokość kar zależy od kategorii inwestycji,
- za niewykonanie obowiązków z zakresu utrzymania obiektów budowlanych,
- za niewykonanie obowiązku przekazania protokołu kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego,
- za niewykonanie obowiązku okazania aktualnego projektu technicznego,
- za naruszenie wymagań dotyczących prowadzenia dokumentacji budowy,
- za naruszenie obowiązku umieszczenia na terenie inwestycji tablicy informacyjnej lub ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

#### **Rozdział 5. Naruszenie przepisów urbanistycznych dotyczących reklam**

Administracyjnej karze pieniężnej podlegać będzie umieszczanie reklam niezgodnie z przepisami urbanistycznymi. Za umieszczenie reklamy będzie odpowiadać nie tylko osoba ją umieszczająca, ale w przypadku braku możliwość jej wykrycia właściciel, użytkownik wieczysty lub posiadacz samoistny nieruchomości lub obiektu budowlanego, na którym umieszczono reklamę. Przyczyni się to do większego zaangażowania tych ostatnich w dbałość o nieruchomości lub obiekty za które są odpowiedzialni. Kara wymierzana będzie w drodze decyzji, w które jednocześnie organ będzie mógł nałożyć obowiązek usunięcia reklamy lub dostosowania jej do przepisów urbanistycznych. Wysokość kary będzie zależała od wielkości reklamy, uchwalonej przez radę gminy stawki części zmiennej i stałej opłaty reklamowej, o której mowa w art. 17a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2016 r. poz. 716) oraz okresu na jaki została umieszczona.

#### **Rozdział 6. Naruszenie przepisów dotyczących zajęcia nieruchomości**

W Kodeksie przewidziane zostały kary administracyjne za niezłożenie wniosku o wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości, na której znajduje się liniowa inwestycja celu publicznego. W nagłych przypadkach zajęcie takie jest możliwe bez uzyskania stosownej decyzji, wymaga jednak uzyskania jej następnie. Operator infrastruktury, który naruszy obowiązek następczego wystąpienia o decyzję, podlegać będzie odpowiedzialności administracyjnej.

Przewidziano karę za niewystąpienie z wnioskiem o wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości w terminie 3 dni od dnia zajęcia nieruchomości. Kara wynosi od 1000 do 5000 zł za każdy dzień zwłoki w złożeniu wniosku o wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości, licząc od dnia następującego po dniu, w którym upłynął termin do złożenia wniosku. Komentowany przepis stanowi ponadto, że wpływy z tych kar stanowią dochód budżetu państwa. O nałożeniu tej kary organ orzeka również w sytuacji, gdy nastąpiło zajęcie nieruchomości, a nie zaistniały przesłanki uzasadniające zajęcie nieruchomości.

Kary z tytułu niezłożenia w terminie wniosku o wydanie zezwolenia na czasowe zajęcie nieruchomości lub z tytułu zajęcia nieruchomości nieznajdującego uzasadnienia w wystąpieniu przesłanek określonych w przepisie uiszczą się w terminie 14 dni od dnia doręczenia decyzji o nałożeniu tych kar. W przypadku nieuiszczenia kary podlega ona ściągnięciu w trybie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji.

#### **Rozdział 7. Naruszenie przepisów dotyczących Rejestru**

W Kodeksie przewidziane zostały pieniężne kary administracyjne dla organów oraz podmiotów, które mimo obowiązku nie wprowadziły danych do Rejestru albo wprowadziły te dane z naruszeniem terminów. Regulacja ma na celu dyscyplinowanie podmiotów zobowiązanych do wprowadzania do Rejestru danych, z uwagi na znaczenie publicznej dostępności informacji o przestrzeni dla obrotu gospodarczego i pewności prawnej.

## **WPLYW NA MAŁYCH I ŚREDNICH PRZEDSIĘBIORCÓW**

Szczegółowy wpływ ustawy na małych i średnich przedsiębiorców został opisany w Ocenie Skutków Regulacji.

## **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.

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>12</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>13</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 ogłoszenia 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.

Załącznikiem do uzasadnienia jest Ocena Skutków Regulacji.

---

<sup>12</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>13</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.