

” Reforma systemu planowania przestrzennego 2023

Jerzy Ptaszyński

Dyrektor Działu Badań i Obsługi Rynku Nieruchomości

ANALIZA CENTRUM AMRON

23 października 2023





24 sierpnia br. w Dzienniku Ustaw opublikowana została Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Nazywana przez ministra rozwoju i technologii Waldemara Budę „przewrotem kopernikańskim w dziedzinie planowania”, ustawa wprowadza daleko idące zmiany w procesie planowania przestrzennego. Zmiana przepisów w intencji ich autorów ma zapewnić uszczelnienie procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy, dochowanie odpowiednich standardów w zakresie dostępu nowych inwestycji mieszkaniowych do infrastruktury społecznej oraz usprawnić proces przygotowania planów miejscowych.

Najważniejszą zmianą przewidzianą przez ustawodawcę w nowych przepisach jest unieważnienie obowiązujących dotychczas studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin i wprowadzenie w ich miejsce planów ogólnych gmin. Plan ogólny gminy to zupełnie nowe rozwiązanie, które w założeniu ma mieć zwięzłą, wystandaryzowaną formę, pozwalającą nie tylko w łatwy sposób porównywać zapisy planów w różnych lokalizacjach, ale również umożliwiać łatwą weryfikację możliwości inwestycyjnych dla konkretnych nieruchomości. Zgodnie z zapisami nowej ustawy, plan ogólny ma się składać z dwóch części – części tekstowej, zawierającej wyjaśnienie przyczyn podjęcia określonych decyzji planistycznych, w tym wyznaczenia stref planistycznych i przyjęcia standardów urbanistycznych, a także część graficznej. W odróżnieniu od dotychczas obowiązujących studiów uwarunkowań, plan ogólny gminy będzie aktem prawa miejscowego, a zatem jego postanowienia będą wiążące. Zgodne z nim będą musiały być zarówno nowe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, jak i wydawane na jego podstawie decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Co ciekawe, powstanie nowego planu ogólnego gminy nie będzie oznaczało automatycznego unieważnienia dotychczas obowiązującego MPZP, nawet w przypadku, gdy postanowienia obydwu aktów prawa będą sprzeczne. Ustawa nie nakłada na gminy obowiązku dostosowania istniejącego planu miejscowego do planu ogólnego. Konieczność zapewnienia zgodności obu dokumentów wystąpi jednak w przypadku uchwalania nowego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Plany ogólne gmin opracowywane będą dla całego obszaru gmin, a przy ich uchwalaniu gmina będzie musiała uwzględnić między innymi zapisy planu zagospodarowania przestrzennego województwa, politykę przestrzenną zawartą w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego, uwarunkowania związane z występującymi na terenie gminy form ochrony przyrody, ochrony zabytków czy uwarunkowania środowiskowe.

Plan ogólny gminy określać będzie strefy planistyczne oraz gminne standardy urbanistyczne, a dodatkowo będzie w nim można określić również obszary uzupełnienia zabudowy i obszary zabudowy śródmiejskiej. Ustawa dopuszcza wyznaczenie (rozłącznie) stref planistycznych z zamkniętego, 13-punktowego katalogu i nakłada na planistę obowiązek wyznaczenia w pierwszej kolejności obszarów o funkcji mieszkaniowej. Autorzy regulacji postanowili ograniczyć wielkość obszarów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe wprowadzając limity sumy chłonności obszarów przeznaczonych na tę funkcję do minimum 70% i maksimum 130% wartości zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Uzasadnienie przyjętej wysokości wskaźnika zawarte będzie w części tekstowej planu.

Zgodnie z zapisami nowej ustawy, plan ogólny gminy zawierać ma gminne standardy urbanistyczne. To kolejna ważna nowość wprowadzana przez nowe regulacje. Gminne standardy urbanistyczne zawierać mają gminne katalogi stref planistycznych, obejmujące poza ich profilami funkcjonalnymi wartości maksymalnej nadziemnej intensywności zabudowy, maksymalnej wysokości zabudowy oraz maksymalnego udziału powierzchni zabudowy (dla stref związanych z zabudową) oraz wartości minimalnego udziału powierzchni biologicznie czynnej. Dodatkowo, gminne standardy urbanistyczne określać mogą również gminne standardy dostępności infrastruktury



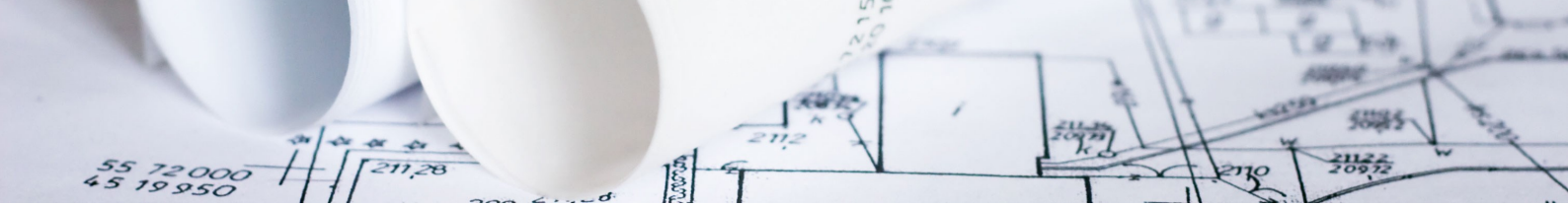
tury społecznej – szkół podstawowych i obszarów zieleni publicznej. Ustawa określa, że zapewnienie dostępu do szkoły podstawowej oznacza położenie działki ewidencyjnej w odległości nie większej niż 1500 m w miastach i 3000 m poza miastami. W przypadku standardów dostępu do zieleni publicznej, maksymalna odległość uzależniona jest od ich powierzchni i wynosi 1500 m od obszarów zieleni publicznej o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 3 hektary i 3000 m od obszaru zieleni publicznej o powierzchni nie mniejszej niż 20 hektarów. Odległości te liczone są przy tym jako droga dojścia ogólnodostępną trasą dla pieszych od granicy tej działki do budynku szkoły podstawowej lub granicy obszaru zieleni publicznej. Ustawa pozostawia też gminom możliwość dokonania własnych ustaleń w zakresie standardów dostępności infrastruktury społecznej, w tym ustalenia innej niż wskazana odległości od szkoły lub innej powierzchni obszarów zieleni publicznej. Gmina będzie mogła również określić zasady zapewnienia dostępu do przedszkola, żłobka, ambulatorium podstawowej opieki zdrowotnej, biblioteki, domu kultury, domu pomocy społecznej, urządzonego terenu sportu, przystanku publicznego transportu zbiorowego, placówki pocztowej, apteki oraz posterunku policji lub posterunku jednostki ochrony przeciwpożarowej. Możliwe będzie również przyjęcie różnych standardów dla różnych obszarów gminy (miejskich i wiejskich).

Na uchwalenie planów ogólnych gminy mają stosunkowo mało czasu. Ustawa przewiduje tu termin 31 grudnia 2023 roku.

Nowelizacja prawa wprowadza również liczne zmiany do procedury uchwalania planu miejscowego, w tym tryb uproszczony i zintegrowany plan inwestycyjny.

Uproszczony tryb uchwalania planu miejscowego znajdzie zastosowanie m.in. w przypadku lokalizacji OZE, uchylecia ograniczeń lokalizacji urządzeń z zakresu łączności publicznej, zmiany przebiegu sieci infrastruktury technicznej, a także w przypadku nieznacznych zmian planu miejscowego. Tryb postępowania uproszczonego polega na pominięciu zbierania wniosków do planu miejscowego, przy czym do wdrożenia tej procedury konieczna będzie zgoda wojewody. Zintegrowany plan inwestycyjny jest natomiast nową formą planu miejscowego, która uzupełnia, a docelowo, od 2026 roku, ma zastąpić mechanizm ustalania lokalizacji mieszkaniowej obowiązujący w ramach specustawy mieszkaniowej. ZPI uchwalany będzie na wniosek inwestora planującego inwestycję i w stosunku do dotychczasowych regulacji specustawy mieszkaniowej ZPI poszerza zakres inwestycji możliwych do realizacji w przyspieszonym trybie. Uchwała o ZPI podejmowana będzie po negocjacjach inwestora z władzami gminy i podpisaniu, w formie aktu notarialnego, umowy urbanistycznej określającej zasady realizacji przez inwestora inwestycji uzupełniającej (zwykle infrastrukturalnej) na rzecz gminy.

Nowe przepisy przewidują również powstanie nowego systemu informacji przestrzennej. Nowa baza danych - rejestr urbanistyczny - zapewnić ma dostęp do informacji z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Dostęp do rejestru ma być nieodpłatny, a dane w nim zawarte jawne. Zakres danych gromadzonych w rejestrze będzie bardzo szeroki i obejmie zarówno same akty planowania przestrzennego jak i informacje pochodzące m.in. z wyroków sądów administracyjnych, decyzji WZiZT, wniosków, uchwał i zarządzeń. Rejestr udostępnił będzie również projekty tych aktów prawa i dokumentów, co ma się przyczynić do zwiększenia zaangażowania lokalnych społeczności w procesy planistyczne. Zwiększenie udziału interesariuszy w procesach planistycznych jest jednym z celów nowelizacji prawa planistycznego. Nowe zasady partycypacji społecznej mają umożliwić interesariuszom udział w przygotowaniu aktów planowania przestrzennego, a także ułatwić poznanie ich potrzeb, opinii i pomysłów, służyć edukacji i informacji w zakresie planowania przestrzennego i inicjować działania służące rozwojowi dialogu między interesariuszami.



Przyjęte w nowych regulacjach rozwiązania to największe zmiany w systemie planowania przestrzennego od 2003 roku. I choć zarówno sam fakt podjęcia prac nad szeroko zakrojoną reformą, jak i jej założenia trzeba ocenić pozytywnie, to realizacja budzi pewne wątpliwości. Przede wszystkim wdrożenie uchwalonych zmian będzie olbrzymim obciążeniem dla samorządów. Ciężarem nie tylko organizacyjnym, biorąc pod uwagę przede wszystkim nierealistycznie krótki czas na przygotowanie i uchwalenie planów ogólnych gmin, ale również finansowym. Błędy popełnione przy przygotowywaniu obowiązujących obecnie planów miejscowych, w tym przede wszystkim przeznaczenie pod budownictwo mieszkaniowe obszarów wielokrotnie przekraczających rzeczywiste potrzeby gmin w tym zakresie, wywołają bądź roszczenia ze strony właścicieli gruntów, których wartość może spaść w wyniku przyjęcia nowych planów, bądź replikowanie starych błędów przez gminy chcące uniknąć kłopotów finansowych. To oczywiście przekreśli jakiegokolwiek efekty reformy. Przyjęte zmiany mogą nieść również negatywne skutki dla banków i ich klientów. Rewolucja w planowaniu przestrzennym rodzić może niepewność co do przyszłej wartości przyjmowanych zabezpieczeń kredytów hipotecznych, zwłaszcza w przypadku możliwości zastosowania przyjętych uproszczonych ścieżek zmiany planów miejscowych, z lokalizacjami inwestycji infrastrukturalnych czy przemysłowych włącznie.



JERZY PTASIŃSKI

Dyrektor Działu Badań i Obsługi Rynku Nieruchomości

e-mail: jerzy.ptaszynski@amron.pl

Centrum AMRON

Centrum AMRON to profesjonalny ośrodek analityczno-badawczy, świadczący usługi w zakresie monitorowania i analiz rynku obrotu nieruchomości. Od ponad 10 lat z powodzeniem dostarczamy naszym klientom i partnerom zweryfikowaną informację o rynku nieruchomości, wyjaśniamy zjawiska na nim zachodzące, a także zapewniamy dostęp do rzetelnej informacji gospodarczej. Specjalizujemy się w badaniu zmian cen transakcyjnych nieruchomości i ich wpływu na perspektywy rozwoju polskiego rynku mieszkaniowego – jako jedyny podmiot na rynku obrazujemy zmiany na rynku kredytów hipotecznych, dzięki uzupełnieniu danych z AMRON danymi z Systemu SARFIN. W odróżnieniu od innych podmiotów zajmujących się analizą rynku nieruchomości, nasze opracowania prezentują rzeczywisty obraz rynku, oparty na cenach transakcyjnych. Zapewniamy wielostronny obraz rynku nieruchomości oparty na kompleksowej analizie czynników makro- i mikroekonomicznych oraz szerokim horyzoncie czasowym, uwzględniającym dane historyczne, bieżące oraz prognozy.

NOTA PRAWNA

Dane wykorzystane w niniejszej analizie zebrane zostały z dołożeniem należytej staranności i rzetelności. Mimo to Centrum AMRON zastrzega, iż przedstawione informacje mają charakter wyłącznie poglądowy i nie mogą być traktowane jako usługi doradztwa ani jakiegokolwiek inne usługi. Centrum AMRON nie ponosi jakiegokolwiek odpowiedzialności za skutki wykorzystania informacji zawartych w analizie, a w szczególności z tytułu jakiegokolwiek decyzji lub działania podjętego na podstawie tych informacji. Niniejsza publikacja jest chroniona prawami autorskimi – każdorazowe upowszechnienie całości lub części analizy wymaga powołania się na źródło prezentowanych danych.

Centrum AMRON działa w imieniu i na rzecz Związku Banków Polskich, właściciela Systemu AMRON.