

UZASADNIENIE

1. Cel wprowadzanych zmian i opis wprowadzanych regulacji

Projekt rozporządzenia stanowi wykonanie upoważnienia ustawowego zawartego w art. 13m ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2023 r. poz. 977, 1506, 1597, 1688, 1890 i 2029), zwanej dalej: upzp.

W projekcie uregulowano sposób wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym gminy uwzględniając potrzeby kształtowania ładu przestrzennego i racjonalnego gospodarowania gruntami rolnymi, w tym przeciwdziałania powstawaniu konfliktów przestrzennych i rozpraszaniu zabudowy.

2. Sposób wyznaczania granic obszaru uzupełnienia zabudowy

W myśl ustawy gminy są uprawnione do wyznaczenia w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy. Co do zasady do tych obszarów ograniczone ma być wydawanie decyzji o warunkach zabudowy, zwanych dalej „decyzjami WZ”. Ma to kluczowe znaczenie jako narzędzie pozwalające gminie wpływać na to, na jakich obszarach zabudowa może być kształtowana w taki właśnie sposób. W myśl obowiązujących regulacji jedynym narzędziem, które może zagwarantować ochronę przed zabudową określonych nieruchomości, jest plan miejscowy. Przyjmowanie planu miejscowego w takiej sytuacji podyktowane jest wyłącznie brakiem bardziej racjonalnych alternatyw, pozwalających na realizację tego samego celu. Uchwalenie planu miejscowego jest zadaniem czasochłonnym i kosztownym, niedopasowanym do potrzeb, które można sprowadzić do jednej generalnej zasady – wprowadzenia zakazu zabudowy. Nowe narzędzie w postaci obszaru uzupełnienia zabudowy daje jednoznaczne władztwo planistyczne w ręce gminy w zakresie ustalania, dla których terenów nie będą wydawane decyzje o warunkach zabudowy, bez konieczności uchwalania planów miejscowych, których jedynym celem jest właśnie powstrzymanie rozwoju zabudowy na danym obszarze z uwagi na inne wysoko cenione wartości, takie jak ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne czy racjonalność wykorzystania przestrzeni. Rolą instrumentu, jakim jest decyzja WZ, miało być umożliwienie uzupełniania luk w zabudowie i wypełnianie przestrzeni na terenach, na których zabudowa jest już w dużym stopniu ukształtowana i w sposób czytelny pozwala na ustalenie zasad sytuowania nowych budynków w taki sposób, by harmonijnie wpisać się w otoczenie. Rozwinięta w sposób niezgodny z intencją ustawodawcy praktyka stosowania decyzji WZ, zwłaszcza w zakresie utrwalonej interpretacji zasady dobrego sąsiedztwa, doprowadziła do wypaczenia zakładanej roli tych decyzji w systemie planowania przestrzennego. W stanie obecnym większość decyzji o pozwoleniu na budowę realizowana jest w oparciu o narzędzie, które miało stanowić uzupełnienie systemu. Decyzje WZ wydawane są także na terenach, na których zabudowa nie została na tyle rozwinięta, by uprawnione było określanie ich mianem wypełniających ukształtowane struktury przestrzenne. W celu przywrócenia zakładanej decyzjom WZ roli w systemie zdecydowano o ograniczeniu stosowania tego narzędzia tylko do tych obszarów, które gmina sama wskaże w planie ogólnym. W § 1 w ust. 1 projektu rozporządzenia opisano szereg czynności związanych z analizami przestrzennymi istniejącej zabudowy, które pozwolą uzyskać rdzeń możliwego do wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy. Rdzeniem tym

będzie przestrzeń między istniejącymi budynkami z bardzo wąskim, szerokim na 5 metrów, pasem okalającym budynki od strony przestrzeni otwartych.

W ramach czynności opisanej w § 1 w ust. 1 w pkt 1 projektu gmina identyfikuje zgrupowania minimum 5 budynków o określonych w przepisie funkcjach, między którymi odległość jest nie większa niż 100 m. Funkcje budynków określone w przepisie dobrano tak, by nie budziło wątpliwości, że są to obiekty determinujące o charakterze funkcjonalnym obszaru, na którym są zlokalizowane, że są na tyle istotne, by stanowiły punkt odniesienia do określania warunków zagospodarowania pobliskich luk w zabudowie i że są to obiekty, które ze względu na swoją naturę wymagają do funkcjonowania przyłączenia do podstawowych sieci infrastrukturalnych oraz dostępu do drogi. Przy określeniu funkcji budynków odniesiono się do Klasyfikacji Środków Trwałych. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. poz. 1390, z późn. zm.) rodzaje budynków określone w Klasyfikacji Środków Trwałych stanowią podstawę do nanoszenia oznaczeń na mapy ewidencyjne, które z kolei stanowią podkłady referencyjne wykorzystywane przy opracowywaniu projektu planu ogólnego.

Zidentyfikowanie takich zgrupowań jest czynnością łatwą do wykonania przy wykorzystaniu narzędzi geoinformacyjnych. Korzystając z oprogramowania tego typu wystarczy wyizolować obiekty reprezentujące budynki o wskazanej funkcji i wokół nich wyznaczyć bufor o szerokości 50 m. Następnie wewnątrz utworzonych poligonów należy policzyć obiekty reprezentujące każdy budynek. Brane pod uwagę powinny być jedynie te budynki, które położone są wewnątrz poligonów, w których liczba policzonych obiektów wynosi nie mniej niż 5.

Zgodnie z § 1 ust. 1 pkt 2 projektu wokół budynków, które wyselekcjonowano w kroku opisanym w § 1 w ust. 1 w pkt 1, należy poprowadzić bufor o szerokości 50 m. Dzięki tej czynności powinna zostać wypełniona większość przestrzeni między budynkami. Należy przy tym zauważyć, że przedstawiane powyżej czynności zmierzające do wyznaczenia obszaru uzupełnienia zabudowy nawiązują do sposobu wyznaczania stosowanego dotychczas obszaru zwartej zabudowy, określonego w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2409 oraz z 2023 r. poz. 1597 i 1688). W ramach tychże terenów także wyznaczano zgrupowania nie mniej niż 5 budynków, za wyjątkiem budynków o funkcji wyłącznie gospodarczej, między którymi największa odległość sąsiadujących ze sobą budynków nie przekracza 100 m, i od tychże budynków wyznaczano bufor o szerokości 50 m.

Kontynuacja zastosowanych już wcześniej zasad wyznaczania obszaru o bardzo zbliżonym znaczeniu systemowym jest o tyle celowa, że zgodnie ze zmianą ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, wprowadzonej w ustawie z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1688), obszar uzupełnienia zabudowy wykorzystywany będzie w miejsce obszarów zwartej zabudowy do określania zasięgu obszarów wyłączonych spod szczególnych zasad ochrony gruntów rolnych. Taki zabieg zwiększy stabilność prawa, pozostawiając możliwość wprowadzenia korekt eliminujących wady oryginalnego rozwiązania. Jedną z takich wad jest włączenie w ramach obszaru pasa o szerokości 50 m pomiędzy budynkami a terenami otwartymi oraz pozostawienie niewypełnionych luk w ramach

obszaru. Efekt wykonania czynności określonych w § 1 w ust. 1 w pkt 1 i 2 na przykładowym obszarze testowym prezentuje rys. 1.



Rys. 1. Przykład wyniku wykonania czynności opisanych w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia.

W kroku opisanym w § 1 w ust. 1 w pkt 3 wypełniane są luki w obszarze powstałym w poprzednim kroku – wszystkie, których powierzchnia wynosi nie więcej niż 5 000 m². Dzięki temu rozwiązaniu niewielkie obszary z każdej strony otoczone zabudową, ale na tyle od niej odległe, że zostały wyłączone w wyniku wykonanych wcześniej analiz, zostaną zaliczone na poczet terenów, dla których zasadne jest umożliwienie uzupełniania zabudowy. Nie ulega wątpliwości, że na terenach tych w takim samym stopniu za racjonalne można uznać ustalenie warunków dotyczących sytuowania nowej zabudowy jako kontynuację cech zabudowy znajdującej się w otoczeniu. Na tych terenach zapewnienie odpowiedniej infrastruktury technicznej, dostępu do drogi oraz innych usług w ramach infrastruktury społecznej będzie łatwiejsze organizacyjnie i dużo mniej kosztowne niż w ramach nowych terenów oderwanych od ukształtowanych struktur osadniczych. Jednocześnie wprowadzenie ograniczenia obszarowego ma na celu wyłączenie wypełniania luk w zabudowie, które pozostawiono w sposób celowy, np. terenów zieleni publicznej, wód, cmentarzy itp. Efekt wykonania czynności opisanej w § 1 w ust. 1 w pkt 3 na przykładowym obszarze testowym prezentuje rys. 2.



Rys. 2. Przykład wyniku wykonania czynności opisanych w § 1 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia.

W § 1 w ust. 1 w pkt 4 i 5 opisano czynności mające na celu ograniczenie obszaru uzupełniania zabudowy o pas położony między budynkami poddawany analizie a terenami otwartymi, co wskazano jako jedną z wad dotychczasowego rozwiązania zastosowanego w ustawie z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Rozwój zabudowy w tymże pasie nie powinien być uznawany za uzupełnianie, a za ekspansję tejże zabudowy na tereny dotychczas niezabudowane, czyli tzw. *greenfield*. Pozostawienie tego pasa może skutkować utworzeniem kolejnego pasa zabudowy powstającego w sposób spontaniczny, czyli bez kompleksowego i przemyślanego sposobu zapewnienia dostępu do dróg oraz sieci infrastruktury technicznej. Dopuszczenie takiej sytuacji skutkować będzie istotnym utrudnieniem lub całkowitym uniemożliwieniem uregulowania tych kwestii w przyszłości i dalszym narastaniem problemów przestrzennych. Zgodnie z zaproponowanym rozwiązaniem szerokość tego pasa ograniczono z 50 do 40 metrów. Efekt wykonania czynności na przykładowym obszarze testowym prezentuje rys. 3.



Rys. 3. Przykład wyniku wykonania czynności opisanych w § 1 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia.

Przepis projektowanego § 1 ust. 2 upoważnia do pomniejszenia obszaru powstałego w procesie opisanej powyżej analizy przestrzennej o obszary, które z różnych względów nie powinny podlegać uzupełnieniu zabudowy na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Takimi przesłankami mogą być np. uwarunkowania związane z ustaloną lub dopiero przewidywaną lokalizacją inwestycji celu publicznego, szczególnie w oparciu o obowiązujące specustawy. Może to dotyczyć także sytuacji, gdy z uwagi na określone uwarunkowania, np. sąsiedztwo zabytków lub potrzeby związane z ochroną widoku na tenże zabytek, kontynuacja zabudowy na zasadach dobrego sąsiedztwa będzie stała na przeszkodzie zadaniom ochronnym, a dalsze zagospodarowanie powinno być kształtowane w oparciu o plany miejscowe. Trzecią sytuacją typową, gdy zasadne może okazać się ograniczenie obszaru uzupełnienia zabudowy, będą sytuacje, gdy będzie on obejmował obszary podlegające ograniczeniom w zabudowie, np. w postaci stref szczególnego zagrożenia powodzią lub terenów zagrożonych ruchami masowymi ziemi.

W projektowanym § 1 ust. 3 zawarto regulację, dzięki której obszar powstały przez mechaniczne wykonanie jasno sparametryzowanych czynności gminy będą mogły poszerzyć o obszar o powierzchni nie większej, niż to wynika z zastosowanego wzoru. Wzór ten w arytmetyczny sposób analizuje stopień skomplikowania granicy obszaru uzyskanego w wyniku wykonania czynności określonych w § 1 w ust. 1. Poprzez obliczenia porównuje się figurę utworzoną przez ten obszar do koła. Im uzyskana figura w mniejszym stopniu przypomina koło, tym wynik równania powinien być wyższy, a tym samym o większą

powierzchnię można powiększyć obszar uzyskany w wyniku wykonania czynności określonych w ust. 1. Powiększenie tego obszaru o określoną wartość powierzchni umożliwiać ma wygładzenie tychże nieregularnych granic, nawiązanie do przebiegu granic działek ewidencyjnych i wypełnienie wklęsłych obszarów w powstałej figurze, czyli terenów, które w analogiczny sposób mają lepsze predyspozycje do rozwoju sieci drogowej i infrastruktury technicznej. Jeśli powstały obszar będzie tworzyć zwartą figurę o regularnym kształcie, potrzeba wyznaczenia dodatkowego obszaru uzupełniania zabudowy siłą rzeczy powinna być mniejsza.

Do ostatecznej delimitacji granicy tego obszaru powinny być również brane dodatkowe okoliczności wynikające z uregulowań zewnętrznych lub samego kierunku polityki przestrzennej, które w najlepszym stopniu potrafi zidentyfikować właśnie gmina. Potwierdza to zasadność pozostawienia jasno określonego pola do większej swobody dla gmin w dopasowaniu końcowego kształtu granicy tego obszaru do zidentyfikowanych potrzeb i możliwości rozwojowych. Efekt wykonania powyższych czynności na przykładowym obszarze testowym prezentuje rys. 4, przy czym ostateczny kształt granic tego obszaru zależy od zespołu projektowego i na tym etapie może ulegać modyfikacjom (pod warunkiem zachowania zgodności z przedmiotowymi przepisami).



Rys. 4. Przykład wyniku wykonania czynności opisanych w § 1 ust. 2 rozporządzenia.

Wynikiem przedstawionych wyżej czynności jest określenie docelowego zasięgu obszaru uzupełniania zabudowy.

W projektowanym § 1 w ust. 4 wskazano sposób, w jaki należy określać wielkość powierzchni, o jaki możliwe jest rozszerzenie granic wyznaczonego obszaru uzupełnienia

zabudowy. Możliwość powiększenia wyznaczonych przy pomocy powyższej metody obszarów jest konieczne w celu prowadzenia przez gminę racjonalnej polityki przestrzennej, dopasowanej do lokalnych uwarunkowań.

Natomiast projektowany § 1 ust. 5 zawiera zastrzeżenia, jakie warunki należy spełnić, jeśli poszerzenie wyznaczonego obszaru uzupełnienia zabudowy ma być realizowane na użytkach rolnych klas I–III. Ograniczenie do 50 m od granicy pasa drogowego jest nawiązaniem do zasad obowiązujących w przepisach dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych i uniemożliwi powstawanie zabudowy w głębi zespołów gruntów dobrych klas.

Termin wejścia w życie rozporządzenia został określony na dzień następujący po dniu ogłoszenia. Krótki okres *vacatio legis* wynika z faktu, że przepis upoważniający, tj. art. 13m ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wszedł w życie z dniem 24 września 2024 r., więc istnieje konieczność pilnego wydania aktu wykonawczego.

III. Pozostałe informacje

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2023 r. poz. 843) projekt rozporządzenia został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie „Rządowy Proces Legislacyjny”.

Projekt rozporządzenia nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia, o którym mowa w § 27 ust. 4 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów.

Projekt rozporządzenia nie jest sprzeczny z przepisami Unii Europejskiej.

Projekt rozporządzenia nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597) i w związku z tym nie podlega notyfikacji przewidzianej tymi przepisami.

Projekt rozporządzenia 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 2021 r. poz. 743). Wprowadzone regulacje nie stanowią pomocy publicznej, gdyż nie odnoszą się do przepływu środków finansowych, jak również nie przewiduje się w nich udzielenia przez władze publiczne korzyści ekonomicznej.

Projekt rozporządzenia wpłynie na działalność mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, jeżeli prowadzą oni działalność w zakresie przewidzianym w projekcie rozporządzenia.