

XI Ogólnopolska Konferencja Tematyczna Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP

pt. „Architekt(a) Misja Publiczna”

Panel III – dzień II – podsumowanie oraz wnioski

**Propozycja zmian w Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
w zakresie dotyczącym Zintegrowanych Planów Inwestycyjnych**



Materiał przygotowany przez zespół w składzie:

MPOIA RP:

Maciej Kubicki
Bernadetta Półchłopek-Szczygieł

TUP o. Kraków:

Tomasz Babicz, Magdalena Czechowska,
Mikołaj Frączek, Piotr Gawęł, Paulina Liszka,
Marceli Łasocha

Kraków, styczeń 2025

I. Założenia ogólne

Od czasu wejścia w życie nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jako środowiska zawodowe monitorujemy działanie nowego narzędzia planistycznego jakim jest Zintegrowany Plan Inwestycyjny (dalej **ZPI**).

Zadajemy pytania o zasadność konkretnych zapisów w oparciu o zebrane dane statystyczne i doświadczenia z trwających już postępowań, w których aktywnie uczestniczymy. Konfrontując zapisy Ustawy z realiami funkcjonowania nowej procedury **ZPI** przedstawiamy w niniejszym opracowaniu propozycje będące podsumowaniem drugiego dnia ubiegłorocznej Konferencji „Architekt(a) misja publiczna” organizowanej przez Małopolską Okręgową Izbę Architektów RP oraz przemysleń i postulatów, jakie napłynęły od członków naszych środowisk zawodowych.

W niniejszej propozycji zamieszczamy postulaty w zakresie niezbędnych – w naszej, jako środowiska branżowego opinii - zmian legislacyjnych, wypracowanych wspólnie przez Małopolską Okręgową Izbę Architektów RP oraz Towarzystwo Urbanistów Polskich o. Kraków, przy dodatkowej kooperacji z Krajową Izbą Architektów RP, będących przedmiotem szerokiej dyskusji m.in. właśnie na wspomnianej już konferencji.

Przedstawienie postulatów dot. zmian i korekt w Ustawie poprzedza się danymi statystycznymi dot. realizowanych procedur w wybranych gminach, mając jednak świadomość, że tempo realizacji tych procedur wzrasta z każdym miesiącem, co widać na przykładzie Krakowa, a ankieta realizowana była na koniec 2024 r.

II. Wyniki ankiety przeprowadzonej w gminach

Małopolska Okręgowa Izba Architektów RP w okresie od października do listopada 2024 r. przeprowadziła ankietę w 81 samorządach (wszystkie miasta wojewódzkie na terenie kraju oraz gminy miejskie w Małopolsce) dotyczącą funkcjonowania nowego narzędzia planistycznego, jakim jest Zintegrowany Plan Inwestycyjny. Odpowiedzi na zadane pytania udzieliło 77 samorządów.

Poniżej zaprezentowano wyniki przeprowadzonej ankiety:

Pytanie nr 1 - *Czy Gmina opracowała / opracowuje / zamierza opracować szczegółowe wytyczne w zakresie wniosków o uchwalenie Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego lub czy powołała / powoła Zespół doradczy w zakresie negocjacji warunków Umowy Urbanistycznej oraz projektu Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego?*

Odpowiedzi:

TAK – 11

NIE – 66

Nie udzieliło odpowiedzi 4 gminy.

Pytanie nr 2 - *Czy i ile wpłynęło do Gminy wniosków o uchwalenie Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego?*

Odpowiedzi:

TAK (1-5 wniosków) – 9 samorządów

NIE – 67

Pytanie nr 3 - *W przypadku jeśli wpłynęły jakieś wnioski o uchwalenie Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego, to na jakim są etapie?*

Odpowiedzi:

5 wniosków – Kraków – wszystkie w toku – wnioski przyjęte i przekazane do Rady Miasta

4 wnioski – Skawina – wszystkie w toku – podjęte uchwały o przystąpieniu do sporządzenia

2 wnioski – Białystok – w trakcie uzupełniania braków

2 wnioski – Kalwaria Zebrzydowska – podjęto uchwały intencyjne

2 wnioski – Lublin – jeden wniosek w trakcie negocjacji, jeden w trakcie uzupełniania braków

1 wniosek – Katowice i Myślenice – w toku – podjęte uchwały o przystąpieniu do sporządzenia

1 wniosek – Warszawa – nie uzupełniono braków

1 wniosek – Wojnicz – wniosek wycofano

Jak pokazują powyższe wyniki, wnioski o Zintegrowany Plan Inwestycyjny złożono przede wszystkim w miastach, w których wcześniej procedowano również wnioski o Ustalenie Lokalizacji

Inwestycji Mieszkaniowej. Obserwuje się zainteresowanie czy też zapotrzebowanie na inwestycje w oparciu Zintegrowany Plan Inwestycyjny przede wszystkim w miastach wojewódzkich oraz większych ośrodkach – w przypadku województwa małopolskiego. Większość podjętych wniosków dotyczy inwestycji mieszkaniowych.

III. Propozycje zmian legislacyjnych

Propozycje zmian legislacyjnych skupiają się zasadniczo w 3 głównych nurtach problematycznych powiązanych z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną, terminami i przebiegiem procedury ZPI oraz Umowy Urbanistycznej, zaprezentowanych w poniższym spisie:

Spis zagadnień problematycznych:

1. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna	5
2. Terminy i przebieg realizacji ZPI	6
2.1. Termin przekazania wniosku o ZPI do Rady Gminy	6
2.2. Problem terminu ustanowionego w art. 37eb ust. 4 u.p.z.p. – czy przepis ten stanowi lex imperfecta?	7
2.3. Termin podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia ZPI	8
3. Umowa urbanistyczna	9
3.1. Propozycja „urzeczowienia” / „uprzedmiotowienia” umowy urbanistycznej	11
3.2. Wprowadzenie kompetencji dla rady gminy do dokonania autokontroli oraz sanacji stanu prawnego – możliwość złożenia wniosku o uchylenie ZPI	14
3.3. Kwestia porządkowa – uchylenie przepisu art. 37ea ust. 4 u.p.z.p. – sanacja zbędnego superfluum ustawowego.	Błąd! Nie zdefiniowano zakładki.
3.4. Prawo pierwokupu	15
3.5. Unieważnienie umowy urbanistycznej	15

1. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna

Pierwotny projekt nowelizacji Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obejmował zapis mówiący o obowiązku przedłożenia do wniosku o ZPI - koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Zapis ten został niestety ostatecznie wykreślony.

Koncepcja ma za zadanie ułatwić i w ogóle umożliwić osobom, które nie posiadają wiedzy specjalistycznej, a biorących udział w konsultacjach społecznych – zapoznanie się z materiałami oraz możliwość dokonania rzeczowej oceny projektowanej inwestycji. Apelujemy, aby co najmniej przywrócić zapisy (jeśli nie zrewolucjonizować ich w szerszym zakresie) w Ustawie, w powyższym zakresie i dodać do treści ustawy zapis:

*Art. 37eb. 1. Do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, inwestor dołącza projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego **wraz z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną, o której mowa w ust. 1a.***

1a. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna zawiera informacje w zakresie:

- 1) struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu;**
- 2) układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów w zakresie inwestycji głównej;**
- 3) przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych dla obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;**
- 4) powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi;**
- 5) wizualizacje proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu oraz inne materiały przestrzenne (np. wizualizacje, modele), w ilości umożliwiającej, zapoznanie się z nimi osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej.**

Do ustawy powinien zostać dodany również zapis, że dołączona do wniosku koncepcja urbanistyczno-architektoniczna służy podjęciu decyzji ws. uchwały przez radę gminy (podjęcie bądź odrzucenie). W toku prac nad ZPI okazać się może, że przedmiotowa koncepcja stanie się w pewnym jej zakresie nieaktualna i wymagać będzie zmian. Konieczny więc w Ustawie jest zapis

mówiący o tym, że musi ona być aktualizowana przez inwestora w trakcie procedury planistycznej.

2. Terminy i przebieg realizacji ZPI

2.1. Termin przekazania wniosku o ZPI do Rady Gminy

Zgodnie z obecnym brzmieniem Ustawy, w art. 37eb wójt, burmistrz lub prezydenta miasta ma 3 dniowy termin na przekazanie wniosku do Rady gminy lub wezwanie do usunięcia braków. Termin ten jest zdecydowanie zbyt krótki, co ostatecznie może powodować sytuację, w której poszkodowany będzie zarówno wnioskodawca jak i gmina. Proponujemy, aby termin wydłużyć do **14 dni roboczych**. Taki termin jest dość często spotykanym w procedowaniu postępowań administracyjnych, a jednocześnie daje możliwość danemu inspektorowi na szczegółowe zapoznanie się z materiałem złożonym wraz z wnioskiem, co jest kluczowe na początkowym etapie. Jest to racjonalne również ze względu na szeroki zakres czynności wstępnej kontroli wniosku o ZPI wraz z załącznikami – dzięki temu organ wykonawczy gminy będzie mógł się upewnić, że przekazuje do rady gminy rzetelnie opracowane materiały, a w razie braków – będzie mógł je wyraźnie wskazać wraz z dokładnym opisem tak, aby wnioskodawca wiedział, którym wymaganiom prawnym uchybił i jak te braki naprawić celem przekazania wniosku o ZPI do rady gminy¹. Zapis ustawy przyjąłby następującą treść:

Art. 37eb. 1. Do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, inwestor dołącza projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego.

2. [...]

3. [...]

4. Wniosek, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w terminie 14 dni roboczych od dnia jego otrzymania, a w przypadku, o którym mowa w ust. 2, od dnia usunięcia braków, o których mowa w ust. 2:

¹ Zwraca się uwagę, że w obowiązującym porządku prawnym termin 3 dni roboczych tym bardziej nie ma sensu, skoro rada gminy aktualnie nie jest obciążona żadnym terminem na zajęcie stanowiska ws. wniosku o ZPI.

<1) udostępnia w Rejestrze,>*

2) przekazuje radzie gminy

– ogłaszając o tych czynnościach, w sposób określony w art. 8h ust. 1 pkt 2–4.

2.2. Problem terminu ustanowionego w art. 37eb ust. 4 u.p.z.p. – czy przepis ten stanowi lex imperfecta?

Pomijając zasadność wyznaczenia tak krótkiego terminu (tj. trzy dni robocze) na dokonanie kontroli oraz przekazanie wniosku o ZPI (wraz z załącznikami) do rady gminy przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) należy zastanowić się, jakie są skutki jego uchybieniu.

Ustawodawca nie wprowadza wprost żadnej sankcji za jego naruszenie, więc drogą wykładni celowościowej (tj. w oparciu o cel regulacji – czyli maksymalnie sprawne przekazanie dokumentów do organu stanowiącego gminy) oraz systemowej (tj. w oparciu o całość obowiązującej regulacji, w tym przypadku w sferze prawa publicznego) dopuszczalny jest wniosek o odpowiednim stosowaniu w tym przypadku przepisów o przewlekłym prowadzeniu postępowania lub beczynności organu administracji publicznej². Kwestia ta budzi uzasadnione wątpliwości.

Niemniej z racji bardzo krótkiego terminu na dokonanie czynności sprawdzających, zaleca się dokonanie wyraźnego wyłączenia regulacji dot. beczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przez organ administracji publicznej w tej sprawie. Wynika to z faktu, iż organ wykonawczy gminy przed przekazaniem wniosku o ZPI do rady gminy zobowiązany jest do dokonania jego kontroli, która siłą rzeczy przybiera postać merytorycznej oceny przedłożonych dokumentów w świetle ich zgodności z przepisami prawa powszechnie obowiązującego (por. przede wszystkim u.p.z.p.), a także z określonym zakresem aktów kierownictwa wewnętrznego gminy (por. w szczególności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy), toteż w praktyce oczywistym jest, że do uchybienia temu terminowi

² Por. przede wszystkim ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.) – art. 37 k.p.a., a także ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.) – art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 53 § 2b p.p.s.a.

będzie dochodziło, i to bez winy organu administracji publicznej – nie ma on bowiem wpływu na jakość przedkładanych wniosków z projektami ZPI w załączniku.

Proponuje się wobec powyższego nową regulację w poniższym, przykładowym brzmieniu:

Art. 37eb. 5. W sprawach określonych w niniejszym artykule nie stosuje się przepisów dotyczących bezczynności oraz przewlekłego prowadzenia postępowania przez organy administracji publicznej.

Taka regulacja uchroni organ wykonawczy gminy przed bezzasadnym stosowaniem środków prawnych, które w praktyce nie przyniosą korzyści wnioskodawcom (np. w razie dużego wpływu wniosków) oraz doprowadzą do niepotrzebnego multiplikowania postępowań związanych z materialno-techniczną czynnością przekazania wniosku o ZPI wraz z załącznikami do rady gminy. Niemniej, w razie przyjęcia takiej zmiany w obrocie prawnym pozostaną narzędzia możliwe do wykorzystania celem zdyscyplinowania organu wykonawczego gminy, m. in. w postaci uprawnień informacyjnych leżących po stronie organów nadzorczych, w tym wojewody (por. art. 88 u.s.g.).

2.3. Termin podjęcia uchwały o przystąpieniu do sporządzenia ZPI

Obecne zapisy Ustawy nie nakładają żadnego terminu na Radę Gminy. Nasza propozycja uzupełnienia przepisu polega na odgórnym narzuceniu takiego terminu, w którym Radni będą mieli podjąć uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego lub do uchwały o odmowie przystąpienia do sporządzenia ZPI.

Takie działanie pozwoli złapać w ramach czasowych inwestycję zarówno przez Inwestora jak i samorząd. Proponowany termin 90 dni, jest terminem, który nie narusza zapisów Ustawy o samorządzie, z których wynika że Rada Miasta czy Gminy zbiera się nie rzadziej niż raz na kwartał, oraz jest analogiczny do zapisów ustawy o obywatelskiej inicjatywie. Należy również pamiętać, że inwestor stanowi bardzo istotny podmiot w całym procesie ZPI – zarówno jego kompetencje oraz możliwości finansowe, jak i w kontekście potrzeby realizacji zobowiązań z umowy urbanistycznej, których wierzycielem będzie gmina. Toteż takie rozwiązanie potencjalnie będzie współgrało z interesami inwestorów, a nadto – można je potraktować jako

element transakcji wiązanej bowiem – wydłużamy termin na dokonanie kontroli w zamian za określenie radzie gminy terminu, w jakim ma podjąć rozstrzygnięcie³.

W związku z powyższym postuluje się o wprowadzenie powyższego do przepisu w następujący sposób:

Art. 37ec. 1. Rada gminy zajmuje stanowisko w przedmiocie wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, w terminie 90 dni od daty jego przekazania przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Taka konstrukcja po pierwsze jest zgodna z nomenklaturą używaną już przez ustawodawcę w art. 37eb ust. 1 oraz ust. 4 u.p.z.p. Nadto, taka propozycja przepisu obejmuje całe spektrum możliwych zdarzeń – tj. nie tylko przystąpienie do ZPI, ale również potencjalne negatywne rozstrzygnięcie rady gminy (tj. prawdopodobnie uchwała: o odrzuceniu wniosku albo o odmowie zgody na przystąpienie do sporządzenia ZPI).

3. Umowa urbanistyczna

Pomimo ogólnej dość pozytywnej oceny samej idei umowy urbanistycznej, należy zwrócić uwagę na kilka aspektów, które na ten moment budzą wątpliwości pod względem merytorycznym:

- a) Przekazanie na rzecz gminy części nieruchomości
- b) Przekazanie nieruchomości osobie trzeciej
- c) Dziedziczenie umowy urbanistycznej
- d) Definicja umowy urbanistycznej

Ad. a) Zgodnie z obecnym brzmieniem Art. 37 ed ust. 4 Inwestor wprost jest zobowiązany do zbycia na rzecz gminy nieruchomości, na której realizowana jest inwestycja uzupełniająca. Wydaje się być to niemal omyłką pisarską, że pominięto zapis „lub jej części”, gdyż w przypadku kiedy inwestycja uzupełniająca realizowana jest na nieruchomości, która jest jednocześnie terenem inwestycji głównej – nie jest możliwe zbycie całej nieruchomości na rzecz gminy.

³ Por. przede wszystkim ustawę z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 572, dalej: k.p.a.) – art. 37 k.p.a., a także ustawę z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 935 ze zm., dalej: p.p.s.a.) – art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z art. 53 § 2b p.p.s.a.

Art. 37ed. 1. Przez umowę urbanistyczną inwestor zobowiązuje się na rzecz gminy do realizacji inwestycji uzupełniającej.

2. [...]

3. [...]

*4. Jeżeli inwestor jest właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, na której ma być realizowana inwestycja uzupełniająca, zobowiązuje się przez umowę urbanistyczną do zbycia tej nieruchomości **lub jej części** gminie.*

Ad. b) Nieuregulowany aspekt zbycia nieruchomości na rzecz osoby trzeciej teoretycznie prowadzić może do sytuacji, w której podmiot będący właścicielem nieruchomości, na której uchwalono ZPI i wobec której podpisana została umowa urbanistyczna, dokona zbycia nieruchomości na rzecz innego podmiotu, o którym nie będzie mowy w umowie urbanistycznej. W takiej sytuacji nowy podmiot staje się właścicielem nieruchomości, która objęta jest nowym aktem planowania przestrzennego, który określa korzystne dla tej nieruchomości warunki. Taki podmiot jednocześnie nie ma żadnych zobowiązań wynikających z wcześniej podpisanej umowy urbanistycznej, gdyż nie jest stroną tej umowy.

Ad. c) Brak jest w ustawie jakiegokolwiek mechanizmu, który wyłączałby bądź modyfikowałby ogólne reguły dziedziczenia. Umowa urbanistyczna ma charakter umowy cywilnoprawnej, co oznacza, że prawa i obowiązki z niej wynikające co do zasady podlegają dziedziczeniu. Nie ma natomiast ustawowych ograniczeń, aby w umowie urbanistycznej wprowadzić postanowienie na kształt postanowień wynikających z umowy zlecenia (art. 748 k.c.) lub umowy o dzieło (dotyczy umów, w których wykonanie dzieła uzależnione jest od osobistych przymiotów przyjmującego zamówienie – art. 645 § 1 k.c.), tj. aby umowa taka wygasła (ulegała rozwiązaniu) w wypadku śmierci inwestora będącego osobą fizyczną.

Zwraca się również uwagę na problem Definicji umowy urbanistycznej. Definicja w tym zakresie powinna zostać skonstruowana na wzór tzw. części szczegółowej zobowiązań, czyli art. 535 i nast. k.c., regulujących umowy nazwane oraz zawierających podstawę do sporządzania umów nienazwanych (umowa urbanistyczna powinna być uregulowana jako umowa nazwana).

Przy czym taka definicja powinna opierać się na wyodrębnieniu albo rozbudowanego przepisu, albo grupy przepisów – jako uzupełnienie albo zmiana konstrukcji art. 37e u.p.z.p., gdzie już zaczątkiem takiej potencjalnej regulacji jest ust. 1 powołanego przepisu, wskazujący na elementy przedmiotowo istotne umowy urbanistycznej. Niemniej w takiej regulacji dobrze byłoby zawrzeć choćby pewne odesłania do tzw. części ogólnej zobowiązań (por. 353 i nast. k.c.) – w jakim zakresie mają one zastosowanie do umowy urbanistycznej. Jakkolwiek wydaje się, że jest to umowa cywilnoprawna (ze względu na brak regulacji dla umowy administracyjnej), to powstają pewne wątpliwości, choćby nawet w zakresie jej rozwiązania z woli stron po wejściu w życie ZPI, jako iż jest ona zawierana w toku procedury planistycznej.

3.1. Propozycja „uruczowienia” / „uprzedmiotowienia” umowy urbanistycznej.

Problem ewentualnego zbycia nieruchomości po uchwaleniu / wejściu w życie ZPI przez inwestora inwestycji głównej (również jako: inwestor) może doprowadzić do istotnych problemów interpretacyjnych w przedmiocie wykonania uprzednio zawartej umowy urbanistycznej.

Należy zaznaczyć, iż w sytuacji nakreślonej wyżej, inwestor co do zasady powinien ponosić odpowiedzialność względem gminy przede wszystkim na podstawie art. 471 i nast. ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej: k.c.), tj. w warunkach tzw. odpowiedzialności kontraktowej⁴, jeśli takie zbycie nieruchomości doprowadzi do niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, z zastrzeżeniem spełnienia pozostałych przesłanek tej odpowiedzialności.

Niemniej jednak w ocenie opiniującego węzłowym problemem opisywanego zagadnienia pozostaje okoliczność, iż zintegrowany plan inwestycyjny jest aktem prawa miejscowego⁵, który nawet w razie niewykonania umowy urbanistycznej, pozostaje w obrocie prawnym oraz w dalszym ciągu stanowi przepis prawa powszechnie obowiązującego na obszarze właściwości

⁴ Zakładając naturalnie tezę wyjściową, że umowa urbanistyczna jest szczególnym, nazwanym typem umowy cywilnoprawnej, do której (odpowiednie) zastosowanie znajdują przepisy Księgi III k.c. (tj. Zobowiązania).

⁵ Dalej jako: ZPI; por. art. 37ea ust. 3 w zw. z art. 14 ust. 8 w powiązaniu z normą odsyłającą z art. 37n u.p.z.p.

organu, który go ustanowił. Toteż, w teorii możliwa jest sytuacja, w której osoba trzecia – tj. nabywca nieruchomości zbytej przez inwestora, przystąpi do realizacji przepisów obowiązującego ZPI poprzez złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę, nie będąc jednocześnie zobowiązanym względem gminy z tytułu umowy urbanistycznej.

Stąd też pojawia się propozycja hasłowo (roboczo) określona mianem „urzeczwienia” / „uprzedmiotowienia” umowy urbanistycznej. Opiera się ona na wprowadzeniu do u.p.z.p. wyraźnego przepisu/-ów, wiążących obszar obowiązywania ZPI z koniecznością realizacji postanowień umowy urbanistycznej w tym sensie, iż nawet w razie zbycia nieruchomości przez inwestora lub zajścia innych, nieprzewidzianych zdarzeń prawnych, umowa urbanistyczna pozostanie w obrocie prawnym jako:

- a) po pierwsze – wciąż powiązana z uchwalonym przez radę gminy ZPI;
- b) po drugie – w powiązaniu z warunkiem wyżej wskazanym, jako czynność prawna możliwa do realizacji zarówno przez gminę, jak i nabywcę nieruchomości.

Dla zobrazowania nakreślonej propozycji legislacyjnej, można posłużyć się przykładem: po wejściu w życie ZPI, inwestor zawiera umowę sprzedaży nieruchomości objętych tym planem miejscowym na rzecz osoby trzeciej, która do tej pory w żaden sposób nie była prawnie powiązana z inwestorem, nie brała udziału w toczącej się procedurze planistycznej oraz w żadnym razie nie jest stroną umowy urbanistycznej. Jako remedium dla takiej sytuacji, mógłby posłużyć teoretyczny przepis w brzmieniu jak niżej:

Art. 37ed. 12. W razie zbycia przez inwestora nieruchomości objętej zintegrowanym planem inwestycyjnym po jego wejściu w życie, zawarta umowa urbanistyczna zachowuje moc.

W sytuacji opisanej w zdaniu pierwszym stroną tej umowy staje się nabywca nieruchomości.⁶

Wyżej wskazany przepis stanowi wyłącznie wyjściową propozycję, która – w razie jej uwzględnienia – wymagałaby dokonania pogłębionej analizy legislacyjnej zarówno pod kątem prawidłowości oraz szczegółowości sformułowania, jak i jej wpływu na obowiązujący porządek

⁶ Wciąż ustawowo do rozwiązania pozostaje problem co stanie się w przypadku jeśli zbycie nastąpi po jego uchwaleniu i opublikowaniu ale przed wejściem w życie?

prawny, zwłaszcza przepisy k.c. W typowym wariantcie sytuacyjnym bowiem taki przepis może prowadzić jednocześnie do zmiany podmiotowej po stronie wierzyciela oraz dłużnika (gdy umowa urbanistyczna ma charakter dwustronnie zobowiązujący), co rodzi konieczność zachowania zgodności z normami Tytułu IX Księgi III k.c.

Opiniujący wskazuje na ten problem w oparciu o wyżej nakreślony, zidentyfikowany problem pozostania w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego. Z istoty ZPI bowiem wynika, iż do jego uchwalenia oraz wejścia w życie prowadzi osiągnięcia porozumienia pomiędzy gminą a inwestorem na zasadzie obopólnych korzyści – tj. co najmniej w zakresie odpowiednio pozyskania inwestycji uzupełniającej w zamian za umożliwienie podjęcia starań o realizację inwestycji głównej w kształcie dogodnym dla jej inwestora. W razie zbycia nieruchomości objętej ZPI, w obrocie prawnym co do zasady pozostanie akt prawny, korzystny dla pierwotnego inwestora, niemniej nabywca – dysponującym prawami do nieruchomości – nie będzie zobowiązany na rzecz gminy z tytułu umowy urbanistycznej, a jednocześnie będzie mógł wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę⁷.

Ten stan rzeczy powinien zostać poddany odrębnej regulacji ustawowej właśnie poprzez owe „urzeczowienie” / „uprzedmiotowienie” umowy urbanistycznej – tj. wyraźne jej powiązanie z obszarem ZPI, a nie z osobą inwestora, który mimo przyjęcia korzystnego dla niego aktu prawa miejscowego, nie jest pozbawiony możliwości rozporządzania przysługującym mu prawem własności nieruchomości. Jednocześnie w takiej sytuacji w obowiązującym porządku prawnym dyskusyjne jest istnienie normy prawnej, zezwalającej np. radzie gminy na podjęcie inicjatywy uchwałodawczej w przedmiocie uchylenia / utraty mocy obowiązującej ustanowionego ZPI. Stąd też w istocie proponowana zmiana legislacyjna wpłynęłaby korzystnie na trwałość stanu prawnego, powstałego w związku z uchwaleniem oraz wejściem w życie ZPI.

⁷ Por. przede wszystkim art. 35 i nast. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 725 ze zm., dalej: pr.bud.).

3.2. Wprowadzenie kompetencji dla rady gminy do dokonania autokontroli oraz sanacji stanu prawnego – możliwość złożenia wniosku o uchylenie ZPI.

Propozycja opisana w pkt. 1 co do zasady opiera się na założeniu wystąpienia sytuacji, w której wskutek zbycia nieruchomości przez inwestora, zachodzi zagrożenie braku możliwości realizacji umowy urbanistycznej z jednoczesnym pozostawieniem w obrocie prawnym aktu prawa miejscowego – ZPI, który co do zasady będzie mógł być realizowany na zasadach ogólnych, wszakże jest on miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Jednak należy racjonalnie założyć, że w obrocie prawnym może zajść co do zasady trudna do ustalenia liczba stanów faktycznych oraz okoliczności, które zakłócą przejściowo lub trwale proces realizacji ZPI oraz umowy urbanistycznej. Pozostawiając na boku kwestię ewentualnego usunięcia z obrotu prawnego powyższej umowy, być może celowym byłoby wyposażenie rady gminy w szczególną kompetencję – tj. możliwość wystąpienia z wnioskiem do właściwego miejscowo wojewody o uchylenie, w trybie podobnym do postępowania nadzorczego, uchwały ws. ZPI.

Niemniej należy zaznaczyć, iż takie narzędzie polegałoby co do zasady na możliwości podjęcia przez radę gminy uchwały ws. wniosku do wojewody w sprawie jak wyżej. Uchwała taka (a co najmniej jej uzasadnienie) musiałaby wyraźnie wskazywać motywy podjęcia oraz wykazywać, iż wskutek powstałych okoliczności, dany ZPI nie będzie mógł zostać zrealizowany lub też jego realizacja pociągnie za sobą istotną szkodę dla interesów gminy. Nadto, do takiej uchwały „wnioskującej” / „intencyjnej” w pełni zastosowanie znalazłby normalny tryb postępowania nadzorczego wojewody⁸, co oznacza, że już na etapie wstępnym organ nadzorczy nad samorządem gminnym będzie miał możliwość zweryfikowania zasadności oraz poprawności takiego wniosku.

Nadto, celowo proponuje się wprowadzenie takiej kompetencji dla wojewody, tak aby rada gminy nie podejmowana rozstrzygnięcia względem dalszego obowiązywania aktu prawa miejscowego, który sama ustanowiła, bowiem taka instytucja prawna stałaby w sprzeczności

⁸ Por. art. 91 i nast. ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.). Dalej jako: u.s.g.

z ustrojowym tokiem instancji oraz naruszałaby jedną z ogólnych zasad systemu prawnego: nemo (est) iudex in causa sua⁹.

W ostatniej kolejności należy wskazać, że niniejsza propozycja w pewnym zakresie koresponduje także z propozycją opisaną w pkt. 1. Mimo bowiem określenia pierwszej propozycji jako „urzeczwienia” / „uprzedmiotowienia”, ponieważ ZPI ma taki właśnie charakter – gdyż już ze swojej istoty wiąże się on z inwestycjami: główną oraz uzupełniającą, a nie z osobą inwestora. Zatem, w razie niekorzystnych oraz nieprzewidzianych zmian w zakresie podmiotowym, przy uwzględnieniu utrzymania w mocy umowy urbanistycznej – nawet w razie przyjęcia propozycji z pkt. 1, realizacja owej umowy, jak i samego ZPI może być wskutek tych zmian niemożliwa. Toteż narzędzie zaproponowane w niniejszym pkt. 2 może stanowić remedium także na tak nakreślone, niekorzystne zmiany.

3.3. Prawo pierwokupu

Dodatkowym elementem wzmacniającym pewność realizacji zapisów umowy urbanistycznej dla wszystkich stron, jest propozycja do art. 37ed ust. 3 dodania pkt 3 o treści cyt.: ustanowić prawo pierwokupu nieruchomości objętej ZPI oraz dokonać wpisów do księgi wieczystej nieruchomości w celu zabezpieczenia realizacji umowy urbanistycznej. Prawo pierwokupu może być ustanowione na podstawie ustawy lub czynności prawnej (por art. 536 Kodeksu Cywilnego). Proponowany zapis zwróci uwagę na konieczność zabezpieczenia interesów Gminy w zakresie gwarancji wykonania umowy urbanistycznej. Poza prawem pierwokupu dodatkowo w treści księgi wieczystej dla nieruchomości objętej ZPI powinna zostać uregulowana kwestia możliwości dokonywania wpisów (ostrzeżeń) o zawartej umowie urbanistycznej.

3.4. Unieważnienie umowy urbanistycznej

Proponuje się dokonanie zmiany treści art. 37ed ust. 8 in fine. Podkreślenia wymaga fakt, iż ZPI jako miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego podlega kontroli przez organ nadzoru -

⁹ Łac. Nikt nie może być sędzią we własnej sprawie.

Wojewodę oraz może podlegać kontroli sądowno-administracyjnej przez Wojewódzkie Sądy Administracyjne. W konsekwencji po wejściu w życie ZPI na skutek wydania rozstrzygnięcia nadzorczego lub wyroku sądu treść ZPI częściowo zostanie zmieniona poprzez stwierdzenie częściowej niezgodności z prawem. W takiej sytuacji ZPI jako akt prawa miejscowego w dalszym ciągu będzie wywoływał skutki prawne w zakresie jakim nie stwierdzono jego nieważności. Literalne brzmienie art. 37ed ust. 8 in fine, połączone z faktem, iż częściowe stwierdzenie nieważności uchwały wywołuje skutki już od chwili podjęcia uchwały (skutek ex tunc), prowadzi do wniosku, iż w takiej sytuacji obowiązuje (częściowo) w obrocie prawnym ZPI, który nie jest tożsamy z załącznikiem do umowy urbanistycznej. W konsekwencji uzyskanie częściowego ZPI (odmiennego niż załącznik) może wyłączać z obrotu prawnego zapisy całej umowy urbanistycznej. Proponowana zmiana powinna polegać na oddaniu zdania 2 do ustępu 8 o treści cyt: W przypadku stwierdzenia częściowej nieważności ZPI skutki prawne umowy urbanistycznej pozostają w mocy. W razie niemożności realizacji skutków prawnym umowy urbanistycznej na skutek stwierdzenia częściowej nieważności ZPI gmina może podjąć uchwałę o uchyleniu ZPI lub nabyć za odszkodowaniem nieruchomości objętą ZPI.

Ponadto środowiska branżowe Małopolska Okręgowa Izba Architektów RP i Towarzystwo Urbanistów Polskich oddział Kraków zwracają uwagę na następujące problemy wymagające doprecyzowania w przyszłości przy kolejnych zmianach/nowelizacjach ustawy:

- W odniesieniu do samej umowy urbanistycznej - brakuje przepisu dotyczącego niemożliwości zerwania umowy urbanistycznej, a konkretnie, jaki stan prawny mamy w momencie kiedy po uchwaleniu ZPI, wnioskodawca wypowiada umowę, nawet za zapłatą kar umownych. Stan prawny w postaci planu pozostanie.
- Co pozostaje na obszarze gminy w przypadku uchylenia ZPI. Pozostawienie dziury planistycznej będzie mogło pociągać za sobą roszczenia odszkodowawcze, tym bardziej jeśli nie będzie się od przyszłego roku dało tam zrobić WZ-ki.

- Czy słusznym jest postulat wprowadzenia terminowości ZPI - co już obowiązuje w LEX Deweloper. Nałożenie klauzury np. 5-letniej obowiązywania ZPI (termin zbieżny z czasem rozwiązania umowy urbanistycznej) wydaje się ciekawym rozwiązaniem.
- Interesującą jest również kwestia niepewności powodzenia postępowania ZPI. Czy na etapie negocjacji może się pojawić coś w rodzaju "umowy przedwstępnej", lub „promesy” która wiązałaby wnioskodawcę i gminę do "dołożenia wszelkich starań" w celu zakończenia procedury sukcesem. W świetle obecnych zapisów, może dojść do grania na zwłokę, lub celowego działania organu gminy, by przeciągać w nieskończoność procedurę.
- W odniesieniu do terminów, na etapie wniosku, czas na uzupełnienie braków przez inwestora, jeśli gmina takowe stwierdzi również powinien ulec wydłużeniu, np. do 30 dni, bo nie zawsze da się wszystko uzupełnić w 14 (obecne brzemienne).
- Ustawa, bądź rodzaj szczególnego rozporządzenia powinien określać również stopień i zakres weryfikacji wniosku na wstępnym etapie. Dzisiaj jest duża dowolność w tym zakresie.
- Doprecyzowania również wymaga pojawienie się zapisów ustawy, że w wyniku negocjacji może zajść potrzeba uchwalenia przez radę uchwały w sprawie zmiany granicy przystąpienia do ZPI. Dzisiaj ta kwestia jest niedopowiedziana. Alternatywnie, ustawa powinna wprowadzić tryb zmiany granic ZPI.
- Ustawa ogranicza zasięg ZPI wyłącznie do terenu inwestycji podstawowej i uzupełniającej, bez możliwości poszerzenia granic o kontekst urbanistyczny (np. od drogi dojazdowej, przedpole inwestycji etc.).
- Istotne jest również ujednoczenie terminów postępowania planistycznego w ramach ZPI (skrócone terminy) i postępowania dotyczącego Strategicznej Oceny Oddziaływania na Środowisko - terminy standardowe (np. opiniowanie 30dniowe/14dniowe czy dot. wyłożenia/konsultacji społecznych).
- Z punktu widzenia procedury planistycznej, po opiniowaniu, uzgodnieniach i konsultacjach społecznych, pozostaje termin 14 dni na wprowadzenie zmian wynikających z uzgodnień i konsultacji. Często może to być niewystarczający termin na

zmiany, np. w zakresie SOOŚ, przy jednoczesnym braku konsekwencji niewywiązania się z tego terminu przez organ.

- Doprecyzowania wymaga również tryb "odstąpienia od negocjacji" przez którąkolwiek ze stron. Ustawa jedynie mówi o poinformowaniu rady gminy - w konsekwencji wójt/burmistrz/prezydent jest związany obowiązującą uchwałą o przystąpieniu do ZPI, bo nikt tej uchwały nie uchylił/zmienił.

Aspekty te, wymagają dalszych dyskusji środowiskowych oraz ich precyzyjnego wyartykułowania, jakkolwiek już teraz widoczna jest konieczność usprawnień w tym zakresie.

Szczegółowe stanowisko w zakresie kolejnych propozycji rozwiązań ww. problemów może zostać przygotowane przez małopolskie środowiska branżowe, jeżeli zostanie wyrażone na to zapotrzebowanie w przyszłości.