Minister
Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DPR-IV.054.5.2025
Warszawa, 30 kwietnia 2025 r.

Pani
Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: oświadczenia złożonego przez senatora Wadima Tyszkiewicza w dniu 11 kwietnia 2025 r.

Szanowna Pani Marszałek,

w odpowiedzi na oświadczenie złożone przez senatora Wadima Tyszkiewicza w dniu 11 kwietnia 2025 r. przekazuję poniższe informacje.

1. Nowe przepisy wprowadzają rygorystyczne, odgórne metody wyznaczania stref zabudowy mieszkaniowej, oparte na sztywnych wzorach matematycznych i bilansowaniu terenów, co znacznie ogranicza możliwości rozwojowe gmin. W szczególności dotyczy to gmin ościennych miast wojewódzkich, które pełnią funkcje tzw. sypialni aglomeracji i dynamicznie rozwijają się, przyciągając inwestorów oraz nowych mieszkańców. Czy ministerstwo rozważa zmiany w przepisach, które przywrócą gminom realny wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej, uwzględniając ich lokalne uwarunkowania i potrzeby?

Nawiązując do opisanego w pierwszym punkcie problemu regulacji dotyczących obliczania ogólnego zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową w całej gminie, należy wskazać, że 23 grudnia 2023 r. weszło w życie rozporządzenie Ministra Rozwoju i Technologii z dnia 8 grudnia 2023 r. w sprawie projektu planu ogólnego gminy, dokumentowania prac planistycznych w zakresie tego planu oraz wydawania z niego wypisów i wyrysów (Dz. U. poz. 2758 ze zm.; dalej rozporządzenie). Zgodnie z upoważnieniem ustawowym zawartym w art. 13m ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, z późn. zm.), w rozporządzeniu określono m.in. sposób obliczania zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową oraz chłonności terenów niezabudowanych.

W ramach znowelizowanego sposobu bilansowania terenów, analizie podlegają wyłącznie tereny o funkcji mieszkaniowej zgodnie z uszczegółowioną, ubraną w formuły matematyczne, metodyką obliczania chłonności terenów niezabudowanych i luk w zabudowie oraz zapotrzebowania na nową zabudowę mieszkaniową. Obie wartości wyrażone będą liczbą ludności. Wymaga wskazania, że rozporządzenie dopuszcza, aby gmina wyznaczyła inne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, jeżeli wynika to ze strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego, o której mowa w art. 120zi ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie, o czym mowa w § 3 ust. 10 rozporządzenia. Istotna dla ustalenia obszaru strefy umożliwiającej sytuowanie zabudowy mieszkaniowej jest ponadto regulacja § 3 ust. 11 pkt 2 rozporządzenia, na podstawie której chłonność terenów niezabudowanych, w tym luk w istniejącej zabudowie, oblicza się uwzględniając uwarunkowania lokalne, czyli chłonność terenów zabudowanych w sposób najbardziej zbliżony do planowanego w strefie w zakresie rodzaju zabudowy i nadziemnej intensywności zabudowy, z możliwością uwzględnienia prognozowanych proporcji między

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

funkcją mieszkaniową a innymi funkcjami. Tym samym to od uwarunkowań lokalnych i aktualnego zagospodarowania terenów gminy zależy w jaki sposób samorząd określi zasięg stref planistycznych.

Przepisy ww. rozporządzenia dotyczące szacowania zapotrzebowania na nową zabudowę są precyzyjne i wystarczająco elastyczne, aby stosować je we wszystkich gminach w Polsce, które charakteryzują się zróżnicowaną liczbą mieszkańców, różnymi uwarunkowaniami społeczno-gospodarczymi i przestrzennymi. Pozwalają na gospodarowanie przestrzenią gminy w sposób zrównoważony w oparciu o indywidualne dla poszczególnych gmin potrzeby rozwojowe, a także z uwzględnieniem możliwości finansowych w zakresie budowy i rozbudowy infrastruktury społecznej, technicznej i komunikacyjnej, które są zadaniem własnym gminy.

Podsumowując, obecnie w opinii Ministerstwa nie ma potrzeby dokonywania zmian w przepisach we wskazanym zakresie. Jak wyjaśniono powyżej, umożliwiają one bowiem gminom realny wpływ na kształtowanie polityki przestrzennej, uwzględniając ich lokalne uwarunkowania i potrzeby.

2. Obowiązujące metody obliczania zapotrzebowania na tereny pod zabudowę mieszkaniową opierają się na danych GUS, które nie uwzględniają rzeczywistej liczby mieszkańców z powodu braku meldunków. W efekcie wiele gmin nie może wyznaczyć odpowiednich stref zabudowy, co blokuje rozwój mieszkaniowy. Jakie działania zamierza podjąć ministerstwo, aby skorygować te nieprawidłowości?

Zgodnie z art. 3 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz.U. z 2024 r. poz. 1799), *statystyka publiczna zapewnia rzetelne, obiektywne i systematyczne informowanie społeczeństwa, organów państwa i administracji publicznej oraz podmiotów gospodarki narodowej o sytuacji ekonomicznej, demograficznej, społecznej oraz środowiska naturalnego*. Dane dostarczane przez Główny Urząd Statystyczny są więc najpełniejszym, i wiążącym również dla gmin, źródłem informacji i nie można uznawać opierania się na nich za nieprawidłowość. Ministerstwo nie jest organem właściwym do kwestionowania sposobu realizacji prowadzonych przez służby statystyki publicznej badań czy też samej ich metodologii.

Zauważyć należy jednak, że jak wskazano powyżej, rozporządzenie dopuszcza, aby gmina wyznaczyła inne zapotrzebowanie na nową zabudowę mieszkaniową, jeżeli wynika to ze strategii rozwoju gminy, strategii rozwoju ponadlokalnego lub strategii rozwoju obszaru otoczenia Centralnego Portu Komunikacyjnego, o której mowa w art. 120zi ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o Centralnym Porcie, o czym mowa w § 3 ust. 10 rozporządzenia. Przepis ten pozwala gminie wykazać, że w jej przypadku wzór określony w rozporządzeniu okazuje się nieadekwatny, bo dzięki udokumentowanym w strategii rozwoju przesłankom uznać należy, że zapotrzebowanie na nową zabudowę powinno ukształtować się na innym poziomie. Zaznaczyć należy, że geneza postawienia takiej tezy może być różna. Może to wynikać np. z lokalizacji przewidywanej inwestycji strategicznej, z posiadania precyzyjniejszych danych dot. prognozowanej liczby mieszkańców czy z lokalnych uwarunkowań związanych z istniejącym zasobem mieszkaniowym.

Dodatkowo, zgodnie z art. 13d ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. 2024 r., poz. 1130 ze zm., dalej upzp), wyznaczając w planie ogólnym strefy planistyczne dopuszczające zabudowę mieszkaniową w pierwszej kolejności uwzględnia się obszary, dla których w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego określono przeznaczenie umożliwiające realizację funkcji mieszkaniowej oraz obszary uzupełnienia zabudowy w ramach istniejącej zabudowy. Jednocześnie, zgodnie z art. 13d ust. 2 i 3 upzp, w strefach planistycznych dopuszczających zabudowę mieszkaniową należy porównać sumę chłonności terenów niezabudowanych w całej gminie, w tym luk w istniejącej zabudowie, z

zapotrzebowaniem na nową zabudowę mieszkaniową w gminie. Dopiero wynik tego porównania ma wpływ na możliwość wyznaczenia stref planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-3 upzp, poza obszarami o których mowa w art. 13d ust. 1 upzp.

Gminy posiadają więc szereg możliwości wyznaczenia odpowiednich stref zabudowy, a tym samym rozwoju zabudowy mieszkaniowej w odpowiednim do jej potrzeb zakresie.

3. Sztywne limity terenów pod zabudowę mieszkaniową mogą doprowadzić do drastycznego wzrostu cen domów i mieszkań, pogłębiając kryzys mieszkaniowy, szczególnie wśród młodych rodzin. Czy ministerstwo przewiduje mechanizmy kompensacyjne lub elastyczne rozwiązania, które zapobiegną tym negatywnym skutkom?

W opinii Ministerstwa wskazane zagrożenia nie wystąpią. W rozporządzeniu poza powyżej wskazanymi, szerokimi możliwościami uwzględnienia lokalnych potrzeb, zawarto bowiem dodatkowe zabezpieczenia.

W przypadku, gdy prognozowana powierzchnia użytkowa mieszkań w gminie na jednego mieszkańca jest mniejsza niż ta zgodna z udostępnionymi najnowszymi danymi, możliwą do wykorzystania jest najnowsza powierzchnia użytkowa mieszkań na jednego mieszkańca. Podobnie, jeśli powierzchnia ta będzie mniejsza niż 40 m^2 na jednego mieszkańca lub brak jest takich danych, wówczas należy przyjąć wartość przyjętego standardu 40 m^2 na jednego mieszkańca.

Na podstawie przeprowadzonych symulacji możliwych wyników bilansu wprowadzono ust. 9 rozporządzenia, zgodnie z którym, jeżeli wartość zapotrzebowania na nową zabudowę będzie wynosiła:

- mniej niż 1000 osób dla gminy, w której liczba mieszkańców zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi udostępnianymi przez statystykę publiczną wynosi nie mniej niż 5 000;
- mniej niż 500 osób dla gminy, w której liczba mieszkańców zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi udostępnianymi przez statystykę publiczną wynosi mniej niż 5 000 i nie mniej niż 2 000;
- mniej niż 300 osób dla gminy, w której liczba mieszkańców zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi udostępnianymi przez statystykę publiczną wynosi mniej niż 2 000

to możliwe jest przyjęcie takich właśnie granicznych wartości.

Przepis ten ma na celu zagwarantowanie podstawowego minimum terenów inwestycyjnych w gminach dotkniętych kryzysem demograficznym, w których określona w rozporządzeniu formuła obliczania zapotrzebowania nie przewidywałaby możliwości wyznaczenia nowych terenów budowlanych. Ma to kluczowe znaczenie dla możliwości przeciwdziałania negatywnym zjawiskom wpływającym na perspektywy rozwojowe gmin, a jednocześnie nie stanowi zagrożenia z punktu widzenia celów przyświecających wprowadzeniu bilansowania w planowaniu przestrzennym – przeciwdziałania wielokrotnie przeskalowanej podaży terenów budowlanych względem realnych potrzeb.

4. Wstępne konsultacje wskazują, że ok. 90% wniosków mieszkańców dotyczy stref zabudowy mieszkaniowej, które będą odrzucane z powodu nowych ograniczeń. To grozi masowymi protestami i paraliżem inwestycyjnym.

Reforma systemu planowania przestrzennego ma na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju kraju przy zachowaniu ładu przestrzennego i uwzględnieniu interesu publicznego, a także uproszczenie procesu inwestycyjnego i zwiększenie skuteczności planowania przestrzennego. Kompleksowa reforma ma zapobiegać chaotycznej suburbanizacji i dewastacji przestrzeni,

przywracać racjonalność procesów gospodarowania przestrzenią, jednocześnie ustanawiając silne podstawy dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjno-budowlanych i zapewniając inwestorom stabilność warunków inwestowania. Wprowadzone regulacje mają na celu poprawę funkcjonowania planowania przestrzennego, by w efekcie możliwa była racjonalizacja wydatków publicznych na rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury.

Wskazać należy, że zgodnie z przepisami upzp, podstawą każdych działań podejmowanych w zakresie planowania przestrzennego są ład przestrzenny i zrównoważony rozwój. Zgodnie z art. 3 upzp „Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne.” Natomiast, zgodnie z art. 4 tejże ustawy, sytuowanie nowej zabudowy wymaga uwzględnienia „wymagań ładu przestrzennego, walorów przyrodniczych przestrzeni, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych”.

Jak wynika z powyższego, dopuszczenie lokalizacji zabudowy wynika z szeregu analiz, które przeprowadzić winien organ, wnioski są tylko jednym z elementów jakie należy wziąć pod uwagę i niewykluczone, że wystąpią sytuacje, w których wniosek nie może zostać rozpatrzony pozytywnie. Tak jak dotychczas, zabudowa nie będzie mogła być realizowana wszędzie i zawsze zgodnie z wolą właściciela, bowiem żaden z przepisów nie obejmuje gwarancji skutecznego żądania i realizacji wykorzystania terenu w sposób zamierzony przez właściciela.

5. W związku z nadchodzącymi zmianami urzędy gmin są przeciążone wnioskami o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, co paraliżuje ich pracę. Jakie środki zaradcze proponuje ministerstwo?

Odnosząc się do ostatniej poruszonej kwestii, dotyczącej przeciążenia gmin wnioskami o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, wskazać należy, że problem ten dotyczy wyłącznie gmin, które nie prowadziły polityki przestrzennej w oparciu o plany miejscowe. Podkreślić trzeba, że założeniem obowiązującej od ponad 20 lat ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym miało być kreowanie rozwoju przestrzennego na poziomie gminy na podstawie dokumentów planistycznych, jakimi były studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. W założeniach ustawy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu stanowiły uzupełnienie w sytuacji braku planów na danym terenie do czasu ich powstania. Niestety, w praktyce przepisy zastosowano zupełnie inaczej, ponieważ obecnie wiele inwestycji realizowanych jest na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ze szkodą dla przestrzeni jako całości. Mając na uwadze ład przestrzenny, najlepszym sposobem lokalizowana nowych inwestycji i świadomego kształtowania powierzchni gminy pozostaje plan miejscowy.

Jak wynika z powyższego, sposób prowadzenia polityki przestrzennej był wyłączną decyzją gmin. Niemiej jednak Ministerstwo monitoruje sytuację i jeśli stwierdzona zostanie potrzeba zmiany przepisów, zostaną podjęte prace legislacyjne.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Jaros

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

+48 222 500 123
kancelaria@mrit.gov.pl
gov.pl/rozwoj-technologia

Pl. Trzech Krzyży 3/5
00-507 Warszawa
Ministerstwo
Rozwoju i Technologii

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

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP, adres do doręczeń elektronicznych: AE:PL-68477-29007-EFSHR-25. Wykonującym obowiązki administratora jest dyrektor Departamentu Planowania Przestrzennego.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907), oraz w związku z § 162 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz art. 49 uchwały Senatu RP z dnia 23 listopada 1990 r. Regulamin Senatu (tekst ujednolicony opracowany na podstawie Monitora Polskiego z 2024 r. poz. 10 ze zm.).
4. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na oświadczenie senatorskie.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
    - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
    - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
9. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na oświadczenie senatorskie.
10. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
    - prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
    - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
    - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.