



Warszawa, dnia 8 września 2025 r.

## **Opinia Ośrodka Badań, Studiów i Legislacji Krajowej Rady Radców Prawnych w sprawie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

### **1. Przedmiot opinii**

Opiniowany projekt ustawy przewiduje dodanie w art. 37ed ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1130, 1907 i 1940 oraz z 2025 r. poz. 527 i 680) nowych ustępów 12–14.

Regulacja ta ma na celu wprowadzenie wyraźnej podstawy prawnej dla rady gminy do ustalania w formie uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego ogólnych zasad określania postanowień umów urbanistycznych, które zawierane są w procedurze sporządzania zintegrowanych planów inwestycyjnych (ZPI).

W praktyce oznacza to, że dotychczasowy stan prawny, w którym kształtowanie treści umów urbanistycznych pozostawało w dużej mierze w gestii organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), ulegnie istotnej modyfikacji. Rada gminy jako organ stanowiący, zyska kompetencję do przyjęcia ogólnych zasad, które będą wiążące zarówno dla organu wykonawczego prowadzącego negocjacje z inwestorem, jak i dla samego inwestora. Uchwalenie takich zasad w randze prawa miejscowego zgodnie z załączonym do projektu uzasadnieniem ma zapewnić większą transparentność, jednolitość i przewidywalność procesu zawierania umów urbanistycznych, ograniczając uznaniowość władzy wykonawczej oraz potencjalne ryzyko arbitralnego kształtowania obowiązków inwestora.



## 2. Uwagi ogólne

Projekt zmierza do zwiększenia transparentności i przewidywalności procesu negocjacji treści umów urbanistycznych między gminą a inwestorem, co może przyczynić się do skrócenia czasu procedowania zintegrowanych planów inwestycyjnych. Umożliwienie gminom wcześniejszego ustalenia zasad w formie aktu prawa miejscowego poprawia bez wątpienia dostęp inwestorów do informacji o oczekiwaniach gminy, zmniejsza ryzyko arbitralności i nierównego traktowania podmiotów a także sprzyja spójności ustaleń w różnych projektach inwestycyjnych zatem proponowaną zmianę należy ocenić pozytywnie.

Nowelizacja wpisuje się w szerszy kierunek reform planistycznych, których celem jest uporządkowanie relacji pomiędzy interesem publicznym reprezentowanym przez gminę a interesem prywatnym inwestora. Ustanowienie ogólnych zasad na poziomie uchwały ma służyć zarówno wzmocnieniu pozycji rady gminy, jak i zwiększeniu zaufania społecznego do procesu planistycznego. Kierunek ten należy ocenić pozytywnie, ponieważ wprowadza mechanizm zwiększający transparentność i przewidywalność postępowania w sprawach zintegrowanych planów inwestycyjnych oraz ograniczający ryzyko arbitralnego kształtowania postanowień umów urbanistycznych przez organ wykonawczy gminy. Równocześnie jednak należy zauważyć, że projektowana regulacja w obecnym kształcie pozostawia nadmierną swobodę radom gminy w określaniu treści uchwał. Brak ustawowego określenia minimalnego zakresu takich uchwał oraz kryteriów, które powinny być w nich stosowane, stwarza ryzyko nadmiernej ingerencji w sferę cywilnoprawną i może prowadzić do nieproporcjonalnego obciążania inwestorów obowiązkami niemającymi związku funkcjonalnego z ich inwestycją.

Dlatego konieczne jest doprecyzowanie proponowanych regulacji poprzez wskazanie ustawowych gwarancji, takich jak obowiązek respektowania zasady proporcjonalności, zakaz nakładania świadczeń niezwiązanych z inwestycją, wymóg uzasadnienia związku przyczynowego pomiędzy planowaną inwestycją a obowiązkami inwestora oraz określenie minimalnych elementów treści uchwały rady gminy. Dopiero takie rozwiązanie zapewni zachowanie równowagi między interesem publicznym i prywatnym, a także zwiększy trwałość i kontrolowalność nowych regulacji.

Z punktu widzenia praktyki samorządowej jest to rozwiązanie racjonalne, mogące usprawnić proces inwestycyjno-planistyczny. Przyjęcie ogólnych zasad określania postanowień umów urbanistycznych bez wątpienia spowoduje, że znane one będą potencjalnym inwestorom już na początku negocjacji z gminą, co zapobiegnie też potencjalnym nadużyciom i zbytnej arbitralności organów wykonawczych samorządów gminnych i bez wątpienia przyczyni się do większej transparentności i przyspieszenia procesu inwestycyjnego.



Dodawany ust. 12 przewiduje możliwość określania „zasad postanowień umów urbanistycznych” w akcie prawa miejscowego co należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Wymaga to jednak jednocześnie doprecyzowania na poziomie ustawowym jaka powinna być treść takiej uchwały, aby w sposób należyty zabezpieczyć zarówno interes publiczny, jak i interes indywidualny inwestorów.

Zbyt ogólne sformułowanie delegacji może prowadzić do uchwalania przez gminy przepisów ingerujących w materię ustawową lub regulujących kwestie ściśle cywilnoprawne, co rodziłoby ryzyko przekroczenia kompetencji prawotwórczych przez organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, pozostawiając im zbyt duży „luz decyzyjny”, co może prowadzić do nierównego traktowania inwestorów w różnych gminach czy nakładania na nich nadmiernych ciężarów, nieproporcjonalnych do skali planowanej inwestycji.

### **3. Ocena zgodności projektowanych przepisów z Konstytucją RP i ustawą o samorządzie gminnym**

Projektowane dodanie ust. 12–14 w art. 37ed ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przewidujące możliwość określenia przez radę gminy ogólnych zasad ustalania postanowień umów urbanistycznych, wymaga oceny w kontekście podstaw ustrojowych samorządu terytorialnego oraz gwarancji konstytucyjnych.

#### **1) Samodzielność gminy i podział kompetencji (ustawa o samorządzie gminnym)**

Zgodnie z art. 6 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (dalej: u.s.g.), gmina wykonuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a art. 7 ust. 1 u.s.g. zalicza do nich m.in. sprawy ładu przestrzennego. Proponowane przepisy mieszczą się w zakresie tych zadań.

Projektowana regulacja pozostaje w zgodzie z zasadą podziału kompetencji między organami gminy. Art. 18 ust. 2 u.s.g. przyznaje radzie gminy kompetencje stanowiące, natomiast art. 30 ust. 1 u.s.g. powierza wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi miasta funkcję wykonawczą. Przyjęcie przez radę ogólnych zasad w formie aktu prawa miejscowego nie odbiera organowi wykonawczemu kompetencji do prowadzenia negocjacji i zawierania umów urbanistycznych, lecz jedynie wyznacza ramy prawne ich treści.



## **2) Konstytucyjna zasada samodzielności samorządu (art. 165 Konstytucji)**

Konstytucja RP gwarantuje samodzielność jednostek samorządu terytorialnego, podlegającą ochronie sądowej. Projektowane przepisy nie naruszają tej zasady – przeciwnie, umacniają samodzielność gmin poprzez przyznanie radzie gminy nowych kompetencji do kształtowania polityki przestrzennej w formie aktu prawa miejscowego.

## **3) Zasada państwa prawnego (art. 2 Konstytucji)**

Wprowadzenie ogólnych zasad do uchwały rady gminy zwiększa przejrzystość i przewidywalność procesu negocjacji umów urbanistycznych. Zasada zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, która jest podstawą demokratycznego państwa prawnego wymaga, aby adresaci norm mogli w racjonalny sposób przewidywać konsekwencje swoich działań. Obecny brak jednolitych zasad prowadzi do dużej uznaniowości organu wykonawczego gminy. Projektowana zmiana wzmacnia zatem standardy państwa prawnego.

## **4) Zasada proporcjonalności i wolność działalności gospodarczej (art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji)**

Należy zwrócić uwagę, że postanowienia umów urbanistycznych nakładają na inwestorów obowiązki mające charakter ingerencji w ich prawa majątkowe i wolność działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji, ograniczenia praw i wolności muszą być proporcjonalne oraz niezbędne dla ochrony interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał, że ustawodawca ma obowiązek wprowadzania mechanizmów zapobiegających nadmiernym obciążeniom.

W tym kontekście projektowane przepisy wymagają doprecyzowania. Delegacja dla rady gminy nie powinna być zupełnie blankietowa. Brak ustawowego wskazania kryteriów (np. proporcjonalności świadczeń inwestora do skutków inwestycji) może prowadzić do nadmiernej ingerencji w prawa inwestorów, co rodzi ryzyko naruszenia art. 22 Konstytucji (wolność działalności gospodarczej).

## **4. Różnicowanie zasad zgodnie z ust. 14 proponowanej nowelizacji**

Ust. 14 wprowadzony w przedłożonym projekcie umożliwia różnicowanie zasad w zależności od rodzaju lub parametrów inwestycji głównej. Co do zasady należy uznać to za trafne rozwiązanie, jednak kryteria różnicowania powinny być precyzyjnie określone, by uniknąć



uznaniowości i zapewnić zgodność z zasadą równego traktowania podmiotów (art. 32 Konstytucji RP). W szczególności należałoby wprowadzić zapisy, które zapobiegą ryzyko ustanawiania w takich uchwałach kryteriów mogących pośrednio dyskryminować określone grupy inwestorów, albo określone inwestycje pomimo ich zgodności z planem miejscowym. Należałoby zatem rozważyć wprowadzenie na poziomie ustawowym takich kryteriów dla uchwały rady gminy jak:

- 1) **zasada proporcjonalności świadczeń inwestora**
- 2) **obowiązek wykazania związku przyczynowego**
- 3) **zakaz świadczeń niezwiązanych funkcjonalnie z inwestycją**
- 4) **zakres delegacji dla rady gminy.**

Ustawa powinna wyraźnie wskazywać, że obowiązki inwestora wynikające z umowy urbanistycznej muszą pozostawać w proporcji do skutków planowanej inwestycji dla infrastruktury technicznej i społecznej gminy brak takiej klauzuli może prowadzić do nakładania na inwestorów nadmiernych i niewspółmiernych obciążeń, co naruszałoby art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji RP.

Ustawa powinna też wprost nakazywać, aby w uzasadnieniu uchwały rady gminy i w treści umowy urbanistycznej wskazano związki przyczynowe między zakresem świadczeń inwestora, a przewidywanym wpływem inwestycji na układ przestrzenny i infrastrukturę. Taki wymóg zwiększy kontrolowalność uchwał i umów przez organy nadzoru (województwo) oraz sądy administracyjne.

Ustawa powinna ponadto wprost zakazywać nakładania na inwestora obowiązków budowy infrastruktury, która nie jest wprost związana z obsługą jego inwestycji lub nie służy w przeważającym stopniu lokalnej społeczności dotkniętej inwestycją.

Obecny projekt nie określa też, co dokładnie powinna zawierać uchwała rady gminy. Konstytucja w art. 22 wymaga, aby ograniczenia wolności działalności gospodarczej wynikały z ustawy, dlatego ustawodawca powinien precyzyjnie wskazać minimalny zakres regulacyjny uchwały, a nie pozostawiać go dowolności.

Należy w związku z tym zauważyć, że w praktyce planistycznej występuje obecnie niestety zjawisko określane mianem „kupowania planów”, polegające na tym, że inwestor w zamian za korzystne dla siebie ustalenia planu miejscowego lub zintegrowanego planu inwestycyjnego oferuje gminie określone świadczenia rzeczowe lub finansowe.



Choć instrumentem prawnym mającym umożliwiać takie uzgodnienia jest umowa urbanistyczna, w niektórych przypadkach prowadzi to do naruszenia zasady proporcjonalności, gdyż inwestor zobowiązany jest do realizacji infrastruktury niemającej bezpośredniego związku z jego inwestycją.

Tego rodzaju praktyka budzi poważne wątpliwości z punktu widzenia art. 31 ust. 3 i art. 22 Konstytucji RP, które wymagają, aby ograniczenia praw jednostki – w tym obowiązki finansowe – były proporcjonalne i uzasadnione interesem publicznym. Podobnie orzecznictwo NSA jednoznacznie wskazuje, że inwestor nie może być obciążany kosztami infrastruktury, która nie służy w przeważającym stopniu obsłudze jego inwestycji. Brak ustawowych kryteriów ograniczających treść umów urbanistycznych stwarza zatem ryzyko instrumentalnego traktowania tego narzędzia jako środka finansowania zadań gminy, co wypacza istotę polityki przestrzennej i sprzyja patologiom w procesie planistycznym, a dodatkowo w sposób wyraźny dyskryminuje mniejszych inwestorów, którzy mają ograniczone możliwości finansowe.

Należy też podkreślić, że umowa urbanistyczna, pomimo swojego szczególnego charakteru i powiązania z procesem planistycznym, pozostaje w swej istocie **umową prawa cywilnego**, zawieraną na zasadzie swobody kontraktowej przewidzianej w art. 353<sup>1</sup> k.c. Oznacza to, że – przy zachowaniu zgodności z ustawą i zasadami współżycia społecznego – strony powinny mieć możliwość ukształtowania jej treści w sposób odpowiadający ich potrzebom i uzgodnionym interesom.

Zbyt szeroka i niedookreślona delegacja ustawowa, pozostawiająca radzie gminy możliwość szczegółowego określania postanowień umów urbanistycznych w akcie prawa miejscowego, stwarza ryzyko **przekroczenia granic dopuszczalnej ingerencji w sferę cywilnoprawną**. W praktyce mogłoby to prowadzić do sytuacji, w której uchwała rady gminy przybierałaby postać de facto „kodeksu umowy urbanistycznej”, narzucającego sztywne i jednolite rozwiązania dla wszystkich inwestycji, niezależnie od ich specyfiki.

Konsekwencją takiego podejścia byłoby ograniczenie realnej swobody negocjacyjnej stron oraz przekształcenie umowy urbanistycznej w instrument o charakterze niemal administracyjnym, w którym organ publiczny jednostronnie określa zakres i sposób realizacji świadczeń inwestora. Tymczasem orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego konsekwentnie podkreśla, że regulacje prawne nie mogą w sposób nieproporcjonalny ingerować w cywilnoprawną sferę swobody umów, a wszelkie ograniczenia tej swobody muszą znajdować wyraźne i precyzyjne oparcie w ustawie.



Brak ustawowych kryteriów granicznych prowadzić może do sytuacji, w której gminy mogłyby w uchwałach rady narzucać rozwiązania wykraczające poza niezbędne ramy ogólnych zasad, co skutkowałoby wypaczeniem istoty umowy urbanistycznej jako konsensualnego porozumienia cywilnoprawnego. Tego rodzaju praktyka groziłaby nie tylko osłabieniem pozycji inwestora, ale także zwiększeniem liczby sporów sądowych i ryzykiem stwierdzenia nieważności uchwał przez organy nadzoru.

## 5. Minimalny zakres treściowy uchwały rady gminy

Na poziomie ustawowym należałoby też wskazać, że uchwała rady gminy określająca ogólne zasady ustalania postanowień umów urbanistycznych powinna obligatoryjnie zawierać co najmniej następujące elementy:

- 1) **Zakres przedmiotowy świadczeń inwestora**, w tym enumeratywne wyliczenie rodzajów dopuszczalnych świadczeń, takich jak świadczenia pieniężne, rzeczowe lub infrastrukturalne oraz ich kombinacje. Taki katalog pozwoli uniknąć sytuacji, w których gmina próbowałaby nakładać na inwestora obowiązki wykraczające poza cel umowy, np. finansowanie przedsięwzięć niemających związku z inwestycją.
- 2) **Zasady finansowe** – tj. ujednolicony sposób ustalania wartości świadczeń inwestora, mechanizmy ich waloryzacji przy inwestycjach rozłożonych w czasie oraz reguły rozliczeń finansowych między inwestorem a gminą. Precyzyjne określenie tych zasad wzmacnia transparentność i ogranicza ryzyko arbitralnych żądań organów wykonawczych gminy.
- 3) **Kryteria proporcjonalności i związku funkcjonalnego**, uchwała powinna wyraźnie wskazywać, że świadczenia inwestora muszą być adekwatne do przewidywanych skutków inwestycji dla infrastruktury i ładu przestrzennego. Jednocześnie należy wprowadzić wymóg uzasadnienia przyczynowo skutkowego pomiędzy planowaną inwestycją a nakładanymi na inwestora obowiązkami. Rozwiązanie to służy realizacji konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i ochrony wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP).
- 4) **Terminy i etapowanie realizacji**, czyli wskazanie maksymalnych okresów wykonania świadczeń, zasad etapowania inwestycji oraz powiązania jej z wykonaniem infrastruktury publicznej. Określenie ram czasowych ma kluczowe znaczenie dla planowania przestrzennego gminy i dla pewności obrotu gospodarczego po stronie inwestora.



- 5) **Zabezpieczenia prawidłowego wykonania umowy**, uchwała powinna przesądzać o dopuszczalnych formach zabezpieczenia (np. gwarancje bankowe, gwarancje ubezpieczeniowe, kaucje pieniężne) oraz warunkach ich zwrotu i egzekucji przez gminę. Takie rozwiązanie chroni interes publiczny przed ryzykiem niewykonania lub nienależytego wykonania umowy przez inwestora.

Wprowadzenie na poziomie ustawowym minimalnego zakresu treści uchwały rady gminy pełni funkcję swoistego **instrumentu gwarancyjnego**, który ogranicza nadmierną uznaniowość organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego. W obecnym stanie prawnym brak jest precyzyjnego wskazania, jakie elementy powinny obligatoryjnie znaleźć się w tego rodzaju akcie prawa miejscowego, co w praktyce stwarza ryzyko zarówno nadmiernego formalizmu, jak i dowolności regulacyjnej.

Ustawowe określenie katalogu podstawowych elementów uchwały nie pozbawia rady gminy jej samodzielności jako organu stanowiącego, lecz **wyznacza ramy prawne**, w granicach których gmina może dostosowywać szczegółowe rozwiązania do specyfiki lokalnych uwarunkowań przestrzennych i inwestycyjnych oraz potrzeb społeczności lokalnej. Tak ujęta konstrukcja stanowi realizację konstytucyjnej zasady proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) oraz zasady ochrony wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), zapewniając równocześnie respektowanie istoty samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji RP).

Przyjęcie minimalnych ustawowych wymogów treściowych uchwały umożliwia też zachowanie **równowagi między interesem publicznym a prywatnym**. Z jednej strony gmina otrzymuje narzędzie do kształtowania polityki przestrzennej w sposób transparentny i przewidywalny, z drugiej zaś inwestor zyskuje gwarancję, że jego obowiązki wynikające z umowy urbanistycznej będą mieścić się w granicach dopuszczalnych przez ustawę i nie będą narzucane arbitralnie.

Tak skonstruowany model ma niejako charakter **hybrydowy**: łączy elementy prawa publicznego (uchwała jako akt prawa miejscowego) z cywilnoprawną naturą samej umowy urbanistycznej, która powinna zachować cechę konsensualności i elastyczności typową dla stosunków obligacyjnych. W literaturze podkreśla się, że brak tej równowagi prowadziłby do wypaczenia istoty umowy urbanistycznej i nadania jej cech jednostronnego aktu administracyjnego, co byłoby sprzeczne zarówno z konstrukcją prawa cywilnego, jak i z zasadami demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP).



## 6. Konsultacje społeczne jako element obligatoryjny w procesie podejmowania uchwały

Istotnym elementem projektowanej regulacji powinno być też naszym zdaniem wprowadzenie obowiązku przeprowadzania **konsultacji projektów uchwał rady gminy** określających ogólne zasady ustalania postanowień umów urbanistycznych. Wymóg ten ma charakter nie tylko techniczno-proceduralny, lecz przede wszystkim gwarancyjny zapewnia bowiem udział interesariuszy w procesie stanowienia prawa miejscowego, które bezpośrednio oddziałuje zarówno na mieszkańców, jak i na podmioty prowadzące działalność inwestycyjną.

Z perspektywy konstytucyjnej obowiązek konsultacji znajduje uzasadnienie w zasadzie pomocniczości (art. 15 Konstytucji), samodzielności jednostek samorządu terytorialnego (art. 165 Konstytucji) oraz zasadzie demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji), która obejmuje nakaz budowania zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa. Konsultacje pozwalają na realne włączenie społeczności lokalnej i organizacji branżowych w tym stowarzyszeń urbanistów, izb gospodarczych czy organizacji deweloperów w proces współtworzenia standardów prawnych.

Z punktu widzenia praktyki administracyjnej przeprowadzenie konsultacji zwiększa transparentność działań gminy, umożliwia identyfikację potencjalnych konfliktów jeszcze przed podjęciem uchwały oraz wzmacnia legitymację społeczną przyjętych rozwiązań. Obowiązkowe konsultacje w procesie stanowienia prawa miejscowego stanowią narzędzie równoważenia interesów publicznych i prywatnych, a także w przypadku omawianej nowelizacji mogą przeciwdziałać wspomnianemu negatywnemu zjawisku instrumentalnego wykorzystywania umów urbanistycznych jako narzędzia „kupowania planów”.

## 7. Transparentność i partycypacja

Projekt zakłada pominięcie konsultacji publicznych na etapie rządowym, co choć formalnie dopuszczalne przy regulacji mogącej istotnie wpływać na rynek nieruchomości i interesy inwestorów, a także obowiązki i zakres działania samorządu na poziomie gminnym, budzi wątpliwości z punktu widzenia dobrych praktyk legislacyjnych. Zalecane byłoby uwzględnienie szerokich konsultacji zarówno z jednostkami samorządu terytorialnego na poziomie gminnym, jak też np. izbami gospodarczymi zrzeszającymi inwestorów czy urbanistów.



## 8. Wnioski i rekomendacje

Cel proponowanej regulacji jest bez wątpienia słuszny, a proponowane zmiany mogą bez wątpienia przyspieszyć i ułatwić proces inwestycyjny, lecz wymaga doprecyzowania przepisów na poziomie ustawowym.

Przeprowadzona analiza projektowanych zmian w art. 37ed ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że kierunek przyjęty przez ustawodawcę należy ocenić pozytywnie, gdyż wzmacnia on rolę rady gminy jako organu stanowiącego i porządkuje ramy prawne dotyczące zawierania umów urbanistycznych.

Jednocześnie jednak zbyt szeroka i niedookreślona delegacja ustawowa rodzi istotne zagrożenia zarówno dla pewności prawa, jak i dla ochrony konstytucyjnych zasad proporcjonalności oraz wolności działalności gospodarczej. W praktyce może bowiem prowadzić do nadmiernej ingerencji gmin w sferę cywilnoprawną, co wypaczałoby istotę umowy urbanistycznej jako konsensualnego porozumienia stron.

Regulacja ta odpowiada na istniejący problem nadmiernej uznaniowości organu wykonawczego gminy, który dotychczas dysponował szeroką swobodą w zakresie kształtowania treści tych umów. Przyznanie radzie gminy kompetencji do ustalenia ogólnych zasad w formie uchwały prawa miejscowego oznacza wzmocnienie jej pozycji ustrojowej, a także zwiększenie transparentności działań samorządu wobec inwestorów i mieszkańców.

Wprowadzenie ogólnych zasad stanowi narzędzie równoważenia interesu publicznego i prywatnego. Z jednej strony gmina zyskuje możliwość bardziej spójnego i przewidywalnego kształtowania polityki przestrzennej, z drugiej zaś inwestor otrzymuje jasny sygnał co do oczekiwań i warunków współpracy, zanim rozpocznie negocjacje indywidualne. Może to realnie przyczynić się do skrócenia procedury planistyczno-inwestycyjnej, zmniejszenia liczby sporów i poprawy klimatu inwestycyjnego.

Równocześnie należy podkreślić, że obecny kształt projektowanej delegacji ustawowej pozostawia nadmierną swobodę radom gmin w określaniu treści uchwał, co niesie poważne ryzyka ustrojowe i konstytucyjne. Brak ustawowego wskazania minimalnego zakresu uchwały oraz kryteriów, które powinny w niej znaleźć zastosowanie, stwarza możliwość uchwalania przepisów ingerujących w sferę cywilnoprawną umów urbanistycznych. Istnieje zagrożenie, że uchwały te przybiorą charakter quasi-kodeksów, narzucających sztywne wzorce umów dla wszystkich inwestycji, co w praktyce pozbawiłoby strony realnej swobody negocjacyjnej przewidzianej w art. 353<sup>1</sup> k.c.



Takie rozwiązanie mogłoby prowadzić do nadmiernego obciążania inwestorów obowiązkami niemającymi funkcjonalnego związku z ich inwestycją, w szczególności finansowania infrastruktury ogólnogminnej. Zjawisko to, określane w literaturze mianem „kupowania planów”, pozostaje w sprzeczności z zasadą proporcjonalności (art. 31 ust. 3 Konstytucji RP) i wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), a także stoi w opozycji do orzecznictwa NSA, które konsekwentnie wskazuje na konieczność zachowania adekwatności świadczeń inwestora do skutków jego przedsięwzięcia.

Z tego względu projekt wymaga doprecyzowania na poziomie ustawowym poprzez wprowadzenie katalogu „bezpieczników”. W szczególności konieczne jest:

- ograniczenie zakresu możliwych postanowień uchwały rady gminy wyłącznie do elementów przewidzianych w ustawie i niesprzecznych z Kodeksem cywilnym;
- wskazanie minimalnych elementów treści uchwały, obejmujących katalog dopuszczalnych świadczeń inwestora, zasady ich wyceny i waloryzacji, kryteria proporcjonalności i związku funkcjonalnego, terminy i etapowanie realizacji inwestycji oraz formy zabezpieczenia wykonania umowy;
- ustanowienie zakazu nakładania obowiązków niezwiązanych z obsługą inwestycji;
- nałożenie obowiązku uzasadnienia związku przyczynowego między inwestycją a nakładanymi na inwestora świadczeniami;
- wprowadzenie obowiązku konsultacji projektów uchwał z mieszkańcami i organizacjami branżowymi, co zwiększy legitymizację społeczną i transparentność procesu;
- określenie ustawowych kryteriów różnicowania zasad (np. w zależności od skali i charakteru inwestycji), aby zapobiec dyskryminacji określonych kategorii inwestorów.

Podsumowując, kierunek reformy należy ocenić pozytywnie, gdyż wzmacnia on samodzielność gmin i zwiększa transparentność polityki przestrzennej. Niemniej brak ustawowych gwarancji ograniczających swobodę gmin w kształtowaniu uchwał może prowadzić do nadużyć, wypaczenia cywilnoprawnego charakteru umowy urbanistycznej i naruszenia zasad konstytucyjnych. Wprowadzenie wskazanych powyżej doprecyzowań legislacyjnych jest zatem niezbędne, aby proponowane rozwiązania mogły w pełni realizować zakładane cele i skutecznie równoważyć interes publiczny z ochroną praw inwestorów.



Dlatego też należałoby rozważyć wprowadzenie szczegółowych mechanizmów zabezpieczających. Po pierwsze, należy **doprecyzować zakres możliwych postanowień uchwały rady gminy**, ograniczając go do elementów wyraźnie dopuszczonych przez ustawę i niesprzecznych z Kodeksem cywilnym. Taki zabieg pozwoli uniknąć sytuacji, w której uchwała staje się w istocie szczegółowym wzorcem umowy, eliminującym swobodę negocjacyjną inwestora. Po drugie, niezbędne jest **wprowadzenie obowiązku konsultacji projektów uchwał** z podmiotami społecznymi i branżowymi – zarówno z organizacjami reprezentującymi środowisko inwestorów i urbanistów, jak i z mieszkańcami. Pozwoli to na zwiększenie transparentności procesu legislacyjnego na poziomie lokalnym oraz na uwzględnienie różnorodnych interesów w toku stanowienia prawa miejscowego. Po trzecie, konieczne jest **określenie minimalnego katalogu kryteriów różnicowania zasad**, tak aby zapewnić obiektywizm i przejrzystość regulacji. Kryteria te powinny odnosić się m.in. do skali inwestycji, jej wpływu na infrastrukturę gminną oraz charakteru przestrzeni, w której jest realizowana.

Podsumowując, właściwe ukształtowanie ram ustawowych i uchwałodawczych w omawianym zakresie pozwoli na osiągnięcie równowagi między interesem publicznym a prywatnym, zwiększy pewność i przewidywalność obrotu prawnego, a także zminimalizuje ryzyko patologii w postaci instrumentalnego wykorzystywania umów urbanistycznych jako narzędzia finansowania zadań gminy. Dzięki temu projektowane rozwiązania będą nie tylko zgodne z Konstytucją RP, ale również funkcjonalnie spójne z zasadami prawa cywilnego i administracyjnego.

Autor opinii: Beata Białobrzaska