

Warszawa, 12.06.2026 r.

I.dz.: 175/2026

LIST OTWARTY
DO PREZYDENTÓW,
BURMISTRZÓW, WÓJTÓW
ORAZ RAD GMIN I MIAST
w sprawie modelu stosowania
Zintegrowanych Planów
Inwestycyjnych (ZPI)

Szanowni Państwo,

Reforma systemu planowania przestrzennego z 2023 roku wprowadziła do polskiego porządku prawnego nowe rozwiązanie, jakim jest Zintegrowany Plan Inwestycyjny (ZPI). Stanowi on szczególną formę miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opracowywanego na wniosek inwestora. ZPI towarzyszy umowa urbanistyczna dotycząca w szczególności realizacji inwestycji uzupełniających, którą notarialnie sporządza się pomiędzy stroną publiczną a stroną prywatną. Jako środowisko urbanistów i planistów z nadzieją, ale i z należytą ostrożnością przyglądamy się pierwszym wdrożeniom tego instrumentu. ZPI stwarza samorządom szansę na ścisłą współpracę z inwestorami prywatnymi, odciążenie budżetów gminnych oraz sprawniejszą realizację niezbędnej infrastruktury społecznej i technicznej. Należy jednak zauważyć, że brak odpowiedniego przygotowania oraz precyzyjnych, lokalnych procedur może prowadzić do sytuacji, w której ZPI stanie się narzędziem służącym głównie maksymalizacji zysku inwestora, z pominięciem dbałości o ład przestrzenny i realne potrzeby lokalnych społeczności.

W trosce o zrównoważony rozwój naszych miast i wsi, zwracamy się z apelem o świadome i celowe kształtowanie lokalnej polityki w zakresie ZPI. W tym celu rekomendujemy niezwłoczne wdrożenie w Państwa gminach następujących standardów:

1. Podjęcie uchwał określających zasady umów urbanistycznych, formy ich zabezpieczeń oraz uchwał nakładających na inwestora obowiązek przedłożenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznych.

Zachęcamy rady gmin do korzystania z nadanych im kompetencji i podejmowania uchwał, które z góry określą uniwersalne wymagania wobec umów urbanistycznych oraz które zobowiązują inwestorów do dołączania do wniosków koncepcji urbanistyczno-architektonicznych (*art. 37eba ust. 1 oraz art. 37ed ust. 12-14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*). Przestrzegamy przed regulowaniem ram tego wczesnego dialogu z inwestorami wyłącznie w drodze zarządzeń organu wykonawczego. Akty te mają bowiem charakter kierownictwa wewnętrznego, a kształtowanie za ich pomocą obowiązków podmiotów zewnętrznych obarczone jest wysokim ryzykiem zakwestionowania przez organy wyższych instancji. Z kolei precyzyjne określenie w uchwale, która jest aktem prawa miejscowego, transparentnych zasady współpracy dla wszystkich potencjalnych uczestników w zakresie ZPI, pozwoli na ustrukturyzowanie relacji oraz określenie poszczególnych etapów współpracy. Zminimalizuje to ryzyko zarzutów o uznaniowość i zagwarantuje równe traktowanie inwestorów. Opracowanie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej pozwoli zobrazować zamierzenia inwestora oraz ułatwi proces partycypacji społecznej. W ramach tych aktów prawa miejscowego rekomendujemy w szczególności:

- Wymóg przedkładania koncepcji urbanistyczno-architektonicznej

Zgodnie z przepisami, rada gminy ma możliwość w drodze uchwały wprowadzić zasadę, obligującą inwestorów do składania koncepcji urbanistyczno-architektonicznej łącznie z wnioskiem na opracowanie ZPI. Jest to rozwiązanie kluczowe, które pozwala samorządowi ocenić inwestycję w szerszym kontekście przestrzennym. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że przedkładane dokumenty nierzadko ograniczają się ściśle do granic terenu inwestora, traktując zamierzenie jako wyizolowaną strukturę, a nie integralny fragment szerszej tkanki miejskiej lub gminnej. Sam rysunek

planu stanowi sformalizowany zapis planistyczny, który bez odpowiedniego zobrazowania nie oddaje w pełni docelowej formy zabudowy i bywa trudny do zinterpretowania zarówno dla lokalnej społeczności, jak i dla samych organów wykonawczych gminy. Zobowiązanie inwestora do przedstawienia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej z uwzględnieniem kontekstu przestrzennego planowanej inwestycji, ułatwi rzetelną ocenę tego, w jaki sposób nowe obiekty wpiszą się w istniejące otoczenie. Ponadto, rozwiązanie to znacząco usprawni pracę gminnych jednostek urbanistycznych. Jednocześnie przestrzegamy, aby gminy weryfikowały, czy maksymalne wskaźniki intensywności zabudowy wpisywane do docelowego projektu ZPI są zbieżne z parametrami zaprezentowanymi we wstępnej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Obserwujemy bowiem sytuacje, w których estetyczne wizualizacje rozmiągają się z formalnymi możliwościami zintensyfikowanej zabudowy dopuszczonymi w tekście planu.

– Różnicowanie wymagań i określenie zakresu inwestycji uzupełniających

Rada gminy ma prawo określić wyprzedzająco różne sposoby i metody postępowania na potrzeby określania zakresu umowy urbanistycznej, może w formie uchwały, różnicować zarówno zasady, jak i poziom udziału finansowego inwestora w zależności od rodzaju inwestycji głównej oraz jej skali. Warto w tym miejscu zauważyć, że nowe przepisy (*zmiana ustawy z dnia 30 kwietnia 2026 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw – ustawa wchodzi w życie 1 lipca 2026 r., z wyłączeniem czterech przepisów, dla których przewidziano odrębne terminy wejścia w życie*) znacząco poszerzyły ustawową definicję „inwestycji uzupełniającej”, odchodząc od rygoru, w myśl którego każda realizowana infrastruktura publiczna musiała bezpośrednio służyć obsłudze inwestycji głównej. Daje to gminom elastyczność w negocjowaniu przedsięwzięć służących zadaniom własnym gminy, niezależnie od bezpośredniej lokalizacji zamierzenia dewelopera. Rekomendujemy, w trosce o pozytywną weryfikację aktów przez organy nadzoru (województwo), wybór inwestycji uzupełniających wyłącznie w oparciu o ustawowy katalog celów publicznych (*art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami*) oraz w sposób niebudzący wątpliwości w zakresie zadań własnych gminy.

Równie istotne z perspektywy bezpieczeństwa budżetowego samorządu jest odpowiednie formułowanie umów urbanistycznych. Wzorem dobrych praktyk wskazujemy na możliwość

zastosowania mechanizmu waloryzacyjnego, w którym łączna wartość zobowiązań inwestora jest powiązana z szacowanym wzrostem wartości nieruchomości objętej procedurą ZPI (np. ograniczając udział do 30% wartości tego wzrostu) lub jest proporcjonalna do całkowitej wartości inwestycji głównej. Inną formą może być obciążenie hipoteki nieruchomości, na której jest lokalizowana inwestycja główna, kosztami inwestycji uzupełniającej, do czasu jej wykonania przez inwestora, co może stanowić gwarancję jej realizacji. Wskazane jest również regularne publikowanie w BIP wykazu oczekiwanych przez gminę inwestycji, stanowiących listę priorytetowych celów publicznych na danym obszarze.

– Zastosowanie adekwatnych mechanizmów zabezpieczających

Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, że obecne przepisy o Zintegrowanych Planach Inwestycyjnych nie wyposażają gmin w instrumenty o charakterze administracyjnym, które mogłyby skutecznie dyscyplinować inwestorów na dalszych etapach procesu budowlanego. Samorząd nie posiada prawnej możliwości wstrzymania wydania decyzji o pozwoleniu na budowę ani odmowy wydania pozwolenia na użytkowanie dla inwestycji głównej do czasu faktycznego sfinalizowania i przekazania gminie inwestycji uzupełniającej. Jak pokazuje analiza pierwszych zatwierdzonych w Polsce ZPI, w umowach urbanistycznych pojawiają się klauzule warunkowe, uzależniające realizację zobowiązań inwestora od zdarzeń przyszłych – takich jak na przykład uzyskanie prawomocnych decyzji podziałowych, pozyskanie warunków przyłączeniowych czy uzyskanie określonego odsetka pozwoleń na budowę. W przypadku niespełnienia tych przesłanek istnieje ryzyko, że zintegrowany plan inwestycyjny będzie w pełni obowiązywał, a gmina pozostanie bez zagwarantowanej infrastruktury publicznej i możliwości jej administracyjnego wyegzekwowania. W obliczu braku ustawowych mechanizmów zabezpieczających na gruncie prawa budowlanego, wyłączną formą ochrony interesu jednostki samorządu terytorialnego pozostaje droga cywilnoprawna. Apelujemy zatem o wprowadzanie do umów urbanistycznych sprawdzonych i rygorystycznych zabezpieczeń z zakresu prawa cywilnego. Należą do nich w szczególności: odpowiednio skalkulowane kary umowne, zabezpieczenia w postaci gwarancji bankowych lub ubezpieczeniowych, a także oświadczenia inwestorów o dobrowolnym poddaniu się egzekucji w trybie art. 777 Kodeksu postępowania cywilnego w formie aktu notarialnego. Właściwe

sprecyzowanie tych zobowiązań jest dla władz gminy niezbędne, aby dysponować realnymi narzędziami zabezpieczającymi realizację deklarowanych celów publicznych.

2. Wymóg przedkładania kompleksowych koncepcji przestrzennych

Procedura uchwalania Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego zakłada skrócone terminy na poszczególne etapy ustaleń, w tym na zebranie uwag lokalnej społeczności, które mogą wynosić 21 dni, a w przypadku wybranych inwestycji 14 dni (np. instalacji odnawialnych źródeł energii innych niż wiatrowe). Procedowanie w tak zawężonych ramach czasowych wyłącznie projektu rysunku planu miejscowego, ograniczonego nierzadko jedynie do ścisłych granic działki inwestora, okazuje się w praktyce niewystarczające. Tradycyjny projekt planu stanowi wysoce sformalizowany zapis techniczny, który dla wielu mieszkańców pozostaje abstrakcyjny, nie przemawia do wyobraźni i bywa trudny do właściwej interpretacji. Z dotychczasowych doświadczeń wynika także, że tak przygotowane dokumenty często pomijają szerszy kontekst urbanistyczny, traktując zamierzenie budowlane w sposób ograniczony wyłącznie do granic działek budowlanych na których ma powstać inwestycja. Aby radni oraz mieszkańcy mogli w sposób rzetelny i w pełni świadomy ocenić wpływ nowej inwestycji na otoczenie, samorządy powinny wymagać od inwestorów dołączania kompleksowych koncepcji urbanistycznych uwzględniających co najmniej wpływ inwestycji na istniejący układ komunikacyjny, powiązania przestrzenne z otoczeniem oraz dostępność do infrastruktury społecznej. Rekomendujemy prezentowanie projektów w postaci czytelnych wizualizacji przestrzennych, uwzględniających ujęcia w szerszym kontekście zarówno z lotu ptaka, jak i z perspektywy pieszego, a także z wykorzystaniem cyfrowych modeli 3D czy uproszczonych makiet fizycznych. Obecny rozwój technologii oraz powszechna dostępność zaawansowanych narzędzi cyfrowych (w tym oprogramowania do modelowania przestrzennego) pozwalają na sprawne przygotowanie tego typu materiałów bez intensyfikowania kosztów. Takie podejście umożliwi obiektywną ocenę skali planowanej zmiany oraz jej relacji z sąsiednią zabudową, ułatwiając interpretację aktów planowania przestrzennego. Wdrożenie przedstawionych standardów może również usprawnić dialog społeczny i zapobiec powstawaniu konfliktów na etapie konsultacji.

3. Merytoryczna weryfikacja projektów oraz udział ekspertów w procesie negocjacji Uchwalenie ZPI jest procesem opartym w dużej mierze na uzgodnieniach i negocjacjach. Obserwujemy jednak, że rozmowy te często toczą się wyłącznie na linii inwestor – organ wykonawczy, z pominięciem udziału planistów. W związku z tym apelujemy o:

- Włączenie ekspertów do zespołów negocjacyjnych

Obok radnych i urzędników, w procesie negocjacji powinni obowiązkowo uczestniczyć urbanisci w tym członkowie Gminnych Komisji Urbanistyczno-Architektonicznych (GKUA). Obecność eksperta pozwoli na bieżącą weryfikację oczekiwań stron, zminimalizuje ryzyko błędów proceduralnych oraz zagwarantuje zgodność rozwiązań z nadrzędnymi aktami planowania. W tym kontekście rekomendujemy także wdrażanie etapów przedwnioskowych, umożliwiających gminie wstępną ocenę zamierzenia przed uruchomieniem procedury formalno-prawnej.

- Uregulowanie kwestii praw autorskich i merytoryczny nadzór


Zgodnie z obowiązującymi przepisami, o ile uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako akt normatywny nie podlega ochronie prawnoautorskiej, o tyle sam jego projekt na etapie procedowania jest taką ochroną objęty (*art. 17 ustawy o prawie autorskim i prawach pokrewnych*). Z tego względu niezbędne jest formalne uregulowanie przeniesienia na gminę autorskich praw majątkowych oraz praw zależnych do przedłożonej dokumentacji. Jest to warunek konieczny, aby samorząd posiadał prawną możliwość wprowadzania w projekcie niezbędnych modyfikacji, co często wynika z restrykcyjnych wymogów i wytycznych formułowanych przez instytucje opiniujące oraz uzgadniające, a także może wynikać z etapu negocjacji. Mając jednak na uwadze potrzebę zachowania spójności warsztatu projektowego, racjonalnym rozwiązaniem może być nawiązanie przez gminę odrębnej, formalnej współpracy z urbanistą, który pierwotnie opracował projekt na zlecenie inwestora. W takim modelu samorząd musi jednak sprawować odpowiednio wzmocniony nadzór merytoryczny nad pracami projektanta (np. przy stałym udziale Gminnej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej), co zagwarantuje obiektywizm i należytą dbałość o interes publiczny. Wskazaną alternatywą jest również zaangażowanie do prowadzenia procedury niezależnego urbanisty, działającego wyłącznie z ramienia gminy, z ewentualnym uwzględnieniem

w umowie urbanistycznej mechanizmów pozwalających na pokrycie kosztów jego pracy przez podmiot prywatny (*w przypadku gmin nie dysponujących własnym potencjałem planistycznym*).

Towarzystwo Urbanistów Polskich jest gotowe wspierać samorządy wiedzą merytoryczną oraz doradztwem w procesie wdrażania nowych instrumentów planistycznych. Wspólnie zadbajmy o to, by Zintegrowane Plany Inwestycyjne służyły budowaniu harmonijnych i racjonalnie zaplanowanych przestrzeni w naszych małych ojczyznach.

Z wyrazami szacunku,


Prezes
Towarzystwa Urbanistów Polskich
Tomasz Majda


Sekretarz Generalna
Towarzystwa Urbanistów Polskich
Anna M. Pyziak