

# O możliwości przekształcania budynków handlowych i biurowych na mieszkalne w świetle aktualnych propozycji zmian aktów prawnych

On the possibility of converting commercial and office buildings to residential use under current proposals to amend legislation

mgr inż. Agata Zając-Szarwacka (ORCID: 0000-0002-8053-5093), Wydział Architektury, Politechnika Warszawska

DOI 10.5604/01.3001.0053.6980

**Streszczenie:** W artykule przedstawiono założenia nowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane wprowadzającego szerokie ułatwienia dla inwestorów w przekształcaniu budynków biurowych i handlowych o powierzchni sprzedaży przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> na mieszkalne bez pozwolenia i zgłoszenia. Omówiono zmiany proponowane przez Ministerstwo Rozwoju i Technologii w stosunku do istniejących przepisów prawa. Zwrócono uwagę na proponowane ułatwienia w zakresie planowania przestrzennego.  
**Słowa kluczowe:** ustawa Prawo budowlane, zmiana sposobu użytkowania, pozwolenie na budowę, plan zagospodarowania przestrzennego, galerie wielkopowierzchniowe.

**Abstract:** The article presents the assumptions of the new draft law on amendments to the Law – Construction Law introducing broad facilitations for investors in the conversion of office and commercial buildings with sales area exceeding 2000 m<sup>2</sup> to residential ones without a permit and notification. Changes proposed by the Ministry of Development and Technology to the existing law were discussed. Attention is drawn to the proposed facilitations in the field of urban planning.

**Keywords:** construction law, change of use, building permit, local plan, large-scale malls.

## 1. Wprowadzenie

Ministerstwo Rozwoju i Technologii w Sejmie przedstawiło projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących [1], mający na celu uproszczenie formalnej procedury przekształcania budynków biurowych i handlowych o powierzchni przekraczającej 2000 m<sup>2</sup> na budynki mieszkalne. Ma on być odpowiedzią na zmiany, jakie spowodowała pandemia Covid-19, oraz ma zwiększyć na rynku podaż mieszkań. Celem nowych rozwiązań prawnych jest ponadto wprowadzenie ułatwień w zakresie zmiany sposobu użytkowania budynku (biurowego lub handlowego) na mieszkalny związanych z koniecznością jego przebudowy. Według założeń autorów projektu wprowadzenie nowych rozwiązań ma skutkować m.in. zmniejszeniem negatywnego wpływu pandemii na sektor biurowy oraz handlowy przez ułatwienie przekształcenia takich obiektów na budynki mieszkalne. Proponowana ustawa ma za zadanie pomóc w rozwiązaniu problemów z dostępnością gruntów pod zabudowę mieszkaniową i umożliwić wykorzystanie terenów przeznaczonych pod wielkopowierzchniowe

obiekty handlowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na inwestycje mieszkaniowe.

## 2. Propozycja zamiany centrów handlowych i biur w mieszkania

Największe zmiany na rynku nieruchomości spowodowała pandemia COVID-19, która skutkowałą przeniesieniem życiowej i zawodowej aktywności do prywatnych domów i mieszkań. Uległo zwiększeniu zainteresowanie mieszkańiami o dużych powierzchniach użytkowych, a także nieruchomościami z tarasami i dostępem do ogrodu, gdyż większość pracowników zmieniła formę pracy na zdalną w trybie ciągłym lub rotacyjnym. Zmiany nie ominęły również handlu. Wiele sklepów stacjonarnych przeniosło swoją ofertę sprzedaży do internetu, a tego rodzaju zakupy zdalne stały się bardzo popularne. Powstało wiele nowych punktów odbioru przesyłek, a także znacznie rozwinęły swoją ofertę firmy kurierskie. Powyższe działania spowodowały, że zakupy on-line stały się atrakcyjne, proste i w konsekwencji skutkowałą znaczną oszczędnością czasu klientów. Pracodawcy dostrzegli, że praca zdalna może być wydajna, a jej koszty – ujmujące utrzymanie biura – znacznie mniejsze.

Warto nadmienić, że efektywność modelu pracy zdalnej, czy zakupów on-line skutkuje wyodrębnieniem nowych potrzeb i możliwości w zakresie korzystania przez społeczeństwo z wielkopowierzchniowych budynków biurowych oraz o funkcji handlowej.

Wymienione zjawiska o charakterze gospodarczym i społecznym mają wpływ na sposób użytkowania istniejącej zabudowy. Wiele budynków biurowych i handlowych pustoszeje. Właściciele tych budynków mają problemy z wynajmem powierzchni, a w konsekwencji z utrzymaniem tych obiektów. Przeniesienie aktywności części pracowników z miejsca pracy do miejsca zamieszkania zwiększyło zapotrzebowanie na usługi zlokalizowane bliżej miejsca zamieszkania i spowodowało pustoszenie terenów zajmowanych przez biurowce. W tej sytuacji, w związku ze zmianą przyzwyczajzeń związanych z formą dokonywania zakupów, na znaczeniu zaczęły tracić obiekty handlowe, zwłaszcza wielkopowierzchniowe o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Jednocześnie należy stwierdzić, że tereny zajęte przez te budynki są często miejscami bardzo atrakcyjnymi dla zabudowy mieszkaniowej.

Zgodnie z informacją przekazywaną przez ośrodki badawcze (dane Eurostatu) w Polsce brakuje około 1,5–2,0 mln lokali mieszkalnych, a także polskie nieruchomości należą do najbardziej przeludnionych w Europie. Sytuację mieszkaniową w Polsce pogorszyła również wojna na Ukrainie, która spowodowała napływ emigrantów zza wschodniej granicy i znaczny wzrost zapotrzebowania na zakup/wynajem mieszkań. Według szacunków około miliona uchodźców z Ukrainy może pozostać na stałe w Polsce. Z informacji zgłaszanych przez deweloperów wynika, że chcieliby budować więcej, ale brakuje im dostępnych terenów pod zabudowę.

Wciąż istotnym problemem jest brak atrakcyjnej i akceptowalnej oferty budownictwa dla osób o niższych dochodach. Udział mieszkań powstających z dofinansowaniem państwa jest nieznaczny. Przedmiotowe zjawiska, w tym przypadki ostatnich kilkunastu miesięcy, gdzie zamknięte zostały niektóre centra handlowe, potwierdzają potrzebę zmian. Przykładem tego jest zamknięty po prawie dwóch dekadach obiekt Kraków Plaza, czy realizacja zabudowy mieszkaniowej na terenie po centrum handlowym na warszawskich Kabatach. Zamknięto również wybrane obiekty związane z funkcjonowaniem w nich hipermarketów Tesco. Część hipermarketów brytyjskiej sieci ma wciąż pełnić funkcję handlową, jednak znaczna część przeznaczona zostanie na funkcje magazynowe czy mieszkalne. W Warszawie są znane przykłady wniosków o realizację inwestycji w ramach specustawy mieszkaniowej na terenach, na których są zlokalizowane budynki biurowe. Na Mokotowie, np. inwestor będzie realizować zabudowę mieszkaniową na terenie po funkcji biurowej. Inwestycja powstanie w miejscu budynków Mercury, Mars i Jupiter, czy też kompleksu biurowego Empark.

### 3. Najważniejsze ułatwienia w zakresie zmiany sposobu użytkowania budynków biurowych i handlowych

Według aktualnego stanu prawnego przekształcenie budynków biurowych i handlowych może odbywać się w trybie określonym w przepisie art. 71 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 oraz z 2022 r., poz. 88 i 1557) [2] dotyczącym zmiany sposobu użytkowania obiektów budowlanych lub ich części. Zgodnie z ustawą Prawo budowlane zmiana sposobu użytkowania jest definiowana jako [2]:

- podjęcie lub zaniechanie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zmieniającej warunki: bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, pracy, zdrowotne, higieniczno-sanitarne, ochrony środowiska bądź wielkość lub układ obciążeń,
- podjęcie w obiekcie budowlanym lub jego części działalności zaliczonej do przedsięwzięć, mogących znacząco oddziaływać na środowisko w rozumieniu Ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnieniu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, czyli uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.

Zgodnie z obowiązującymi przepisami zmiana sposobu użytkowania budynków handlowych i biurowych na budynki mieszkalne jest możliwa na podstawie zgłoszenia lub pozwolenia na budowę. Pozwolenie na budowę jest wymagane, jeżeli przy zmianie sposobu użytkowania jest konieczne wykonanie robót budowlanych, objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę lub zmiana narusza ustalenia obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innych aktów prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dodatkowo pozwolenie na budowę wymagane jest również w przypadku, kiedy zmiana sposobu użytkowania budynku wymaga przebudowy ścian zewnętrznych. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym zmiana sposobu użytkowania budynku biurowego lub handlowego na mieszkalny związana z koniecznością przebudowy jego przegród zewnętrznych jest czasochłonna i wymaga przygotowania projektu budowlanego i uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę.

Projektowana ustawa w założeniu ma wprowadzić natomiast znaczne ułatwienia w zakresie zmiany sposobu użytkowania budynków biurowych i handlowych o powierzchni powyżej 2000 m<sup>2</sup> na mieszkalne. Proponuje ona złagodzenie przepisów w taki sposób, aby każda przebudowa służąca zmianie ww. sposobu użytkowania nie wymagała pozwolenia na budowę ani zgłoszenia. Wyjątek ma stanowić jedynie przebudowa elementów konstrukcyjnych budynku.

Zatem każdorazowa ingerencja w konstrukcję budynku wymagałaby nadal uzyskania pozwolenia na budowę. W porównaniu do obowiązujących przepisów zmiana elewacji i wprowadzenie nowych otworów okiennych nie wymagałaby ani zgłoszenia, ani pozwolenia na budowę. Zwolnienie z pozwolenia na budowę i zgłoszenia przebudowy przegród zewnętrznych budynków handlowych i biurowych oraz zmiana ich sposobu użytkowania nie oznacza, że są one zwolnione również z zachowania obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych. Przebudowa, jak również zmiana sposobu użytkowania ww. budynków musi być dokonana zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz.1225) [3]. Po przekształceniu budynków biurowych oraz handlowych na budynki mieszkalne muszą one spełniać wszystkie standardy wynikające z przepisów budowlanych, jak i warunki techniczne zgodne z ich „nowym” przeznaczeniem. Jeżeli jednak inwestor nie będzie mógł spełnić wymagań określonych w rozporządzeniu, może skorzystać z procedury odstąpienia, o którym mowa w art. 9 ustawy z dnia 7 lipca – Prawo budowlane [2]. Proponowane ułatwienia nie dotyczą natomiast budynków i obszarów objętych ochroną zabytków lub ujętych w gminnej ewidencji zabytków.

Największą z proponowanych zmian, ułatwiających wykorzystanie budynków usługowych i biurowych pod zabudowę mieszkaniową oraz terenów, które są planowane pod taką zabudowę, jest ułatwienie w zakresie planowania przestrzennego. Specustawą z dnia 7 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021, poz.1538) [4] wprowadzono możliwość realizacji budownictwa mieszkaniowego niezależnie od ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie gminnej uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej pod warunkiem, że nie jest ona sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Warunek ten nie dotyczy jednak terenów, które w przeszłości były wykorzystywane jako tereny kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych i nie są na tych terenach realizowane.

W projekcie ustawy proponuje się rozszerzenie wyjątku zawartego w wyżej wymienionej ustawie o tereny, na których jest zlokalizowany budynek biurowy lub obiekt handlowy o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m<sup>2</sup>. Ustawa wprowadza również możliwość zagospodarowania pod tereny mieszkaniowe powierzchni przeznaczonych w obowiązujących planach miejscowych na cele handlowe lub biurowe, co z uwagi na ustalenia studium nie jest obecnie możliwe. Zmiany proponowane mają dotyczyć również sytuacji, kiedy ze względu na stan techniczny budynku zmiana sposobu użytkowania nie będzie możliwa, będzie można natomiast wykorzystać ten teren i po złożeniu projektu uzyskać

pozwolenie na realizację inwestycji mieszkaniowej. Proponowana zmiana dopuszcza zagospodarowanie terenów przeznaczonych na handel wielkopowierzchniowy na cele mieszkaniowe bez konieczności zmiany dokumentów planistycznych, co w rezultacie znacznie przyspieszy i ułatwi wykorzystanie tych terenów pod zabudowę mieszkaniową. Po zakończeniu inwestycji inwestor będzie zobowiązany tylko do zawiadomienia wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o zmianie sposobu użytkowania budynku. W trybie tej ustawy zawiadomienie to jest konieczne, aby zrealizowana inwestycja została uwzględniona przy sporządzeniu planu miejscowego dla tego terenu lub jego zmian. Proponowane przekształcenie ma się odbywać z zastosowaniem procedury uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej co znacznie przyspieszy realizację inwestycji. Jednocześnie pozwala to na zachowanie wpływu gminy na plany zagospodarowania jej terenów.

#### 4. Możliwość poprawy sytuacji lokalowej gmin

Warto nadmienić, że proponowany projekt ustawy ma dodatkowo wpłynąć na poprawę sytuacji lokalowej gmin w zakresie dostępności i zwiększenia liczby mieszkań komunalnych. Zakłada on bowiem, aby w przypadku skorzystania przez inwestora z możliwości zmiany sposobu użytkowania ww. budynków na budynki mieszkalne albo wykorzystania terenu pierwotnie przeznaczonego na handel pod inwestycję mieszkaniową, inwestor był zobowiązany do przedstawienia gminie oferty zakupu lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których powierzchnia będzie stanowiła co najmniej 5% łącznej powierzchni lokali mieszkalnych utworzonych w ramach tej inwestycji. Rada gminy może zwolnić inwestora z obowiązku przedstawienia oferty albo określić powierzchnię lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych wymaganą do przedstawienia w ofercie mniejszą niż 5% powierzchni użytkowej mieszkań, przeznaczonych do sprzedaży, dzierżawy, wynajmu lub użyczenia lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych zrealizowanych na podstawie tej uchwały. Inwestor może wskazać lokale mieszkalne lub budynki mieszkalne jednorodzinne inne niż zrealizowane na podstawie uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej obejmującej tereny, o których mowa w art. 5 ust. 4 pkt 2 i 3 proponowanej ustawy [1], jeżeli znajdują się na terenie gminy lub nie były wcześniej zasiedlone. Przedstawiony w ofercie koszt 1 m<sup>2</sup> lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego nie może być większy niż 50% wartości średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Zgodnie natomiast z wprowadzanym art. 24a ust. 5 tej ustawy [1] inwestor będzie miał obowiązek wyznaczyć gminie termin na przyjęcie oferty, nie krótszy niż 3 miesiące. Zapewni to gminie wystarczający

czas na zapoznanie się z ofertą i zorganizowanie środków na zakup. Przedstawione rozwiązanie ma zwiększyć liczbę mieszkań na rynku, dostępnych dla mniej zamożnych członków lokalnej społeczności. Na podstawie tej ustawy inwestor wraz z gminą utworzą lokale przeznaczone na wynajem dla tych osób.

## 5. Czy projektowane zmiany zachęcą inwestorów do zmiany przeznaczenia nierentownych obiektów handlowych i biurowych?

Przedmiotowa ustawa [1] ma obowiązywać 2 lata od chwili wejścia w życie. W założeniu proponowane ułatwienia mają pomóc właścicielom budynków dotkniętych skutkami pandemii oraz zwiększyć zasoby mieszkaniowe. Projekt ustawy [1], zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 248) [5], został udostępniony na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji. Po korektach Komisji Prawniczej nazwa ustawy została zmieniona na ustawę o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Można wnioskować, że zmiana sposobu użytkowania nie będzie wymagała pozwolenia na budowę, opracowania projektu budowlanego, czy też zgłoszenia jeżeli inwestycja nie będzie skutkowała ingerencją w konstrukcję budynku.

Pytanie rodzi się zatem następujące, czy wykonanie otworów (o jakiej powierzchni rzutu/w jakim miejscu) w stropach, np. pod nowe instalacje wentylacji i kanalizacji jest ingerencją w konstrukcję, gdyż każde mieszkanie wymaga odrębnych kanałów wentylacyjnych, instalacji wod.-kan. oraz centralnego ogrzewania? W galeriach handlowych strefy sanitarne są zlokalizowane w kilku określonych miejscach w budynku i nie są tak rozproszone jak w przypadku lokali mieszkalnych. Z tych względów przekształcenie powierzchni handlowej na mieszkaniową będzie wymagało wykonania otworów w stropach. Kolejne wątpliwości dotyczą wyznaczenia ciągów komunikacyjnych do każdego mieszkania, a także dostępu do światła dziennego. Głębokość przeciętnego mieszkania wynosi około 10 m, a w galeriach handlowych – około 30 m. Jest to oczywiście uzależnione od bryły budynku. Z tych względów nie wszystkie budynki handlowe będą „podatne” na przekształcenia do funkcji mieszkalnej. Czasem będzie to niemożliwe, np. z uwagi na brak dostępu do naturalnego światła.

Należy nadmienić, że planowane zwolnienie z pozwolenia na budowę i zgłoszenia przebudowy przegród zewnętrznych budynków handlowych (a także dokonywanie zmiany ich sposobu użytkowania na mieszkalne) nie oznacza, że robót takich będzie można dokonywać z pominięciem obowiązujących przepisów techniczno-budowlanych. Tym

samym budynek po zmianie sposobu użytkowania musi spełniać szereg warunków. Nawet gdy będzie to technicznie możliwe, dostosowanie do funkcji mieszkalnych szczególnie centrów handlowych może okazać się zbyt kosztowne i w konsekwencji nieuzasadnione ekonomicznie. A także wymagające, ze względu na ich specyficzny układ i niewielką liczbę otworów okiennych. Przestrzeń biurowa o znacznie większej w stosunku do mieszkalnej wysokości, wyposażona w klimatyzację i system wymiany powietrza daje większą możliwość aranżacji atrakcyjnych lokali mieszkalnych.

Wątpliwości budzi też to, czy projektowane zmiany w praktyce zachęcą inwestorów do zmiany przeznaczenia nierentownych obiektów handlowych i biurowych ze względu na uproszczenia procedury prawnej przebudowy na cele mieszkalne obiektów handlowych lub biurowych. W dalszym ciągu będzie konieczne zachowanie zgodności przebudowy z warunkami technicznymi, a w przypadku braku możliwości zachowania tej zgodności, inwestorowi pozostanie możliwość ubiegania się o odstąpienie na dotychczasowych zasadach.

## 6. Podsumowanie

Tego rodzaju przekształcenia z sukcesem są wdrażane w wielu miastach europejskich, np. Paryżu. Przestrzenie wcześniejszych biurowców są adaptowane do nowych potrzeb, np. wyposażone w eleganckie lobby, strefy rekreacyjne, dodatkowe udogodnienia dla mieszkańców w częściach wspólnych.

Uwzględniając opisany kierunek zmian i sytuację mieszkaniową na rynku można domniemywać, że tego rodzaju przekształcenia również w Polsce będą stwarzać szansę dla deweloperów na realizację projektów w atrakcyjnych lokalizacjach.

### BIBLIOGRAFIA

- [1] Projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących
- [2] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2021 r., poz. 2351 oraz z 2022 r., poz. 88 i 1557)
- [3] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2022 r., poz. 1225)
- [4] Specustawa z dnia 7 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. z 2021 r., poz. 1538)
- [5] Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. z 2017 r., poz. 248)