



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-191(4)/08

Warszawa, 3 września 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec komisyjnego projektu ustawy

- o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 812).

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

Stanowisko Rządu
do komisyjnego projektu ustawy o zmianie
ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
oraz niektórych innych ustaw (druk sejmowy nr 812)

Przyjęty w poselskim projekcie ustawy *o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* cel zaproponowanych zmian przepisów, polegający na likwidacji barier w realizacji inwestycji budowlanych w Polsce, należy ocenić pozytywnie. Również zasadnicze kierunki zmian, takie jak: racjonalizacja procedur planistycznych, zdyscyplinowanie organów administracji uczestniczących w procesie opiniowania i uzgadniania planów miejscowych, racjonalizacja skutków prawnych wejścia w życie planu miejscowego czy usprawnienie procedur wydawania decyzji lokalizacyjnych, należy uznać za słuszne.

Zastrzeżenia budzą jednak niektóre szczegółowe rozwiązania, mające w przekonaniu autorów projektu realizować wspomniane wyżej cele, a które, jak się wydaje, nie przyniosą oczekiwanych rezultatów lub nawet w niektórych przypadkach mogą wywołać skutki negatywne. Wprowadzone do systemu planowania przestrzennego zmiany powinny bowiem być spójne z jego podstawowymi założeniami i w sposób systemowy, a nie incydentalny rozwiązywać problemy gospodarki przestrzennej.

Próba kompleksowego rozwiązania problemu barier procesu inwestycyjnego poprzez zmiany w przepisach prawa została podjęta w Ministerstwie Infrastruktury, w opracowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw. Przygotowany projekt ustawy przewiduje szereg zmian do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawy prawo budowlane oraz do wielu innych ustaw, związanych z procesem inwestycyjnym. Głównym celem zaproponowanych zmian jest racjonalizacja procesu inwestycyjnego m.in. w fazie ustalania lokalizacji inwestycji. Na podkreślenie zasługuje fakt, że szereg zmian ujętych w projekcie przedłożonym przez Komisję Przyjazne Państwo jest zbieżnych z kierunkami zmian zaproponowanych w projekcie rządowym.

Dotyczy to ograniczenia obowiązku uzgadniania studiów gminnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z właściwymi organami administracji publicznej i zastąpienie go opiniowaniem projektów tych aktów. Proponuje się jednak, aby z zasady tej wyłączyć organy właściwe w sprawach stwierdzania zgodności ustaleń studiów i planów miejscowych z planem zagospodarowania przestrzennego województwa i programami zadań rządowych i samorządowych. Relacja taka pozwoli zagwarantować uwzględnienie w tych aktach ważnych, z punktu widzenia ponadlokalnego interesu publicznego, w tym z obronnością państwa, ustaleń planów wyższego rzędu, a tym samym koordynować politykę przestrzenną gminy z polityką państwa i województwa. Obowiązek uzgadniania aktów planistycznych powinien również dotyczyć organów ochrony środowiska, co uwarunkowane jest koniecznością wdrożenia postanowień dyrektyw środowiskowych Unii Europejskiej.

Pozytywnie ocenić należy propozycję włączenia w zakres władztwa planistycznego gminy terenów zamkniętych, które zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, pomimo często strategicznego znaczenia w strukturze przestrzennej gminy, nie stanowią przedmiotu jej polityki przestrzennej. Zgodnie z projektem Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” zasada ta nie dotyczyłaby „wojskowych terenów zamkniętych”. Należy jednak zwrócić uwagę, że kryterium kwalifikujące do włączenia terenu zamkniętego do planowania gminnego powinno być związane nie tyle z jego wojskowym charakterem, co z indywidualnie ocenianymi wymaganiami obronności i bezpieczeństwa państwa oraz znaczeniem

określonego terenu dla prowadzenia spójnej polityki przestrzennej w gminie. Stąd propozycja, aby wprowadzić do projektu ustawy przepisy ustalające tryb dokonywania takiej oceny, pozwalającej w odniesieniu do konkretnych przypadków ustalić zarówno potrzebę, jak i możliwość objęcia terenu zamkniętego planowaniem gminnym. Projekt Ministerstwa Infrastruktury przewiduje w tym względzie, na etapie prac nad studium gminnym, sporządzanie rejestru terenów zamkniętych, których objęcie ustaleniami studium, a następnie planu miejscowego, byłoby celowe z punktu widzenia potrzeb gminy, uzgadnianego z wojewodą w zakresie wymagań bezpieczeństwa i obronności.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy, zawarta w nim propozycja ograniczenia zakresu treściowego planu miejscowego, ma na celu ułatwienie sporządzania planów i dostosowanie ich do realnych potrzeb terenu objętego planem. Nie kwestionując poprawności tak sformułowanego celu zmian, należy zwrócić uwagę na potrzebę stworzenia rozwiązania systemowego, pozwalającego poprzez rzeczywiste zróżnicowanie instrumentów planowania przestrzennego dostosować je do zmiennych uwarunkowań i potrzeb poszczególnych terenów gminy. Wydaje się, że „mechaniczne” zmniejszenie obowiązkowego zakresu ustaleń, nie w pełni realizuje wskazany powyżej cel. Rola planu miejscowego polegająca na koordynacji przestrzennej wszystkich procesów rozwoju gminy, mających swoje odzwierciedlenie w zagospodarowaniu przestrzennym, wymusza komplementarny charakter jego ustaleń oraz właściwy poziom ich szczegółowości. W określonym obszarze zapewnia on również władcze oddziaływanie, poprzez system prawa miejscowego, na kształtowanie stosunków własnościowych i zobowiązań podatkowych związanych z planowanym zagospodarowaniem. Ponadto, jego funkcja w procedurze udzielania zgody na realizację inwestycji, jako bezpośredniej formalnej podstawy dla planowanego sposobu zagospodarowania terenu, wymusza znacznie szerszy minimalny zakres jego ustaleń, niż wskazano to w projekcie ustawy.

Wątpliwości budzi wprowadzenie uproszczeń w planie miejscowym, w tym zwłaszcza dotyczących kształtowania ładu przestrzennego, zasad ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej, parametrów i wskaźników, kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, gabarytów obiektów i wskaźników intensywności zabudowy. Należy zauważyć, że zasadnicze zmniejszenie obowiązkowego zakresu planu może dać jedynie złudne przekonanie o równie dużym skróceniu czasu jego sporządzania. Tymczasem decydujące znaczenie w tym zakresie ma czasochłonność procedury sporządzania planu, takiej samej bez względu na obszerność planu. Jest ona uwarunkowana wymogami dyrektyw środowiskowych, a w tym udziałem społeczeństwa w procesie sporządzania planu.

Z tego względu w projekcie Ministerstwa Infrastruktury zaproponowano dwa dodatkowe akty planistyczne odpowiadające statusem prawnym planowi miejscowemu, a więc stanowiące akt prawa miejscowego (lokalne parametry urbanistyczne oraz miejscowe przepisy urbanistyczne), które poprzez zróżnicowanie przedmiotu zawartych w nich ustaleń, stanowiących przepis prawa miejscowego, pełnią inne funkcje w systemie oraz pozwalają na prowadzenie gospodarki przestrzennej w sposób elastyczny, dostosowany do potrzeb i uwarunkowań terenu. Zróżnicowanie treści poszczególnych aktów wymusza automatycznie również zróżnicowanie trybu ich sporządzania i determinuje ich miejsce w systemie planowania przestrzennego. Oznacza to, że w odróżnieniu od planów miejscowych zarówno przepisy miejscowe, jak i lokalne parametry nie stanowią ostatecznych rozstrzygnięć w procesie lokalizacji, określonych w projekcie ustawy jako zgoda urbanistyczna. Następuje to w trybie decyzji administracyjnej, dla której są one podstawą, i umożliwiają szczegółowe ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla indywidualnej inwestycji. Należy przy tym wspomnieć, iż projekt rządowy przewiduje również w odniesieniu do małych obiektów budowlanych, planowanych na terenach, które, ze względu na

przeznaczenie i istniejący sposób zagospodarowania, nie wymagają precyzyjnego określenia w akcie planistycznym warunków zabudowy dla takich obiektów, znacząco uproszczony tryb ich lokalizacji, w drodze zatwierdzenia zgłoszenia urbanistycznego. Projekt w sposób kompleksowy realizuje wskazany na wstępie cel, polegający na stworzeniu elastycznego modelu planowania przestrzennego.

Na poparcie zasługuje propozycja zdyscyplinowania procedury opiniowania i uzgadniania studiów gminnych i planów miejscowych poprzez wprowadzenie 30-dniowego terminu dla organów uzgadniających na wypowiedzenie się w przedmiocie uzgodnienia. Powinno to wpłynąć na skrócenie procedury sporządzania planu miejscowego, której znaczącą część zajmuje opiniowanie i uzgadnianie projektu. Równocześnie jednak budzi zastrzeżenia wyłączenie z procedury uzgadniania projektu miejscowego planu organów wojskowych, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa. Ograniczy to w znaczącym stopniu wpływ terenowych organów wykonawczych Ministra Obrony Narodowej na zagospodarowanie terenów położonych w sąsiedztwie terenów wojskowych, w tym obiektów o strategicznym znaczeniu dla obronności i bezpieczeństwa państwa, obiektów szkoleniowych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, lotnisk, składów paliw oraz innych obiektów ważnych dla obronności i bezpieczeństwa państwa. Proponuje się, w związku z tym, pozostawienie wymogu uzgadniania projektu planu z ww. organami, z wprowadzeniem jednak zasady tzw. „milczącej zgody” i rygoru trzydziestodniowego terminu na zgłoszenie zastrzeżeń do projektu planu, co realizuje postulat skrócenia procedury planistycznej, nie ograniczając jednocześnie możliwości zabezpieczenia wymagań związanych z bezpieczeństwem państwa w zagospodarowaniu przestrzennym.

Odnosząc się do propozycji zmiany relacji pomiędzy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy a planem miejscowym, polegającej na zastąpieniu, w art. 20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, formuły zgodności planu ze studium - brakiem naruszenia planem ustaleń studium, należy stwierdzić, że stosownie do wyjaśnień zawartych w uzasadnieniu projektu, istnieje potrzeba precyzyjnego określenia stopnia zgodności tych aktów, przy założeniu różnych w obu przypadkach: roli, zakresu, charakteru i formy ustaleń. Wydaje się jednak, że bardziej celowym i racjonalnym rozwiązaniem problemu byłoby precyzyjne określenie zakresu zgodności ustaleń obu aktów w sposób normatywny. Studium gminne, jako akt polityki przestrzennej określający kierunki rozwoju gminy w aspekcie przestrzennym, powinien zawierać zarówno wytyczne o charakterze indykatywnym i rekomendacje dla planu miejscowego, jak i ustalenia wiążące, które powinny być wprost przeniesione do planu miejscowego. Formuła taka odpowiadałaby systemowym relacjom między tymi aktami i usuwałaby obecne problemy interpretacyjne, a równocześnie nie stwarzałaby konieczności wypracowania przez orzecznictwo sądowe nowej interpretacji pojęcia braku sprzeczności.

W omawianym projekcie przewiduje się, w odróżnieniu do stanu obecnego, wprowadzenie stałej stawki renty planistycznej, ustalonej na poziomie 10%. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu, celem tej zmiany jest zdjęcie z rady gminy odpowiedzialności za podjęcie niepopularnej decyzji w sprawie stawki renty planistycznej i równocześnie zapewnienie stałych dochodów gminy z tego tytułu. Wydaje się jednak, że taka regulacja nie przyniesie rozwiązania niewątpliwie rzeczywistego i istotnego problemu. Całkowite uniezależnienie wielkości przedmiotowej stawki od woli władz gminy, uniemożliwi prowadzenie przez nie elastycznej polityki w zakresie gospodarki nieruchomościami i realizacji strategii rozwoju gminy przez stworzenie bodźców dla lokalizacji określonych kategorii inwestycji, np. produkcyjnych. Dodatkowo ustalenie jej wielkości na poziomie 10%, przynajmniej w niektórych przypadkach, może zniweczyć cel jej stosowania, jakim jest rekompensata kosztów planowania przestrzennego w gminie. Projekt ustawy o zmianie ustawy-Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz

niektórych innych ustaw przygotowany w Ministerstwie Infrastruktury wprowadza rozwiązanie, polegające na wprowadzeniu stałej stawki procentowej w wysokości 30%, z możliwością podjęcia przez radę gminy uchwały o zmniejszeniu jej wysokości (np. poprzez określenie minimalnej dolnej jej granicy) lub nawet o odstąpieniu od jej pobierania, uwarunkowanej jednakże uzasadnieniem takiej decyzji. Powinno to urealnić zyski gminy uzyskiwane z tytułu wzrostu wartości nieruchomości objętych planem miejscowym, a jednocześnie rozwiązać sygnalizowany w uzasadnieniu propozycji zmiany problem.

Propozycja ograniczenia czasu zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz ustalenia warunków zabudowy z 12 do 3 miesięcy może być uznana za niezasadną. Zgodnie z intencją przepisu zawieszenie postępowania służyć ma umożliwieniu gminie, w okresie zawieszenia, sporządzenie i uchwalenie planu miejscowego zgodnie z przyjętym trybem, który wprowadzi na grunt prawa miejscowego ustalenia studium gminnego odnoszące się do terenu objętego wnioskiem, a tym samym umożliwi realizację zawartej w nim polityki przestrzennej. Przewidziany obecnie termin 12 miesięcy stwarza realną możliwość przeprowadzenia w tym czasie wymaganej przepisami procedury sporządzenia i uchwalenia planu. Ponadto, termin 12 miesięcy zapewnia ustawowo przewidzianą kontrolę społeczeństwa nad ustaleniami zawartymi w projekcie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co również ma swoje odzwierciedlenie w implementacji postanowień Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985r. w sprawie wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, zmienionej dyrektywą Rady 97/11/WE i dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2003/35/WE. Skrócenie tego czasu do 3 miesięcy podważa celowość zawieszenia postępowania, a przy tym całkowicie pozbawia przepis skuteczności, a tym samym racjonalności jego działania. Ponadto uznaje się za celową propozycję zawieszenia postępowania w sprawie ustalenia warunków zabudowy jedynie w przypadku, gdy charakterystyka inwestycji, której dotyczy wnioski o ustalenie warunków zabudowy jest niezgodna z polityką przestrzenną gminy określoną w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Niniejszą uwagę uznaje się za konieczną do uwzględnienia w projekcie rządowym ustawy.

Zaproponowane w projekcie ustawy uchylenie art. 65 ustawy, dotyczącego sytuacji, w których właściwy organ stwierdza wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, zostało uzasadnione problemami interpretacyjnymi oraz brakiem uzasadnienia dla funkcjonowania przepisu. Należy jednak zauważyć, że może to spowodować daleko idące, negatywne konsekwencje dla sytuacji prawnej w gminie. Należy bowiem przypomnieć, że wspomniane decyzje wydawane są bezterminowo, co oznacza, że nie ma limitu czasu ich obowiązywania. Może to doprowadzić do sytuacji współistnienia, w odniesieniu do określonego terenu, prawa miejscowego w postaci miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz decyzji administracyjnych całkowicie z nim sprzecznych. Proponuje się więc ewentualną zmianę przepisu w celu wykluczenia wątpliwości związanych z jego interpretacją i stosowaniem, nie zaś całkowite jego uchylenie. Ponadto należy zauważyć, że zmiana dotyczy jedynie pkt 1 w ust. 1 w art. 65.

Odnosząc się do propozycji zmian zaproponowanych w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, dotyczących zniesienia opodatkowania podatkiem od nieruchomości gruntów, co do których istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego do czasu wejścia w życie tego planu, należy uznać to za rozwiązanie niecelowe. Zaproponowane rozwiązanie odnosi się również do sytuacji, w których gmina, w ramach studium, określa obszary, dla których zamierza sporządzić plan miejscowy. Wprowadzenie tak regresywnego przepisu spowoduje, że gminy zrezygnują z określenia takich obszarów, co będzie miało bardzo negatywny wpływ na gospodarkę przestrzenną i planowanie miejscowe. Tak więc dyscyplinowanie gmin do jak

najszybszego uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego nie powinno następować przez pozbawianie ich wpływów podatkowych wskutek wprowadzania zwolnień lub wyłączeń podatkowych. Należy podkreślić, że zaproponowana zmiana spowoduje znaczny ubytek dochodów gmin. W związku z wywodzącą się z art. 167 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zasadą samodzielności finansowej gmin, spadek ich dochodów wymaga bądź rekompensaty z innego źródła, bądź ewentualnego zmniejszenia zakresu zadań publicznych, do realizacji którego jest zobowiązana gmina. Właściwą alternatywą dla zgłoszonej propozycji może być natomiast wzmocnienie działań wojewody, jako organu nadzorczego nad działalnością gminy. Należy przypomnieć, że w obecnym stanie prawnym wojewoda spełnia taką rolę w sytuacji nieuchwalenia przez gminę studium, lub nieuwzględnienia w nim inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Podobne rozwiązanie mogłoby być zastosowane w odniesieniu do obowiązku sporządzenia przez gminę planu miejscowego.

Pozostałe zmiany zaproponowane do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mające charakter porządkowy, należy uznać za właściwe.

Odnosząc się do całości przedłożonych zmian ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym należy dodać, że propozycje te nie mają charakteru zmian systemowych. Pomimo, iż intencją projektodawcy i cel zgłoszonych propozycji należy uznać za właściwe, to jednak projekt ustawy nie rozwiązuje problemów związanych z gospodarką przestrzenną i planowaniem przestrzennym, w kontekście budowlanych procesów inwestycyjnych w sposób kompleksowy, a jedynie wycinkowo podchodzi do kilku wybranych zagadnień związanych z procedurą sporządzania aktów planistycznych i lokalizacyjnych decyzji administracyjnych. Projekt koncentruje się na wąsko rozumianych problemach lokalizowania inwestycji, pomijając jednocześnie powiązanie systemu gospodarki przestrzennej i zasad planowania oraz realizacji inwestycji z wymogami dyrektyw europejskich (dyrektywy w sprawie oceny wpływu wywieranego przez przedsięwzięcia na środowisko, dyrektywy przewidującej udział społeczeństwa w odniesieniu do sporządzania planów i programów oraz innych dyrektyw „środowiskowych”). Braki w tym zakresie zostały wytknięte stronie polskiej przez Komisję Europejską w uzasadnionej opinii z dnia 29 czerwca 2007 r. (Naruszenie 2006/2281).

W szczególności projekt nie uwzględnia problematyki studium jako wiarygodnego dokumentu zawierającego informacje o kierunkach i możliwościach rozwoju przestrzennego gminy, a skupia się wyłącznie na jego funkcji regulacyjnej. We wspomnianym projekcie rządowym poprzez system parametrów i wskaźników rozwoju urbanistycznego stworzono jasny i czytelny przekaz zarówno dla mieszkańców gminy, jak i potencjalnych inwestorów o przyszłych standardach rozwoju i możliwościach zagospodarowania terenów gminy.

Brak jest w projekcie powiązania systemu planowania przestrzennego z gospodarką nieruchomościami, która poprzez takie instrumenty jak opłata adiacencka pozwala na racjonalne gospodarowanie terenami gminy.

Ponadto projekt nie przewiduje możliwości wykorzystania potencjału inwestorów poprzez ich aktywne współdziałanie w procesie planowania i zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z propozycją rządową przyszły inwestor może, dla terenu nie objętego planem miejscowym, sporządzić w oparciu o przepisy prawa, w tym prawa miejscowego, urbanistyczny plan realizacyjny, stanowiący jego propozycję zagospodarowania terenu, który następnie podlega weryfikacji i zatwierdzeniu w procedurze administracyjnej, uwzględniającej szeroki udział społeczeństwa. Rozwiązania te stwarzają również możliwość, na etapie realizacji inwestycji, współfinansowania lub finansowania w całości przez inwestora wykonania infrastruktury technicznej, poprzez formułę umowy urbanistycznej.

Projekt poselski nie porusza również bardzo istotnej kwestii koordynacji planowania przestrzennego zarówno w aspekcie sektorowym, jak i pomiędzy poszczególnymi szczeblami

administracji. Integrująca rola planowania jest warunkiem koniecznym dla prowadzenia spójnej i racjonalnej polityki przestrzennej.

Ponadto projekt w żadnym stopniu nie odnosi się do funkcji planowania, jaką narzuca dyrektywa INSPIRE, którą Polska zobowiązana jest wdrożyć do maja przyszłego roku. Stosownie do jej postanowień planowanie przestrzenne musi zostać włączone do zestandaryzowanej i upowszechnionej informacji o przestrzeni.

W projekcie nie uwzględniono również bardzo istotnej, z punktu widzenia gospodarki państwa i wymagającej nowych uregulowań kwestii planowania przestrzennego na terenach morskich.

Wydaje się, że wymienione powyżej istotne kwestie wymagają kompleksowego podejścia i rozwiązań prawnych, a nie znalazły właściwego uregulowania w przedmiotowym projekcie ustawy.

Niektóre zaproponowane w projekcie rozwiązania (m.in. dotyczące ograniczenia obowiązku uzgadniania studiów gminnych oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z właściwymi organami administracji publicznej i zastąpienie go opiniowaniem projektów tych aktów; włączenie w zakres władztwa planistycznego gminy terenów zamkniętych; zdyscyplinowanie procedury opiniowania i uzgadniania studiów gminnych i planów miejscowych poprzez wprowadzenie 30-dniowego terminu dla organów uzgadniających na wypowiedzenie się w przedmiocie uzgodnienia) będą mogły być włączone do projektu przygotowanego w Ministerstwie Infrastruktury.

Podsumowując, należy podkreślić, że przedstawione przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” propozycje usprawniające dotychczasowe procedury w swych założeniach idą w dobrym kierunku, ustawa ta jednak wymaga szczegółowej analizy skutków, jakie mogą wywołać tak zaproponowane zapisy.