



Warszawa, 28 września 2015 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

(druk nr 1085)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa ma na celu uporządkowanie przepisów prawnych regulujących zasady lokalizowania na terenach gmin wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (dalej także WOH). Ustawa dokonuje stosownych zmian w art. 10 i 15 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zgodnie z którymi, jeżeli na terenie gminy przewiduje się lokalizację obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m², w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy określa się obszary, na których mogą być one umieszczone, natomiast ich lokalizacja na wyznaczonym obszarze może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plan miejscowy przewidujący lokalizację takich obiektów sporządza się dla terenu położonego na obszarze obejmującym co najmniej obszar, na którym powinny nastąpić zmiany w strukturze funkcjonalno – przestrzennej, wynikające z realizacji tego obiektu; w planie miejscowym określa się obowiązkowo granice terenów przeznaczonych pod budowę obiektów handlowych.

Jednocześnie należy zauważyć, iż przyjęte zmiany spowodują, iż gminy nie będą ponosiły kosztów uchwalania planów miejscowych dla obszarów rozmieszczenia wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, dla których brak jest zainteresowań inwestora. Obecnie obowiązek gminy do przystąpienia do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego te obszary powstaje po upływie 3 miesięcy od dnia ustanowienia tego obowiązku, tj. od dnia uchwalenia studium (art. 10 ust. 3). Nowelizacja wyłącza stosowanie tego przepisu w odniesieniu do obszarów rozmieszczenia

WOH, przewidując jednak, iż lokalizacja WOH może nastąpić wyłącznie na podstawie planu miejscowego.

Przyczyną przygotowania niniejszej nowelizacji były dwie okoliczności. Wyrokiem z dnia 8 lipca 2008 r. (sygn. akt K 46/07) Trybunał Konstytucyjny stwierdził niezgodność z Konstytucją RP przepisów ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, które m. in. zmieniały przepis (art. 10 ust. 2 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) dotyczący obowiązku uchwalania planów miejscowych dla obszarów rozmieszczenia obiektów handlowych, odnosząc ten wymóg do obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m².

Zakwestionowana ustawa utraciła moc. Ponieważ utrata mocy dotyczyła ustawy, która już weszła w życie i która zmieniała omawiany przepis ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, nastąpiła częściowa utrata mocy przedmiotowej regulacji wskutek czego powstała luka w prawie dotycząca określenia powierzchni wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu do projektu, lukę tą wypełniło orzecznictwo, należy jednak uznać, iż z punktu widzenia adresatów norm i zachowania konstytucyjnej zasady przyzwoitej legislacji taki stan rzeczy jest nieprawidłowy.

Drugim powodem przedłożenia niniejszej nowelizacji jest zmiana art. 10 ust. 2 pkt 8, wprowadzona ustawą o rewitalizacji, która doprowadziła do uchylecia wymogu wyznaczania obszarów przeznaczonych na WOH w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Odnosnie do wielkości wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, które mają podlegać pod obostrzenia wynikające z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa przywraca rozwiązanie obowiązujące przed wejściem w życie ustawy z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych tj. przewiduje ich stosowanie do WOH o powierzchni sprzedaży powyżej 2000 m². Zdaniem wnioskodawców, uzasadnieniem dla objęcia WOH obowiązkiem lokalizacji wyłącznie na obszarach, na których obowiązuje plan miejscowy jest ich istotny wpływ na stan zagospodarowania przestrzennego oraz równowagę procesów ekonomicznych w gminie. Autorzy przedłożenia uznają także, iż przyjęciu takiego rozwiązania nie stoi na przeszkodzie mająca konstytucyjne umocowanie swoboda działalności gospodarczej, gdyż, jak wskazał TK w przywołanym wyroku w sprawie K 46/07 „>Wolność działalności

gospodarczej< [...] nie ma charakteru absolutnego, może i musi podlegać różnego rodzaju ograniczeniom, co wynika choćby z zaakcentowania w art. 20 „społecznego” charakteru gospodarki rynkowej. Ograniczenia te, ze względu na charakter działalności gospodarczej i jej bliski związek z interesami innych osób oraz interesem publicznym, mogą być większe niż w odniesieniu do praw lub wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. W interesie państwa leży bowiem tworzenie ram prawnych obrotu gospodarczego, pozwalających zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, o ile skutki te ujawniają się w sferze nieobojętnej dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości. Mimo powyższego ustawodawca nie może wolności działalności gospodarczej reglamentować w sposób dowolny, a art. 22 Konstytucji stawia w tym względzie dwa warunki: w płaszczyźnie formalnej wymaga, by ograniczenie było wprowadzone w drodze ustawy, w płaszczyźnie materialnej zaś – by uzasadnione było „ważnym interesem publicznym”. Ów „ważny interes publiczny” – choć jest kategorią ocenną – nie może być interpretowany rozszerzająco ani prowadzić do ograniczenia innego odrębnego prawa, a konstytucyjnie dopuszczalne ograniczenie musi być na tyle merytorycznie uzasadnione, by w konflikcie z zasadą swobodnej działalności gospodarczej rachunek aksjologiczny przeważał na jego korzyść”.

Ustawa nie wpłynie na ważność obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na co wskazuje przepis przejściowy (art. 2).

Ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Ustawa została uchwalona w oparciu o projekt poselski, który wpłynął do łaski marszałkowskiej 8 września 2015 r. (druk sejmowy nr 3904) Projekt skierowano do pierwszego czytania do Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, które rozpatrzyły projekt na posiedzeniu w dniu 10 września br. rekomendując przyjęcie go bez poprawek (sprawozdanie – druk sejmowy nr 3912).

W drugim czytaniu zgłoszone zostały 2 poprawki, których celem była zmiana definicji „obszaru przestrzeni publicznej”, za który uznano obszar o szczególnym znaczeniu dla zaspokojenia potrzeb mieszkańców, poprawy jakości ich życia i sprzyjający nawiązywaniu kontaktów społecznych ze względu na jego położenie, rolę, funkcję i znaczenie oraz cechy

funkcjonalno-przestrzenne, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m² określone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy; poprawki je jednocześnie przewidywały, że lokalizacja obiektów handlowych, o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m², może nastąpić wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, sporządzonego zgodnie ze studium (wprowadzając ta normę przeredagowano dodawany ust. 3a w art. 10 oraz skreślono dodawany ust. 3b). Poprawki te nie uzyskały akceptacji Izby.

Ustawa została uchwalona na 101. posiedzeniu Sejmu w dniu 25 września br. w brzmieniu zgodnym z przedłożeniem poselskim.

Ustawa nie budzi zastrzeżeń legislacyjnych.

Renata Bronowska

Główny legislator