

Warszawa, 3 lipca 2002 r.

Opinia prawna
do projektu ustawy o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym oraz
ustawy – Prawo budowlane [druk nr 592].

Przedłożony projekt ustawy ma na celu, zgodnie z przedstawionymi w uzasadnieniu intencjami wnioskodawców, ograniczyć rozwój wielkopowierzchniowych obiektów handlowych. Założeniem leżącym u jego podstaw, jest konstatacja, iż funkcjonowanie wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (zwanymi potocznie supermarketami), ma często negatywny charakter oraz jest sprawą o znaczeniu ponad-gminnym.

Przyczyną zmiany prawa powinno być uznanie, że dotychczasowe przepisy są bądź wadliwe, bądź nie realizują zamierzonych przez ustawodawcę celów. Aktualne przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym skutecznie uniemożliwiają powstawanie supermarketów bez wyrażenia na to zgody przez radę gminy (w formie odpowiedniego ustalenia miejscowego planu zagospodarowania terenu). Sygnalizowane w uzasadnieniu ustawy nieprawidłowości wynikają z nieprzestrzegania lub łamania obowiązującego prawa (przez organy wydające decyzje). Właściwym sposobem eliminowania tego typu zjawisk jest surowe egzekwowanie prawa i wyciąganie konsekwencji wobec winnych nieprawidłowości. Można również rozważyć wprowadzenie surowszego reżimu odpowiedzialności, skoro obecny nie odstrasza sprawców, oraz precyzyjniejszych procedur, uniemożliwiających nadużycia.

Projektodawcy idą jednak w innym kierunku. Uznając, że gminy nie powinny samodzielnie podejmować decyzji co do lokalizacji supermarketów, proponuje się

włączenie w ten proces podmiotów o charakterze regionalnym – zarządu i sejmiku województwa.

Nowe brzmienie art. 10 ust 1 pkt. 1 uzależnienia możliwość ustalenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów mogących być przeznaczanych pod budowę supermarketów, od „uwzględnienia (ich) w planie zagospodarowania przestrzennego województwa”. Konsekwencją tej zmiany jest wprowadzenie do art. 18 ust. 2 punktu 1a, określającego obowiązek Zarządu gminy wystąpienia z wnioskiem do zarządu województwa o uwzględnienie w planie zagospodarowania przestrzennego terenów, które mogą być przeznaczone pod budowę omawianych obiektów handlowych. Ponadto projektodawcy wnoszą o skreślenie art. 31a, regulującego tryb postępowania w przypadku braku określenia w miejscowym planie zagospodarowania terenu, obszarów przeznaczonych pod budowę „supermarketów” (w szczególności – procedurę uruchamianą wnioskiem zainteresowanego podmiotu).

Opisane zmiany wprowadzają ściśle powiązanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego z planami wojewódzkimi. Skutkiem zmian, nie będzie możliwe, bez odpowiedniej zgody sejmiku województwa (wyrażonej w uwzględniającej wniosek zarządu gminy uchwale o odpowiednim ustaleniu planu zagospodarowania województwa), przeznaczenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego terenów pod budowę obiektów wielkopowierzchniowych. Tym samym, od zgody sejmiku zależeć będzie możliwość wydawania konkretnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Ustalony przedłożoną nowelą tryb uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, znacznie utrudni ich uzyskanie i przedłuży postępowanie w tych sprawach. Przeznaczenie terenów pod budowę obiektów wielkopowierzchniowych możliwe będzie wyłącznie z inicjatywy zarządu gminy – skreślenie art. 31a wyłącza wniosek podmiotu zainteresowanego, co należy uznać za niewłaściwe. Wniosek zarządu gminy, wraz z obowiązkowymi zgodnie z art. 10 ust 2 prognozami i opiniami oraz opiniami organów i wynikami uzgodnień z art. 18 ust 2, przedkładany będzie zarządowi województwa, który to w terminie 45 dni będzie mieć obowiązek go „rozpatrzyć”. Pojęcie „rozpatrzenia wniosku” nie jest właściwie sprecyzowane. Przepisy powinny przewidzieć obowiązek, w razie „pozytywnego rozpatrzenia wniosku”, wystąpienia przez zarząd województwa do sejmiku województwa o

aktualizację planu zagospodarowania przestrzennego województwa (bowiem projektowany art. 10 ust 1 pkt. 1 nakazuje uwzględnienie terenów przeznaczonych pod budowę „supermarketów” **w planie zagospodarowania przestrzennego województwa**, uchwalanego przez sejmik (art. 54 b ust 2)). Projektowana nowelizacja nie określa terminu w jakim sejmik powinien zająć stanowisko w przedstawionej sprawie (co może powodować znaczną przewlekłość postępowania).

Dopiero odpowiednia zmiana planu zagospodarowania województwa, otwiera drogę do niezbędnej zgodnie z art. 13 ust 1 pkt. 5 zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (której dokonuje rada gminy na wniosek zarządu, w skomplikowanym i długotrwałym trybie uregulowanym w art. 12 – 27 ustawy). Po uprawomocnieniu się zmian w planie miejscowym, inwestor będzie mógł wystąpić z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu pod obiekt wielkopowierzchniowy.

Zastanowić się należy, czy ten skomplikowany i nie do końca precyzyjny tryb spełni oczekiwania projektodawców (to jest wyeliminuje patologie i wpłynie na bardziej racjonalne planowanie lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych). Proponowane procedury nie są wolne od zagrożeń korupcyjnych – wskazać tu można np.:

- pozostawienie zarządowi gminy wyłącznej inicjatywy wszczęcia procesu przeznaczenia terenu pod budowę obiektu wielkopowierzchniowego,
- brak określenia terminów w których organy administracji powinny zająć stanowisko w sprawie (podjąć uchwałę), co grozi celowym przedłużaniem postępowań (a dla planującego inwestycję podmiotu jest sytuacją zdecydowanie niekorzystną),
- pozostawienie arbitralnej decyzji organów administracji wojewódzkiej (bez określenia kryteriów decyzji) ustalenie liczby wielkopowierzchniowych obiektów handlowych w województwie oraz ich lokalizacji.

Nierozstrzygnięte też jest pytanie, czy poziom województwa jest rzeczywiście bardziej odpowiedni niż poziom gminy dla podejmowania decyzji w kwestii lokalizacji inwestycji budowlanych (projektodawcy uznając to za oczywiste, nie przedstawiają uzasadnienia takiej opinii).

Ponadto, zauważyć trzeba, iż plany zagospodarowania przestrzennego województwa cechuje wysoki poziom ogólności, zdeterminowany zarówno celem

tworzenia planów (określenie **zasad** organizacji struktury przestrzennej, w tym m.in. **podstawowych** elementów sieci osadniczej), jak i ich skalą.

Przypuszczać można, iż w większości przypadków, zaproponowane procedury okażą się być zbyt długotrwałe i skomplikowane – zbyt wiele podmiotów będzie musiało wyrazić akceptację dla pierwotnej inicjatywy zarządu gminy, tak że proces lokalizacji zostanie ostatecznie zablokowany (co nie było chyba zamierzeniem autorów projektu którzy wskazują w uzasadnieniu, iż **nie chodzi im o** „uniemożliwienie rozwoju dużych obiektów handlowych”).

Problemy mogące wyniknąć z nowelizacji dotkną szerokiej grupy podmiotów gospodarczych, bowiem autorzy projektu proponują również zmianę (rozszerzenie) ustawowej definicji wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, polegającą na obniżeniu kryteriów uznania obiektu handlowego za wielkopowierzchniowy (art. 10 ust 1 pkt. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 1999 r., nr 15, poz. 139)). W gminach o liczbie mieszkańców do 40 000 szczególne zasady lokalizacji dotyczyć mają obiektów o powierzchni sprzedażowej powyżej 400 m², a nie jak dotąd 1000 m². W gminach o liczbie mieszkańców przekraczającej 40 000 – za obiekt wielkopowierzchniowy uznawać się ma obiekt o powierzchni sprzedażowej ponad 1000 m² (zamiast dotychczasowych 2000 m²). Uzasadnienie przywołuje przy tym klasyfikację GUS, ustawodawstwo innych państw (bez podania przykładów) oraz okoliczności faktyczne przemawiające za tą zmianą.

Wyłączenie możliwości wydawania przez gminy, w imieniu starosty, decyzji administracyjnych dot. wielkopowierzchniowych obiektów handlowych, w świetle raportu NIK, na który powołują się projektodawcy, można uznać za dopuszczalne i znacznie usprawiedliwione. Zwrócić jednak należy ponownie uwagę, iż działania sprzeczne z prawem powinny być ścigane w trybie karnym i dyscyplinarnym, a nieprawidłowości ograniczane i usuwane na drodze administracyjnej. Działania ustawodawcy w tym zakresie świadczą o słabości państwa i powinny być ostatecznością.

Zwrócić też należy uwagę na brzmienie poszczególnych proponowanych przepisów:

a) art. 1 pkt. 1 projektu ustawy – wprowadzenie do art. 6 ust 5 punktu 5b jest niepotrzebne, bowiem jego treść konsumowana jest przepisem art. 6 ust 5 pkt. 7 (pkt. 7 przewiduje określenie w studium obszarów, dla których sporządzanie

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest obowiązkowe na podstawie przepisów szczególnych lub ze względu na istniejące uwarunkowania; do obszarów takich należą również tereny przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania terenu na budowę obiektów wielkopowierzchniowych – art. 13 ust 1 pkt 5 ustawy),

- b) art. 1 pkt. 2 projektu ustawy – w pierwszej części przepisu zamiast „...różnych zasadach gospodarowania,”, powinno być „...różnych zasadach zagospodarowania,”.
- c) art. 1 pkt. 5 projektu ustawy – skutkiem skreślenia art. 31a będzie uzależnienie wszczęcia trybu, zmierzającego do podjęcia przez radę gminy decyzji o przeznaczeniu terenów pod budowę supermarketów, od arbitralnej decyzji zarządu gminy (podmiot, który wystąpił z wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, uzależniony będzie od decyzji organu, który jedynie inicjuje postępowanie (a nie od postanowienia rady gminy)). Rozwiązanie to, w świetle obowiązującej na gruncie ustawy koncepcji, iż to rada gminy podejmuje decyzję o tym czy dopuścić do tworzenia na terenie gminy supermarketów, ocenić trzeba zdecydowanie negatywnie.
- d) art. 1 pkt. 6 projektu ustawy – przekazanie staroście i marszałkowi województwa odpisu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu przeznaczonego pod budowę wielkopowierzchniowego obiektu handlowego, wobec braku jakichkolwiek kompetencji nadzorczych tych podmiotów względem organów gminy, ocenić należy jako wymóg nieuzasadniony i powodujący jedynie zbędną biurokratyzację. Wskazać należy, że organami nadzoru nad gminą są Prezes Rady Ministrów i wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa.
- e) art. 1 pkt. 6 projektu ustawy – przepis ten nie wskazuje żadnych kryteriów podejmowania decyzji, dopuszcza pełną arbitralność i dowolność, grożącą nadużyciami i korupcją.
- f) art. 3 – przepis ten w obecnym brzmieniu uchyla wszystkie porozumienia powierzające gminom prowadzenie spraw z zakresu jego właściwości jako organu administracji architektoniczno-budowlanej (w tym między innymi decyzje dotyczące, wielkopowierzchniowych obiektów handlowych). Projektodawcy nie uzasadnili celowości takiego rozstrzygnięcia. Uchylenie porozumień tylko w

części dotyczącej wydawania decyzji dot. obiektów wielkopowierzchniowych wymaga preredagowania przepisu.

Podsumowując – wydaje się konieczne ponowne rozważenie, czy przedstawione propozycje w pełni sprzyjać będą realizacji zaprezentowanych w uzasadnieniu celów nowelizacji.

Sporządził: Jan Lipski