

Warszawa, 24 lipca 2002 r.

OPINIA PRAWNA

do projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (druk 622)

I. Uwagi ogólne

1. Przedłożony do opinii **projekt ustawy nie poddaje się jednoznacznym ocenom**. Daje się zauważyć istotny rozdźwięk pomiędzy oczekiwaniami właściwymi dla nowej ustawy a zakresem projektowanych zmian. Zmiany w stosunku do obowiązującej ustawy z 1994 r. nie mają charakteru zmian systemowych i dobrze, jako że obowiązująca ustawa kreuje klasyczny system planowania przestrzennego. Z faktu tego zdaje sobie sprawę sam projektodawca stwierdzając w uzasadnieniu „że uznano za właściwe utrzymanie i udoskonalenie wprowadzonego w 1995 r. systemu planowania przestrzennego, odrzucając tym samym postulowaną przez niektóre środowiska koncepcję jego głębokiej zmiany...”. Jeśli tak, to **rodzi się pytanie dlaczego projektodawca zdecydował się na projekt nowej ustawy, a nie poprzestał na zmianie nowelizacji ustawy obowiązującej?** Kwestii tej nie wyjaśnia uzasadnienie do opiniowanego projektu ustawy. Samo stwierdzenie, że „obowiązująca ustawa postrzegana jest jako bariera utrudniająca i spowalniająca procesy inwestycyjne”, bez diagnozy stanu rzeczy wydaje się być niewystarczające. Z kolei drugi podniesiony w tej mierze argument — krytyczny raport NIK o stanie gospodarki przestrzennej — jest tylko w części zasadny, jako że raport ten dotyczy nie tyle oceny przepisów obowiązującej ustawy co braku konsekwencji w ich realizacji. Daleko idącym uproszczeniem byłoby twierdzenie, że przyczyna braku aktywności planistycznej gmin leży wyłącznie, czy nawet przede wszystkim, w aktualnych rozwiązaniach prawnych.

2. Dobrze się stało, że projektodawca mimo nacisku zainteresowanych środowisk, nie burzy funkcjonującego systemu planowania przestrzennego, który w zarysie jest systemem racjonalnym, powszechnie w Europie stosowanym. W tej sytuacji **zaproponowane zmiany z natury rzeczy nie mają charakteru zmian systemowych**. Projektodawca zasadnie deklaruje koncentrację uwagi na tym co utrudnia proces planistyczny.

3. Jeżeli chodzi o **cele zmian** zawarte w uzasadnieniu do opiniowanego projektu to **zostały one wyraźnie sformułowane** i trudno byłoby się z nimi nie zgodzić. Są to w istocie dwa cele: stworzenie podstaw prawnych do bardziej konsekwentnego i zdyscyplinowanego procesu planistycznego oraz usprawnienie lokalizacji inwestycji celu publicznego. Na tym tle cel trzeci: wprowadzenie do ustawy definicji szeregu pojęć, aczkolwiek istotny, to ma raczej porządkujący charakter.

4. Cel pierwszy: stworzenie podstaw prawnych bardziej konsekwentnego i zdyscyplinowanego procesu planistycznego jest tak nakreślony, że **należałoby oczekiwać w tej mierze daleko idących propozycji**. Tymczasem projektodawca ogranicza się do kilku enumeracyjnie wskazanych propozycji, a mianowicie:

- a) wzmocnienie roli studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy,
- b) uproszczenia procedur lokalizacyjnych, zwłaszcza inwestycji publicznych,
- c) „silniejszej integracji” przepisów o planowaniu przestrzennym z przepisami o gospodarce nieruchomościami,
- d) standaryzacji dokumentów planistycznych.

Tak wyznaczony kierunek zmian jest dobry, a proponowane zmiany — choć nie wszystkie — wręcz konieczne. Tylko czy są to zmiany na miarę nowej regulacji prawnej — odrębnej ustawy?

Od odrębnej regulacji prawnej oczekiwać należałoby w szczególności istotnego uproszczenia nie tylko procedur planistycznych, ale całego procesu inwestycyjnego. Dotychczasowe procedury inwestycyjne są zasadnie oceniane jako przewlekłe i korupcjogenne.

W tym kontekście **za słuszną uznać należy propozycję rezygnacji z instytucji zarzutu** do projektu planu miejscowego (lokalnego), choć trzeba mieć świadomość tego, że następuje ograniczenie praw właścicieli działek do obrony ich interesów na etapie projektu planu i co również ważne traci się możliwość eliminacji błędów wówczas, gdy plan nie wywołuje jeszcze skutków prawnych. Co prawda w

projekcie ustawy daje się możliwość zgłaszania uwag i sprzeciwów do projektu planu lokalnego wszystkim, ale — w przeciwieństwie do sytuacji dotychczasowej — bez możliwości kontroli dyskrecjonalnej władzy rady gminy (zaskarżenia do NSA). I nie idzie tu o powrót do istniejących rozwiązań (szerokiej zaskarżalności projektu planu do NSA) ale zapewnienie silniejszej obrony interesów niektórym podmiotom jak choćby tym, którzy w przyszłości dotknięci zostaną wywłaszczeniem, przy czym trzeba podkreślić, że chodzi tu o ochronę prawną ich interesów na etapie planowania a nie w postępowaniu wywłaszczeniowym.

W opiniowanym projekcie można znaleźć kilka innych, mniej znaczących, propozycji usprawnienia procesu inwestycyjnego.

Zabrakło natomiast propozycji znaczących, a te dopiero mogą przynieść pożądane efekty, tym bardziej, że „rezerwy” w tym zakresie ocenić należy jako duże. Przy zmianie charakteru planu lokalnego z aktu prawnego ogólnego na akt o charakterze szczegółowym **można rozważyć rezygnację z decyzji o warunkach zabudowy** i zagospodarowania terenu (decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego). Decyzji takiej nie wydaje się w większości krajów europejskich. Uwzględniając, że decyzja ta ma charakter promesy, **można potraktować ją np. fakultatywnie. W stopniu niewystarczającym sięga się w projekcie do terminu jako środka dyscyplinującego prace planistyczne.** Można np. określić termin rozpoczęcia prac planistycznych po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do prac nad planem.

Co do propozycji zmiany funkcji studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, to realizacja zaproponowanej koncepcji w tym zakresie jest prawnie do podważenia.

Studium nie może być — jak chce tego projektodawca — **quasi aktem prawnym powszechnie obowiązującym** (art. 15 ust. 1, art. 9 ust. 4, art. 50, 55, 62 ust. 1 pkt 6). Nie ma w systemie źródeł prawa RP (zob. art. 87 Konstytucji RP) takiej kategorii aktów prawa miejscowego czy też inaczej rzecz ujmując aktów polityki częściowo wiążących powszechnie. Studium jest wyłącznie aktem polityki przestrzennej i takim musi pozostać. Oczywiście może z woli ustawodawcy wiązać w stosunkach wewnętrznych administracji publicznej i tego typu regulacje projektu ustawy mogą i winy się ostać.

Podzielić trzeba pogląd projektodawcy, że **silniejsze niż dotąd powiązanie rozwiązań prawnych planistycznych z przepisami ustawy o gospodarce**

nieruchomościami przyczyni się do zwiększenia efektywności gospodarowania przestrzenią.

Za zasadne uznać również należy dążenie projektodawcy do standaryzacji dokumentów planistycznych i przyjęcie w zasadzie jedyne­go możliwego w tej mierze rozwiązania, a mianowicie odesłania do stosownych aktów wykonawczych.

5. Drugi cel regulacji projektowanej ustawy — usprawnienie lokalizacji inwestycji celu publicznego, aczkolwiek zrozumiały i zasadny, to w świetle przedłożonego do opinii tekstu nasuwa wątpliwości. Po pierwsze z regulacji projektu ustawy, w szczególności art. 1 ust. 2 pkt 9, **można wnosić, iż projektodawca kreuje zasadę prymatu inwestycji celu publicznego nad inwestycjami prywatnymi**, a to byłoby nie do pogodzenia ze stosownymi regulacjami konstytucyjnymi. Z tego punktu widzenia dotychczasowe rozwiązanie: jedna decyzja interpretująca plan, wydaje się być lepszym rozwiązaniem, tym bardziej, że nic nie stoi na przeszkodzie aby w decyzji tej zawrzeć odrębności procesu lokalizowania inwestycji celu publicznego. Tych odrębności, mimo stworzenia specjalnej decyzji ustalającej lokalizację inwestycji, w projektowanej ustawie nie wskazano wyraźnie, ograniczając się w zasadzie do ograniczeń (dyskusyjnych zresztą, o czym dalej) stosowania niektórych przepisów kpa. Z kolei propozycja rozmieszczenia inwestycji celu publicznego w aktach planistycznych jest w pełni zasadna.

6. Pozytywną stroną projektu jest **odpowieź na zapotrzebowanie praktyki wprowadzenia zmian o mniejszym ciężarze gatunkowym, ale pilnie potrzebnych**, jak np. powrót do prawnego pojęcia „sprzedaż”, a nie „zbycie” nieruchomości jako przesłanki rozliczeń z tytułu zmiany wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu, czy rezygnacja z instytucji planu zagospodarowania przestrzennego zespołu gmin.

7. Zwracają też uwagę nowe, **potrzebne instytucje**, takie jak **prognoza finansowa** ustaleń planu (art. 17 ust. 5), czy postulowane zarówno w literaturze przedmiotu jak i praktyce **uspołecznienie procesu sporządzania studium** uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

8. **Zastrzeżenia budżą natomiast rozwiązania dotyczące systemu organów właściwych w sprawach planowania przestrzennego.** Nie wystarczy zakotwiczenie określonych organów w ustawie. Konieczne jest jeszcze określenie ich zakresu zadań, a w konsekwencji precyzyjne uregulowanie sytuacji prawnej.

Wymogowi temu nie czynią zadość regulacje art. 7 opiniowanego projektu w odniesieniu do urzędów Głównego i Wojewódzkiego Urbanisty.

9. Dyskusyjna i niezrozumiała wydaje się być kognicja sądów powszechnych do rozstrzygania sporów w stosunkach publicznoprawnych (art. 44 ust. 2–5).

10. Koniecznym wydaje się być odejście od uniformizmu rozwiązań planistycznych. Nieco inaczej należałoby kształtować rozwiązania w warunkach wsi, a inaczej miasta czy aglomeracji. Rozważyć należy stosowanie różnych skal planu lokalnego.

11. Niezrozumiała wydaje się być zmiana nazewnictwa funkcjonujących dotąd aktów planowania, w szczególności zaś miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, wywołująca niepotrzebne zamieszanie w całym systemie prawnym.

Rozumiem powrót do dawnej przedwojennej nomenklatury, a i dziś na zachodzie funkcjonującej jak przemianowanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na plan zabudowy, ale nazywanie go planem lokalnym, a więc pojęciem nie mającym odniesień historycznych ani też nie będącym adekwatnym do pojęcia „lokalny” (gminny i powiatowy) uznać trzeba za nieuzasadnione.

12. Opiniowany projekt wymaga też przepracowania i to nie tylko redakcyjnego w związku z wejściem w życie ustawy o bezpośrednim wyborze wójta, burmistrza i prezydenta miasta, wprowadzającej w gminie w miejscu kolegiального organu wykonawczego (zarządu), organu monokratycznego (wójta, burmistrza, prezydenta miasta).

II. Uwagi szczegółowe

1. Obok odesłań do innych ustaw w słowniku pojęć (**art. 2**) istotną jego część stanowią definicje formułowane na użytek opiniowanego projektu. Niektóre z nich budzą wątpliwości. I tak w pkt. 9 definiuje się parametry i wskaźniki urbanistyczne poprzez odesłanie do planu lokalnego bez jakichkolwiek kryteriów ich ustanowienia. Z kolei definiując w pkt. 13 walory ekonomiczne przestrzeni czyni się to poprzez kategorie ekonomiczne (*idem per idem* — to samo przez to samo).

2. **Art. 4 ust. 2.** Inna niż w art. 2 pkt 6 nomenklatura inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, a nadto mało normatywny zwrot „zapisy” zamiast „ustaleń” studium. Niezależnie od tego zwrot „uwzględniających” wymaga sprecyzowania. Dwie ostatnie uwagi odnoszą się do wielu innych norm ocenianego projektu, co oznacza, że wymaga on przejrzenia pod tym kątem.

3. **Art. 5.** Czy rzeczywiście decyzja o warunkach zabudowy, tak jak plan, jest projektowaniem zagospodarowania przestrzennego, nawet na obszarach pozbawionych planu? Wydaje się, że nie. Tam przestrzeń projektują przepisy szczególne. Decyzja o warunkach zabudowy ma charakter wyłącznie wykonawczy.

4. **Art. 6 pkt 1.** Proponuję skreślić ostatnią część tego punktu „jeżeli nie narusza to interesu publicznego i interesu prawnego osób trzecich”. Abstrahując od poprawności tego zwrotu zauważyć trzeba, że te kwestie mają się właśnie znaleźć w decyzji o warunkach zabudowy.

5. **Art. 9 ust. 3.** Odesłanie do art. 12 ust. 4 w świetle brzmienia zawartych tam norm niezrozumiałe i niezasadne.

6. **Art. 9 ust. 4.** Uwaga jak w pkt 2 niniejszych uwag szczegółowych (zapisu studium miast ustalenia studium). Z kolei pkt. 9 i 12 obejmują ustalenia, które winny znaleźć się w planie, a nie w studium.

7. **Art. 11 pkt 6.** Nie ma w zasadzie przepisów odrębnych, o których tam mowa, dla studium. Są dla planu.

8. **Art. 15 ust. 1.** Doprecyzować pojęcie „zgodnie”, tym bardziej, że w projekcie stosowana jest różna nomenklatura: raz „uwzględniając”, innym razem „zgodnie”.

9. **Art. 17 pkt 13.** Stwierdzenie zgodność aktu (projektu) zwykle rezerwowane jest dla organu zewnętrznego, a nie tego, który sporządza akt, przecież organ ten ciągle winien postępować zgodnie z prawem. Propozycja — skreślić art. 17 pkt 13.

10. **Art. 31 ust. 2.** Proponuję skreślić słowo „województwie”, przywracając tym samym 7-dniowy termin z ustawy o samorządzie gminnym. Inne rozwiązanie spowoduje perturbacje w uprawnieniach nadzorczych wojewody.

11. **Art. 32 ust. 1.** „Zapisy” studium zastąpić „ustaleniami”.

12. **Art. 35 ust. 2.** Czy chodzi rzeczywiście o inną decyzję niż warunki zabudowy? Jeśli nie, proponuję przeredagować brzmienie tego przepisu.

13. **Art. 36 ust. 5 i 6.** Należy uzupełnić te regulacje o możliwość stwierdzenia nieważności uchwały w sprawie planu w części (a nie tylko całości jak jest w brzmieniu zaproponowanym).

14. **Art. 39 ust. 3.** Mało normatywne zwroty: „zapisy”, „uwzględnia się”, „wskazuje się”.

15. **Art. 39 ust. 5.** Uwaga jak wyżej w odniesieniu do pojęcia „ujęte w”.

16. **Art. 46.** Brak wskazania instrumentów koordynacji, o której tam mowa.

17. **Art. 47.** Co znaczy zwrot „przyjmuje” na gruncie prawa?

18. **Art. 52.** Zwrot „po zasięgnięciu opinii” proponuję zastąpić określeniem „w uzgodnieniu z”.

19. **Art. 54.** O ile można wyłączyć stosowanie szeregu regulacji kpa w postępowaniu o ustalenie lokalizacji inwestycji celu publicznego, o tyle wyłączenie możliwości uczestnictwa strony w rozprawie z powodu jej nieprawidłowego powiadomienia (art. 94 § 2 kpa) oraz brak możliwości „rozpoznania wniosku” o stwierdzenie nieważności decyzji, mimo ciężkich naruszeń prawa, po roku od jej podjęcia, budzi istotne wątpliwości. A przecież w tym ostatnim przypadku można, pozostając w zgodzie z systemowymi rozwiązaniami procedury administracyjnej, rozpoznawać wnioski i po roku stwierdzać wydanie decyzji z naruszeniem prawa (a nie jej nieważność) osiągając zamierzony efekt (decyzja pozostaje w obrocie prawnym). To zaś oznacza, że trzeba byłoby skorzystać z regulacji art. 156 § 2 kpa, odpowiednio ją modyfikując.

20. **Art. 55 ust. 1 pkt 2.** Warunki studium nie mogą wiązać. Proponuję skreślić słowa „... lub studium...”.

21. **Art. 62 ust. 1 pkt 6.** Proponuję skreślić „uwzględnia zapisy studium” z uzasadnieniem jak wyżej.

III. Konkluzja

Najważniejszą **zaletą opiniowanego projektu ustawy jest to, że nie burzy** — a wcześniej były takie zamiary — kreowanego ustawą z 1994 r. **systemu planowania przestrzennego RP**, opartego o zasadę władztwa planistycznego gminy oraz rozdziału funkcji planu miejscowego (lokalnego) jako aktu prawa miejscowego i aktów polityki przestrzennej, choć próby nadania studium planistycznego gminy cech aktu planistycznego częściowo wiążącego świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy. **W tej sytuacji zaproponowane zmiany nie mają, bo nie mogą mieć, charakteru zmian systemowych i jako takie mogłyby być wprowadzone w drodze nowelizacji obowiązującej ustawy**, która w brzmieniu tekstu jednolitego byłaby czytelna, nie wywołując niepotrzebnie wrażenia destabilizacji stanu prawnego.

Co do zaś propozycji nowych rozwiązań to generalnie ocenić je należy pozytywnie. Idą w dobrym kierunku, **tyle że od nowej ustawy** — jeśli się już na to zdecydowano — **oczekiwać można byłoby więcej**, zwłaszcza co do możliwości usprawnienia formalnoprawnej strony procesów inwestowania, zasadnie

podlegających dziś krytyce. Rezygnacja z instytucji zarzutu do projektu planu oraz inne tego typu rozwiązania są niewątpliwie potrzebne, ale nie rozwiązują jeszcze problemu. Z kolei potrzebna dbałość o inwestycje celu publicznego i jakże zasadne ich zakotwiczenie w planach przestrzennych nie może przysłaniać dbałości o sprawność procesów inwestowania w ogóle. O rozwoju gospodarczym przesądzą nie tylko inwestycje celu publicznego. A przecież można było na przykład — idąc zresztą wzorem sprawdzonych europejskich doświadczeń — zobowiązując do jeszcze większej szczegółowości ustaleń planu lokalnego, zrezygnować bądź ograniczyć instytucję decyzji ustalającej warunki zabudowy (lokalizacji celu publicznego). W tym zakresie **projekt jest projektem niewykorzystanych szans, tak samo jak w zakresie propozycji** rozwiązań antykorupcyjnych, które zdają się schodzić z pola widzenia projektodawcy.

Sporządził: Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Wydział Prawa UKSW w Warszawie

Za zgodność:
M.Guzowska