

**Opinia prawna do projektu
ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
(Druk Sejmowy nr 1697)**

I. Uwagi ogólne

1. Przedkładany do oceny rządowy projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przesłany do Marszałka Sejmu przy piśmie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 lutego 2000 r jest projektem aktu prawnego, który w zamiarze projektodawców ma kreować nowy system prawny planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzenie nowego systemu prawnego w tej czy innej dziedzinie jest celem każdej ustawy. **Nie uchwała się nowej ustawy, aby wprowadzić do funkcjonującego stanu prawnego – nawet daleko idące, ale nie systemowe – zmiany i uzupełnienia.** Tym celom służy nowelizacja aktu prawnego wraz z ewentualnym sporządzeniem tekstu jednolitego, umożliwiając przeprowadzenie zmian bez wrażenia destabilizacji systemu prawnego państwa.

Nie wydaje się być dobrą praktyką uchwalanie nowych ustaw, gdy obowiązujące nie weszły jeszcze w życie w docelowym kształcie, tak jak w przypadku obowiązującej aktualnie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r po zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 nr 15 poz. 139 z późn. zm.), chyba że istnieje potrzeba wprowadzenia zmian diametralnie zmieniających dotychczasowe rozwiązania prawne.

2. **Projektodawca** opiniowanego projektu ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przedkładając Sejmowi przedmiotowy projekt **stanął na stanowisku, iż dotychczasowe rozwiązania wymagają zmian systemowych**, a więc zmian odmiennie kształtujących obowiązujący system prawny gospodarowania przestrzenią.

W uzasadnieniu zmiany te zostały zewidencjonowane i sprowadzone do:

- a) uproszczenia procedur lokalizacyjnych, zwłaszcza inwestycji publicznych,
- b) uproszczenia nomenklatury planistycznej,
- c) “silniejszej integracji” przepisów o planowaniu przestrzennym z przepisami o gospodarce nieruchomościami,
- d) “dookreślenia” kompetencji planistycznych samorządu wojewódzkiego.

Tak wyznaczony kierunek zmian jest niewątpliwie dobry, a zmiany – choć nie zawsze w kształcie proponowanym – wręcz konieczne. Tylko czy są to zmiany systemowe, wymagające aż nowej ustawy? Czy nie wystarczyłaby nowelizacja ustawy obowiązującej? Projektodawca deklaruje przecież, że nie narusza dotychczasowego systemu planowania przestrzennego, że w dalszym ciągu w centrum tego systemu pozostawia gminę. To ona uchwała wiążące plany zagospodarowania przestrzennego. Akty planistyczne ponadgminne pozostają aktami polityki przestrzennej, które nie wiążą obywatela bezpośrednio, choć w proponowanych rozwiązaniach ich rola rośnie, a tym samym następuje wzmocnienie oddziaływań pionowych w systemie planowania przestrzennego (ocena tego stanu rzeczy w dalszej części opinii).

Z tego punktu widzenia **zapowiedziane wyżej zmiany trudno uznać za zmieniające system planowania przestrzennego RP**. Nie ma takiego charakteru uproszczenie procedur lokalizacyjnych, ani tym bardziej zakładana zmiana nomenklatury aktów planistycznych, ani nawet działania na rzecz integracji przepisów “okołoplanistycznych” czy “dookreślenia” kompetencji planistycznych samorządu wojewódzkiego. A już z całą pewnością za zmianę systemową nie może być uznana zmiana nazwy ustawy, którą ocenić trzeba jako mijającą się ze znaczeniem użytych określeń (planowanie jest wewnętrznym elementem zagospodarowania przestrzennego)

Opowiadam się za niewątpliwie potrzebną zmianą obowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym ale w drodze nowelizacji. Niezbędne zmiany, wynikające z dotychczasowych doświadczeń praktyki są na tej drodze możliwe, a w efekcie tego uniknie się wrażenia destabilizacji prawa zagospodarowania przestrzennego.

Zgodzić się trzeba z projektodawcą, że prawie pięcioletni okres funkcjonowania ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym mimo licznych jej zmian, dowiódł, iż rzeczywiście **istnieje potrzeba daleko idących zmian – choć nie systemowych - podstaw prawnych planowania przestrzennego RP.** Przyczynia się do tego także reforma administracji publicznej z 1998 roku, ale nie w takim stopniu jakby to wynikało z uzasadnienia do opiniowanego projektu. To nie tyle reforma administracji upodmiotowiająca regionalny szczebel planowania, wymuszająca inne jego umiejscowienie w systemie planowania przestrzennego, ale brak skuteczności dotychczasowego systemu leży u podstaw koniecznych zmian.

3. W tej sytuacji **z uznaniem odnieść się trzeba do propozycji uprawnienia formalno-prawnych podstaw procesów inwestycyjnych.** Za słuszną uznać należy propozycję rezygnacji z decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu wówczas gdy istnieje stosowny szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego. Dopiero na obszarach pozbawionych takiego planu, przed uzyskaniem pozwolenia na budowę, inwestor (z wyłączeniem inwestycji publicznych) zasadnie zostaje zobowiązany do uzyskania takiej decyzji, pełniącej w istocie jeszcze bardziej niż dotąd, rolę “małego” planu.

Słusznie też projektodawca tworzy **odrębny tryb lokalizacji inwestycji publicznych,** wprowadzając decyzję o ustaleniu lokalizacji celu publicznego, znajdującą podstawę prawną w planie rozwoju przestrzennego, gminy i planie zagospodarowania przestrzennego województwa, a nie tylko w planie miejscowym (lokalnym).

Niezrozumiałą natomiast jest propozycja odstąpienia od standardowego w Europie rozwiązania jednego planu jako aktu prawnego powszechnie obowiązującego. Nadanie waloru takiego aktu – obok planu miejscowego (lokalnego) – planowi rozwoju przestrzennego gminy tworzy niebezpieczeństwo konkurencji planów i wiązania obywateli w tej samej sprawie dwoma planami. A przecież wystarczy – jak się zdaje – aby plan rozwoju przestrzennego gminy tak jak plan zagospodarowania przestrzennego województwa miał, wzorem zresztą państw zachodnich, walor aktu prawnego, wiążącego tylko podmioty publiczne, jako że do nich głównie adresowane są ustalenia tych planów.

Nadto w związku z przekształceniem dotychczasowego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy w akt prawny powszechnie wiążący **pozbawia się gminę aktu polityki przestrzennej jakim było w studium.** Co prawda politykę taką gmina może i winna prowadzić w planie rozwoju przestrzennego gminy, ale plan taki jako akt prawny powszechnie obowiązujący wymaga spełnienia szeregu warunków, utrudniających elastyczne kształtowanie polityki przestrzennej gminy.

4. Tendencje do usprawnienia planowania powodują, że w opiniowanym projekcie **następuje ograniczenie praw właścicieli działek do obrony ich interesów.** Co prawda daje się możliwość zgłaszania uwag i sprzeciwów do projektu planu lokalnego wszystkim, ale - w przeciwieństwie do sytuacji dotychczasowej – bez możliwości kontroli dyskrecyjnej władzy rady gminy (zaskarżenia do NSA). I nie idzie tu o powrót do istniejących rozwiązań (szerokiej zaskarżalności projektu planu do NSA) ale zapewnienia silniejszej obrony interesów niektórym podmiotom jak choćby tym którzy dotknięci zostaną wywłaszczeniem na mocy planu rozwoju przestrzennego gminy czy też planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Zastrzeżenie budzi też rezygnacja z obowiązku pisemnego zawiadomienia właścicieli działek o przystąpieniu do prac nad projektem planu lokalnego, zwłaszcza że z założenia plany te nie będą wielkie obszarowo a z kolei rezygnuje się z instytucji zarzutów do projektu planu.

5. Za zasadne uznać należy dążenia projektodawcy do standaryzacji dokumentów planistycznych i przyjęcie w zasadzie jedyne go możliwego w tej mierze rozwiązania, a mianowicie odesłania do stosownych aktów wykonawczych.

6. Nie w pełni jednoznacznej ocenie podaje się propozycja rezygnacji z uprawnień urbanistycznych w pracach planistycznych. Propozycja ta spotkała się z powszechną krytyką środowiska zawodowego. Jest faktem, że powyższe jest standardowym rozwiązaniem w krajach UE. Propozycja zakłada wykonywanie prac planistycznych w ramach zawodów związanych z szeroko rozumianą urbanistyką. Nadto zakłada poddanie tych prac kontroli komisji urbanistyczno architektonicznych, powoływanych na każdym szczeblu planowania. Osobiście sądzę, że jest to wystarczający mechanizm kontroli rzetelności zawodowej, choć proponowane rozwiązanie **winno być w naszej sytuacji (brak kadr) wprowadzone ewolucyjnie** z przesunięciem w czasie o kilka lat.

7. Zastrzeżenia budzi rozbudowany system kształtowania polityki przestrzennej państwa (koncepcja polityki przestrzennej kraju, program zagospodarowania przestrzennego kraju, programy rządowe, wreszcie okresowe raporty o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju) bez precyzyjnego rozłącznego określenia treści poszczególnych aktów planistycznych. Niezależnie od tego zauważyć należy że akty te powstają bez wpływu społecznego. Projektowana ustawa utrzymuje zatem **system planowania przestrzennego ponadlokalnego** jako system **pozbawiony partycypacji społecznej**. To zaś nie może dobrze rokować realizacji zadań przestrzennych państwa. Podstawowym bowiem warunkiem realizacji zadań jest akceptacja ich adresów. **Wątpliwość budzić może też trzyszczeblowy układ organizacyjny centralnych organów** kształtujących i realizujących politykę przestrzenną państwa (minister właściwy w tych sprawach, Prezes RM oraz Główny Urbanista Kraju).

8. Nerozwiązany pozostaje problem współpracy planistycznej gmin. Powtarza się ewidentny błąd dotychczasowej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym (art. 11), kreując w art. 8 ust. 3 opiniowanego projektu plan rozwoju przestrzennego kilku gmin (zespołu gmin). Skoro plan rozwoju przestrzennego ma charakter aktu prawa miejscowego, to pozostaje w wyłącznej gestii prawotwórczej jednej gminy, a gmina ta nie może decydować o prawach i obowiązkach obywateli innej gminy. Zawarta w projektowanym rozwiązaniu propozycja jest zatem nie do przyjęcia ze względów ustrojowych (konstytucyjnych), zaś wynikające z niej wspólne uchwalanie planu przez wszystkie zainteresowane rady byłoby krzywdzące dla małych gmin, których siła głosowania miałaby mniejsze znaczenie w zestawieniu z siłą głosów wielkiej gminy. Z kolei proponowane sporządzanie projektu planu przez zarządy wszystkich zainteresowanych gmin byłoby konfliktogenne i praktycznie niewykonalne. Stąd też problem współpracy planistycznej gmin powinien być rozwiązany poprzez odesłanie do pozbawionego mocy normatywnej aktu polityki przestrzennej, którego ustalenia byłyby transponowane do planów rozwoju przestrzennego współpracujących gmin na zasadzie dżentelmeńskich porozumień.

9. Zastrzeżenia budzi utrzymanie nadzoru prewencyjnego wojewody nad planowaniem przestrzennym samorządu (art. 20 ust. 3 i art. 42 ust. 2) w sytuacji gdy wojewoda dysponuje środkami nadzoru weryfikacyjnego (możliwość stwierdzenia nieważności planu w ciągu 30 dni od doręczenia – art. 91 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 o samorządzie gminnym oraz identyczne regulacje ustaw o samorządzie powiatowym i wojewódzkim). Takie dublowanie środków nadzoru nie wydaje się być uzasadnione, niezamierzenie wywołując wrażenie daleko idącego ograniczenia władztwa planistycznego samorządu.

10. Wreszcie dyskusyjna i niezrozumiała wydaje się być kognicja sądów powszechnych do rozstrzygania sporów w stosunkach publiczno-prawnych (art. 44 ust. 2-5).

II. Uwagi szczegółowe

1. Zastrzeżenia budzi sama nazwa ustawy. Skoro planowanie przestrzenne jest wewnętrznym elementem zagospodarowania przestrzennego, to nazwa ustawy: "o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym" nie wydaje się być do zaakceptowania.
2. Wątpliwości budzi szereg określeń ze słowniczka pojęć z art. 2. I tak w:
 - pkt 1: czy rzeczywiście plan rozwoju przestrzennego gminy przeznaczają tereny tylko pod trzy funkcje: rolną, leśną i pod budowę? A co np. z obszarami niskiej zieleni miejskiej w mieście?
 - pkt 8 podwójne odesłanie do innych przepisów zawarte w końcówce tego punktu nie czyni jasnym treści tego przepisu,
 - pkt 9 jeśli standardy to normatywy i parametry to jakie?, planistyczne, inne?
 - pkt 11 definicja obszaru problemowego wyjątkowo niejasna.
3. W art. 5 ust 4 do zadań Prezesa Urzędu... zaliczyć należy nie tylko współpracę transgraniczną ale i przygraniczną.
4. Art. 6 ust. 4 i 5. Sądzę, że tworzony urząd urbanisty winien służyć pomocą nie tylko zarządowi, ale także radzie (sejmikowi).
5. Art. 7 ust. 3 zd. drugie: przy związkach gminnych mogą być powoływane "międzygminne" komisje urbanistyczno-architektoniczne a nie gminne.
6. Art.9 ust 2 pkt 12 chodzi zapewne o powierzchnię "sprzedaży" a nie "sprzedażową".
7. Art. 9 ust 3 chodzi zapewne o Ministra właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej (bez mieszkaniowej).
8. Art. 10 pkt 4: Zarząd gminy sporządzając projekt planu rozwoju przestrzennego gminy winien być zobowiązany do uwzględnienia ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego województwa, ale nie w całokształcie jakby to wynikało z dotychczasowej redakcji tego przepisu a w zakresie inwestycji celu publicznego. Brak takiej poprawki oznaczałby centralizację systemu planowania przestrzennego i powrót do hierarchii planów.
9. Art. 11. Wobec rezygnacji z instytucji zarzutu do projektu planu wnoszonego przez osoby mające w tym interes prawny i pozostaniu przy uwagach i wnioskach osób mających tylko interes faktyczny, uchwała rady nie uwzględniająca uwag i wniosków nie musi zawierać uzasadnienia prawnego, co oznacza, że po słowach "wraz z uzasadnieniem" można skreślić słowa "faktycznym i prawnym".
10. Art. 11 pkt 4 i 2. Regulacje tam zawarte (charakter prawny i składniki planu) powinny stać się przedmiotem regulacji odrębnego artykułu i choć nie ma to znaczenia normatywnego, to niepotrzebnie regulacje te gubią się w normach prawnych traktujących o procedurze planistycznej.
11. Art. 12 ust 2. Niejasne są przypadki finansowania sporządzenia planu przez budżety podmiotów określonych w pkt 1-3 i przez inwestora (pkt 4)
12. Art. 13 ust 3. Możliwościom składania wniosków o sporządzenie planu lokalnego przez każdego winny odpowiadać określone obowiązki po stronie zarządu gminy (np. co do udzielenia odpowiedzi). W opiniowanym projekcie ustawy brak jest takich regulacji.
13. Art. 14 ust 2 pkt 7. Sądzę, że celem zapobieżenia nadmiernej dyskrecyjnej władzy rady na końcu po przecinku dopisać należy "określonych w ustawach i aktach prawa miejscowego"
14. Art. 20 ust 1. Uwaga jak pkt 7
15. Art. 20 ust 2. Materia tam zawarta (między innymi terminy budowy, infrastruktury) nie wydaje się być materia aktu normatywnego, a takim jest plan. W sprawach określonych przepisem art. 20 ust 2 winna być podejmowana odrębna uchwała rady.
16. Art. 21 ust 5. Uwaga jak w pkt 11
17. Art. 28 ust 1. Po słowach "Naruszenie zasad i trybu sporządzania planu rozwoju przestrzennego gminy lub planu lokalnego" proponuje dopisać "o ile mogły one mieć wpływ na

kształt prawny planu”, unikając w ten sposób konieczności stwierdzenia przez NSA nieważności planu z mało ważnych powodów.

18. Art. 34. Proponuję na końcu tego przypisu, zamieniając kropkę w przecinek, dopisać co następuje: “w zakresie w jakim są sprzeczne z ustaleniami tego planu”. Inaczej utracą moc prawną miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone pod rządami ustawy z 1994 roku.

19. Art. 36 ust 6. Brak jest w tym przypisie terminów i trybu zwrotu przedmiotowego odškodowania i opłaty.

20. Art. 37 ust 7. W miejsce “gmina może żądać” proponuję wpisać “gmina jest zobowiązana żądać” Inaczej przypis niezamierzenie stanie się korupcyjny.

21. Art. 34 ust 5. Należy określić o jakie dokumenty chodzi, przy czym zwrot “dokumenty” jest nieadekwatny do sytuacji.

22. Art. 43 ust 2. Uwaga jak w pkt 11 i 16

23. Art. 50 ust 1 i 2. Wątpliwości budzi forma prawa sporządzenia i zatwierdzenia zmian planu zagospodarowania przestrzennego województwa

24. Art. 52 ust 2 pkt 1 i 2. Treść przepisów pkt 1 i 2 wzajemnie się na siebie zakładają

25. Art. 57 ust 1. Organ wydający pozwolenie na budowę jest związany – jak się wydaje – decyzją o ustaleniu lokalizacji inwestycji a nie tylko warunkami ustalonymi w tej decyzji (skreślić “Warunki ustalone w decyzji”, w to miejsce wpisać “Decyzja”).

26. Art. 59 ust 1 i 2. Kto prowadzi rejestr wydanych decyzji o scalaniu lokalizacji inwestycji wykraczających poza obszar jednej gminy czy województwa?

27. Art. 83 pkt 7. Nie wydaje się być dobrą praktyką, aby w ustawie o planowaniu “przemycać” nowelizacje aktów luźno z ta uchwałą związanych. Chodzi o zmianę art. 49 Prawa budowlanego, dopuszczającą legalizację obiektów budowlanych po 5 latach po ich wybudowaniu. Tym bardziej, że przypis ten wprowadzony w życie byłby niezwykle korupcyjny.

III. Ocena generalna

Projekt ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przedłożeniu rządowym **jest projektem który nie sposób ocenić jednoznacznie.**

Z jednej strony - projektodawca wprowadza niezbędne i w pełni uzasadnione zmiany. Upraszcza procedurę planistyczną. Usprawnia formalną stronę procesu inwestowania. Umożliwia realizację szeregu inwestycji wprost na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego. Usprawnia lokalizację inwestycji celu publicznego. Umocnia regionalny (wojewódzki) szczebel planowania. Profesjonalizuje działalność planistyczną.

Z drugiej zaś strony - wprowadza zmiany, które budzą wątpliwości. Powołując się na brak aktywności gmin w sporządzaniu planów zagospodarowania przestrzennego projektodawca wraca do zarzuconych koncepcji powszechności i dualizmu planowania. W gminie miałyby być sporządzane dwa rodzaje planów: plan rozwoju przestrzennego całej gminy i szczegółowy - lokalny plan zagospodarowania przestrzennego (plan ogólny i szczegółowy). Wzmocnieniu uległyby pionowe zależności. W planie rozwoju przestrzennego gminy trzeba byłoby uwzględniać ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, a ten ostatni musiałby uwzględniać ustalenia koncepcji przestrzennego rozwoju kraju.

Usprawnienie systemu planowania przestrzennego i trybu lokalizowania przedsięwzięć inwestycyjnych następuje zatem w zamian za ograniczenie samodzielności planistycznej gminy. I to można zrozumieć. **Niezrozumiałym jest natomiast trend do powszechności planowania i dualizmu planów w gminie, kosztem rezygnacji z układu powszechnie w europejskiej gminie występującego:** nienormatywny akt polityki przestrzennej i akt planistyczny o charakterze aktu prawa miejscowego. Tym bardziej, że dotychczasowe studium gminne mogłoby realizować cel zamierzony przez projektodawcę, wiążąc w stosunkach wewnątrz-

nych administracji publicznej i tym samym w zakresie lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Niezrozumiałą jest też propozycja zmian nazewnictwa planów, formułowana nadto pod hasłem uproszczenia nomenklatury planistycznej. Rozumiem powrót do dawnej przedwojennej nomenklatury, a i dziś na zachodzie funkcjonującej, jak np. 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. W tej sytuacji więcej niż połowa zmian w przepisach obowiązujących ogranicza się do zmiany nazwy ww planu.

Gdyby zatem zrezygnować ze zmian uznanych za niecelowe bądź ze zmian drugorzędnych (np. nazewnictwo planów), tym bardziej **należałoby się opowiedzieć za nowelizacją obowiązującej ustawy**, a nie uchwalaniem nowej tym bardziej, że niepotrzebnie wywołuje się wrażenie destabilizacji prawa, co w konsekwencji może się odbić negatywnie na procesach inwestowania.

Warszawa, 10 marca 2000 r.