



**PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY
Z DNIA 27 MARCA 2003 R. O PLANOWANIU
I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM**

(Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.)

**Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie**

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Art. 1. w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 ze zm.¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 10 ust. 2 pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową, usługową i produkcyjną oraz tereny wyłączone spod zabudowy.”

2) W art. 11 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) ogłasza w prasie miejscowej, na stronach internetowych urzędu gminy oraz przez obwieszczenia o podjęciu uchwały o przystąpieniu do sporządzania studium, określając formę, miejsce i termin składania wniosków dotyczących studium nie krótszy niż 21 dni i nie dłuższy niż 30 dni, licząc od dnia ogłoszenia.”

3) W art. 11 pkt 2 wyrazy „na piśmie” zastępuje się wyrazami „pocztą elektroniczną”.

4) W art. 11 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

„4) sporządza projekt studium rozpatrując wnioski, o których mowa w pkt 1, uwzględniając ustalenia planu zagospodarowania przestrzennego województwa, programów, o których mowa w art. 48 ust. 1 oraz decyzji lokalizacyjnych inwestycji realizowanych na podstawie ustaw szczególnych.”

5) W art. 14 w ust. 4 dodaje się zdanie drugie w brzmieniu:

¹ Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 6, poz. 41 i Nr 141, poz. 1492, z 2005 r. Nr 113, poz. 954 i Nr 130, poz. 1087, z 2006 r. nr 45, poz. 319 i Nr 225, poz. 1635, z 2007r. Nr 127, poz. 880, z 2008 r. Nr 199, poz. 1227, Nr 201, poz. 1237 i Nr 220, poz. 1413, z 2010 r. Nr 24, poz. 124, Nr 75, poz. 474, Nr 106, poz. 675, Nr 119, poz. 804, Nr 149, poz. 996, Nr 155, poz. 1043 i Nr 130, poz. 871, z 2011r. Nr 32, poz. 159 i Nr 153, poz. 901.

„Z wnioskiem o podjęcie uchwały może wystąpić grupa właścicieli lub użytkowników, a także właścicieli lub użytkowników wieczystych co najmniej 25% obszaru objętego wnioskiem, wieczystych nieruchomości, przedkładając w tej mierze stosowne uzasadnienie.”

6) W art. 14 pkt 7 otrzymuje brzmienie:

„7) Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo:

- 1) dla obszarów wyznaczonych w studium pod zabudowę – w terminie nie później niż 3 lata;
- 2) jeżeli wymagają tego przepisy odrębne – w terminach tam określonych, a w przypadku ich braku w terminie 3 lat.”

8) W art. 17 pkt 2 wyrazy „na piśmie” zastępuje się wyrazami „pocztą elektroniczną”

9) W art. 17 pkt 14 otrzymuje brzmienie:

„14) przedstawia radzie gminy projekt planu miejscowego wraz z listą nieuwzględnionych uwag, o których mowa w pkt 11, w terminie nie dłuższym niż 30 dni, licząc od dnia zakończenia rozpatrywania tych uwag”.

10) Art. 27 otrzymuje brzmienie:

„Art. 27. Zmiana studium lub planu miejscowego następuje w formie uproszczonej z zachowaniem tych czynności i działań, których wymaga projektowany zakres zmian.”

11) Po art. 28 dodaje się art. 28¹ w brzmieniu:

„Art. 28. 1. Jeżeli rada gminy nie uchwaliła planu miejscowego, pomimo takiego obowiązku, wojewoda wzywa radę gminy do jego uchwalenia w wyznaczonym terminie. Po bezskutecznym upływie tego terminu plan sporządza wojewoda. Przyjęty w tym trybie plan wywołuje takie skutki prawne jak miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego uchwalony przez radę gminy.

2. Koszty sporządzenia planu, o którym mowa w ust. 1 obciążają gminę, z wyjątkiem planu uchwalanego dla realizacji inwestycji celu publicznego, którego koszty ponosi budżet państwa, budżet województwa lub budżet powiatu, odpowiednio do charakteru inwestycji.”

12) Art. 30 otrzymuje brzmienie:

„Art. 30. Każdy ma prawo wglądu do studium i planu miejscowego oraz otrzymywania z nich wypisów i wyrysów, a także informacji o sytuacji prawnoplanistycznej określonej nieruchomości.”

13) Wprowadza się rozdział 2¹ o nazwie „Planowanie przestrzenne aglomeracji” w brzmieniu:

„Art. 37¹.1. Dla gmin położonych w granicach obszaru aglomeracji sporządza się plan rozwoju przestrzennego aglomeracji.

2. Obszar aglomeracji to ciągły przestrzennie układ osadniczy obejmujący co najmniej jedno miasto na prawach powiatu wraz z gminami lub innymi miastami na prawach powiatu, z minimalną łączną liczbą mieszkańców 250 tysięcy, który charakteryzuje się związkami funkcjonalno-przestrzennymi, w tym dużym przepływem osób, towarów i usług oraz intensywnym zagospodarowaniem przestrzennym.

3. Granice obszaru aglomeracji wyznacza sejmik województwa w drodze uchwały.

4. Projekt uchwały o wyznaczeniu granic obszaru aglomeracji, opracowuje zarząd województwa, po przeprowadzeniu analiz dotyczących przesłanek jego wyznaczenia, oraz po zasięgnięciu opinii zainteresowanych gmin i powiatów, a także gmin i powiatów sąsiadujących z projektowanym obszarem aglomeracji.

5. Projekt planu rozwoju przestrzennego aglomeracji opracowuje i uchwała sejmik województwa na podstawie wniosków zgłoszonych przez gminy wchodzące w skład obszaru aglomeracji.

6. Do planu rozwoju przestrzennego aglomeracji stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz planu zagospodarowania przestrzennego województwa.”

14) Art. 59 otrzymuje brzmienie:

„Art. 59.1. Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego, polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, z zastrzeżeniem art. 50 ust. 1 i art. 86 następuje na podstawie ustaw szczególnych oraz wymagań art. 61, ocenianych w decyzji o pozwoleniu na budowę.

2. W przypadkach, o których mowa w ust. 1 właściwy organ jest zobowiązany wydać decyzję o warunkach zabudowy na uzasadniony wniosek inwestora.

3. Zmiana zagospodarowania terenu, nieobjęta pozwoleniem na budowę, z wyjątkiem tymczasowej, jednorazowej zmiany zagospodarowania terenu, trwającej do roku, wymaga ustalenia w drodze decyzji o warunkach zabudowy.”

15) W art. 61 ust. 1 wyrazy „Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:” zastępuje się wyrazami: „Zmiana zagospodarowania terenu w przypadku braku planu miejscowego jest możliwa w przypadku gdy łącznie spełnione zostały następujące warunki:”.

16) Po art. 67 dodaje się art. 67¹ w brzmieniu:

„Art. 67¹. O postępowaniach administracyjnych w sprawach: ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego, warunków zabudowy oraz pozwoleń na budowę w przypadkach, o których mowa w art. 59 ust. 1, z wyjątkiem danych ustawowo chronionych, organ informuje na swoich stronach internetowych.”

Uzasadnienie

1. Cel i treść projektowanych zmian

Blisko ośmioletnie stosowanie przepisów ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wykazało, że nie jest to akt prawny doskonały.

Stan polskiego prawa regulującego proces planowania przestrzennego osiągnął poziom krytyczny. Preregulowanie tej sfery aktywności, brak elementarnej stabilności prawa, jego daleko idąca dezintegracja, nadmierny uniformizm, fatalna technika legislacyjna, wreszcie znaczny stopień formalizacji przyjmowanych rozwiązań w połączeniu z brakiem mechanizmów prorozwojowych to podstawowe, choć nie jedyne, wady obowiązującego prawa planowania przestrzennego RP. **Próby zmian, dokonywane poprzez liczne i ciągłe nowelizacje, nie poprawiały sytuacji.** Nowelizacje, dokonywane fragmentarycznie na zasadzie bieżącej ingerencji, stanowiły zaprzeczenie elementarnych zasad tworzenia prawa. W konsekwencji **pojawił się chaos prawny, skutkujący już nie tylko brakiem możliwości rozeznania funkcjonujących w tej mierze norm prawnych przez inwestorów, ale istotnymi trudnościami stosowania tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy.**

Ten stan rzeczy powoduje, że prawo planowania przestrzennego nie spełnia należycie roli regulatora interesu publicznego. Z kolei z punktu widzenia inwestora jest wyrazem tolerowania przez państwo niezrozumiałych ograniczeń, naruszających konstytucyjnie chronione prawo własności, ubocznie generując biurokrację i korupcję.

Jeżeli tak, to uzasadnione zdają się być propozycje nie tyle kolejnych zmian obowiązującego prawa, co **konieczność budowy nowego systemu prawa procesu inwestycyjno-budowlanego**, u podstaw którego ległyby pozytywne i negatywne doświadczenia minionych lat i to zarówno krajowe jak i zagraniczne. Powrót do sprawdzonych rozwiązań rodzimych, np. idei kompleksowej regulacji z okresu międzywojennego, czy inspiracja rozwiązaniami państw, które m.in. dzięki dobremu prawu stabilnie wspierają rozwój gospodarczy, to dobra droga do osiągnięcia celu – stworzenia przejrzystej, zintegrowanej i działającej pro-rozwojowo regulacji prawnej.

Za zasadne zatem uznać należy słowa krytyki w szczególności płynące ze środowisk inwestorów, podnoszących przeregulowanie materii oraz brak precyzyjnych regulacji. W rezultacie czas niezbędny do ustalenia sytuacji prawnoplanistycznej działki, przesądzającej o możliwości realizacji zamiarów inwestycyjnych, przedłuża się ponad miarę. Nie dziwi odpływ wielkich inwestorów do innych krajów nie tylko z powodu lepiej tam zorganizowanej infrastruktury technicznej, ale także z powodu przyjaźniejszego systemu podstaw prawnych inwestowania. Mając na uwadze, że zapowiedziana przez Rząd radykalna zmiana systemu planowania, mająca nastąpić w Kodeksie budowlanym, wymaga czasu – przygotowano niniejszą propozycję doraźnych zmian uproszczenia procesu decyzyjnego na etapie starań o legalne rozpoczęcie inwestycji.

Celem projektowanych zmian jest usprawnienie procesu inwestycyjno-budowlanego już na jego pierwszym etapie – etapie jeśli nie najważniejszym to na pewno przesądzającym o losie późniejszej inwestycji. To właśnie na etapie lokalizacji jasne reguły inwestowania na określonym obszarze przesądzają o podjęciu inwestycji bądź rezygnacji z niej.

Mając na uwadze, że coraz więcej obszarów gmin ma miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego i inwestowanie odbywa się na podstawie lokalnego porządku przestrzennego proponowane **zmiany zmierzają do usprawnienia procesu miejscowego planowania przestrzennego**. Temu celowi służy m.in. **skrócenie terminów składania i rozpatrywania wniosków i uwag do planu** (zob. art. 11 pkt 1 oraz art. 17 pkt 1) oraz skrócenie drogi obiegu dokumentacji planistycznej poprzez **elektroniczne doręczanie pism i dokumentów** (zob. art. 11 pkt 1). Przede wszystkim zaś proponuje się **wprowadzenie obowiązku sporządzania planu dla obszarów wyznaczonych w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy pod zabudowę** (zob. art. 14 pkt 7) i to pod rygorem wykonania zastępczego przez wojewodę w przypadku uchylania się rady gminy od ww. obowiązku (zob. art. 28¹). Projekt wprowadza **uproszczoną procedurę zmiany planu** (zob. art. 27). Wreszcie mając świadomość tego, że największe zapotrzebowanie na obszary pod zabudowę występuje na terenie aglomeracji miejskich, w projekcie zmian **statuuje się nowy rodzaj aktu planistycznego – plan rozwoju przestrzennego aglomeracji** (zob. art. 37¹ – akt o charakterze polityki przestrzennej gmin i miast z obszaru aglomeracji, z którymi muszą być zgodne akty planistyczne poszczególnych gmin (miast). Niezależnie od tego **projekt idzie w kierunku dalszego uspołecznienia procesu inicjowania i sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego**, czego wyrazem jest zapewnienie

grupom obywateli (właściciele nieruchomości) możliwości występowania z wnioskami o uchwalenie planu (zob. art. 14 ust. 4) oraz zapewnienia wszystkim zainteresowanym pełnej informacji o treści planu (zob. art. 30). Powyższe zmiany związane zwłaszcza z istotnym poszerzeniem, w stosunku do stanu obecnego, obowiązkiem sporządzania planów miejscowych to niewątpliwie zmiany istotne, po których można spodziewać się przyspieszenia procesów planistycznych, których efekty (plany miejscowe) nie sposób przecenić z punktu widzenia interesów inwestorów. Tam bowiem gdzie są plany tam obowiązują w miarę jasne reguły inwestowania.

Równie zauważalną zmianą statuowaną niniejszym projektem jest istotne **ograniczenie dualizmu decyzyjnego na obszarach bez planu miejscowego na etapie lokalizacji inwestycji**. W projekcie utrzymuje się decyzję lokalizacyjną w odniesieniu do inwestycji celu publicznego. **Znosi się co do zasady warunki zabudowy** dla pozostałych inwestycji (zob. art. 54 ust. 1). To zaś oznacza, że inwestor występowałby wprost o pozwolenie na budowę. Organ właściwy w tych sprawach (starosta) miałby, przed wydaniem pozwolenia na budowę, obowiązek oceny zgodności zamierzonej inwestycji z porządkiem przestrzennym obowiązującym na obszarze bez planu (ustawy szczególne i wymagania art. 61, w tym dostęp do infrastruktury i spełnianie wymogu tzw. dobrego sąsiedztwa). Rozwiązanie to niewątpliwie przyspieszyłoby uzyskanie finalnej decyzji umożliwiającej rozpoczęcie robót budowlanych. Mając jednak na uwadze, że obok zalet przedmiotowe rozwiązanie ma też wady, bowiem rezygnuje się z instytucji promesy (przyrzeczenia), projektowane rozwiązania dają **możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, ale na wyraźne żądanie inwestora** (zob. art. 59 ust. 2).