

UNIA METROPOLII POLSKICH

Biuro Rady i Zarządu Fundacji: Pałac Kultury i Nauki, p.1801, skr.p. 43, Pl. Defilad 1
00-901 Warszawa tel. (0-22) 556-76-16, fax (0-22) 656-63-18, e-mail: kw@selfgov.gov.pl
Prezes Zarządu: ul. Młyńska 4, 40-098 Katowice, tel. (0-32) 259-33-61, fax (0-32) 253-71-43
Sekretarz Zarządu: Pl. Wszystkich Świętych 3/4, 31-004 Kraków, tel. (0-12) 616-14-05, fax (0-12) 422-98-72



CZŁONEK ŚWIATOWEGO STOWARZYSZENIA WIELKICH METROPOLII „METROPOLIS”

Warszawa, 16 lutego 2005 r.

STANOWISKO UNII METROPOLII POLSKICH w sprawie projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin (druk sejmowy 3661)

I. Unia Metropolii Polskich negatywnie ocenia rządowy projekt ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin (druk sejmowy 3661).

Zasadnym jest dokonanie zmian w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które będą zmierzać do eliminacji nadmiernej dowolności administracji i usprawnienia procesu inwestycyjno-budowlanego. Jednak przedkładany przez rząd projekt ustawy nie rozwiązuje tych problemów, wręcz przeciwnie, może pogorszyć sytuację inwestorów i utrudnić działanie urzędów gminnych.

W związku z tym **Unia Metropolii Polskich wnosi, aby połączone komisje sejmowe: infrastruktury oraz samorządu terytorialnego i polityki regionalnej, rozpoczęły prace nad nowelizacją obowiązującej ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zgodnie z postulatami strony samorządowej Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego.**

II. Powodem negatywnej oceny projektu rządowego jest w szczególności:

II.1 Niespełnienie przez rząd wymogów prawnych dotyczących projektu ustawy, określonych w art. 31 ust. 3 ustawy o finansach publicznych, który stanowi: iż: „projekt ustawy skutkującej zmianą poziomu dochodów własnych bądź wydatków jednostek samorządu terytorialnego wymaga określenia wysokości skutków tych zmian oraz zaopiniowania przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego”.

Z opinii i ekspertyz autorytetów prawnych wynika, że **proponowana przez rząd ustawa, poprzez przepisy zdejmujące rygory ochronne z gruntów rolnych na obszarze miast, w związku z przepisami nakładającymi na gminy konieczność uchwalenia planu przeznaczenia terenów dla obszaru całej gminy jako aktu prawa o mocy powszechnie obowiązującej, spowoduje drastyczny wzrost wydatków gmin z następujących powodów:**

- **Konieczności uzbrojenia terenów pod budownictwo**, zwłaszcza wybudowania niezbędnej infrastruktury drogowej i wodno-kanalizacyjnej, przy założeniu projektu ustawy, że każdy grunt leżący w mieście, będzie musiał być traktowany jak grunt budowlany i uzbrojony za środki publiczne, o ile zakaz jego zabudowy nie wynika z innych przepisów ustawy.

W przypadku, gdy gmina nie uzbroi terenów, a sąd administracyjny uzna zasadność skargi wniesionej w trybie art. 101a ustawy o samorządzie gminnym przez mieszkańców: (1) może nakazać realizację uzbrojenia w (wymaganego m.in. przez art. 6 Prawa budowlanego), o ile nie dojdzie do orzeczenia wykonania zastępczego przez wojewodę na koszt i ryzyko gminy, (2) nakaz może skutkować odpowiedzialnością deliktową na podstawie art. 417 Kodeksu cywilnego, przy czym należy mieć na uwadze nową formułę art. 417 Kodeksu cywilnego (odpowiadającą ogólniejszej treści art. 77 ust. 1 Konstytucji), zgodnie z którą także jednostka samorządu terytorialnego odpowiada za szkodę wyrządzoną przez niezgodne z prawem zaniechanie przy wykonywaniu władzy publicznej.

- **Konieczności wykupu nieruchomości na cele publiczne oraz konieczności odszkodowań za obniżenie wartości gruntów**, przyjmując iż w stosunku do obowiązujących przepisów w tym zakresie zwiększone będą wydatki z uwagi na to, iż: (a) powiększa się skala terytorialna odszkodowań, ponieważ plan przeznaczenia terenów obejmie całą gminę, (b) wprowadza się zasadę pełnego odszkodowania, a więc także obejmującego utracone korzyści, przy czym z mocy art. 38 projektu, wyłączającego grunty rolne położone w granicach administracyjnych miast z zakresu działania przepisów ustawy o ochronie

gruntów rolnych i leśnych, należy traktować je jako nadające się do zabudowy od dnia wejścia ustawy w życie, co spowoduje, że z chwilą wejścia w życie planu przeznaczenia terenów (po upływie roku od wejścia ustawy w życie), jako podstawę obliczenia odszkodowania lub wykupu trzeba przyjąć wartość takiego gruntu jako budowlanego, co jest swoistą rentą ustawową dla właścicieli tych terenów.

Podobne problemy odszkodowawcze może pociągać za sobą ustalenie w planie przeznaczenia wyłączenia z woli rady gminy określonych terenów spod zabudowy, zgodnie z art. 3 ust. 4 projektu ustawy, przy czym przepisy wprowadzające co do zasady rozłożenie odszkodowań lub wykupów w czasie są wątpliwe co do ich zgodności z konstytucyjnie gwarantowaną ochroną własności.

- **Konieczności sporządzenia planu przeznaczenia terenów**, z dokładnością do linii rozgraniczających, zwłaszcza w przypadku lokalizacji inwestycji celu publicznego, dla obszarów miast, co w przypadku np. m.st. Warszawy oznacza konieczność uchwalenia takiego planu dla obszaru liczącego ponad 500 km²!

Według wstępnych szacunków samorządów największych miast koszt sporządzenia planu przeznaczenia terenów oraz realizacji wynikających z niego zadań i zobowiązań może wynieść łącznie od kilkuset milionów do kilku miliardów złotych, co przekracza roczne budżety największych polskich miast.

2) Sprzeciw budzi rządowa propozycja wyeliminowania z systemu planowania przestrzennego aktu polityki przestrzennej jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, będącego aktem planistycznym, wiążącym gminy przy sporządzaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Prowadzenie polityki przestrzennej w drodze stanowienia planów przeznaczenia terenów, jako aktów prawa o mocy powszechnie obowiązującej grozi stagnacją, obracając się w konsekwencji przeciw inwestorom, dla których ważna jest nie tylko przewidywalność przeznaczenia terenu, ale także otwartość na zmieniające się uwarunkowania i potrzeby inwestycyjne.

3) Projekt rządowy grozi dezintegracją istniejącego systemu planowania przestrzennego i będzie prowadzić do konfliktów społecznych, czego najlepszym przykładem jest umożliwienie powstawania wielkopowierzchniowych obiektów handlowych poza kontrolą władz publicznych.

Od kilku lat trwa praca nad doskonaleniem przepisów dotyczących możliwości lokalizowania super- i hipermarketów, wywołujących negatywne skutki dla lokalnego handlu oraz hamujących rewitalizację śródmieść miast. Obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymuszając podejmowanie decyzji w sprawie ich lokalizacji już na poziomie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, uniemożliwia tym samym pochope lokalizacje takich obiektów (dziś o powierzchni sprzedaży już powyżej 2000 m kw.) poprzez same tylko plany miejscowe i wykluczając ich realizację na terenach bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tymczasem przepisy rządowego projektu ustawy na kilka lat całkowicie takie ograniczenia znoszą, a wprowadzając je w przyszłych (i bardzo hipotetycznych) planach zabudowy podnoszą barierę wielkości takich obiektów dwuipółkrotnie, dopuszczając jednocześnie, że zaraz po uchwaleniu planu będzie możliwa ich dowolna lokalizacja.

4) Rządowa propozycja, wbrew intencjom wnioskodawców, zwiększa a nie eliminuje niebezpieczeństwo korupcji w gospodarowaniu przestrzenią, bowiem skala uznaniowości decyzji urzędników rośnie w stosunku do dotychczasowych rozwiązań, głównie wskutek wprowadzenia zasady, że na tym samym obszarze mają obowiązywać dwa akty prawne powszechnie obowiązujące: (1) plan przeznaczenia terenów i (2) plan zabudowy lub warunki urbanistyczne oraz poprzez dopuszczenie możliwości wydawania decyzji zezwalającej na zabudowę na podstawie planu przeznaczenia terenów.

Spowoduje to, że gminy nie będą uchylać planów zabudowy lub warunków urbanistycznych, bowiem w razie ich sprzeczności z planem przeznaczenia terenów, sądy administracyjne, na co wskazuje dotychczasowe orzecznictwo z lat 90-tych, będą orzekać na korzyść rozstrzygnięć planu „wyższego”, a więc planu przeznaczenia terenów. Możliwość wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę na podstawie ogólnikowego planu przeznaczenia poszerzy, a nie zawęzi pole korupcji.

5) Rządowy projekt ustawy grozi destabilizacją prawa zagospodarowania przestrzennego skutkując wieloletnim bałaganem w załatwieniu indywidualnych spraw obywateli, związanym z „nakładającymi się na siebie” stanami (normami) przejściowymi. W dniu wejścia w życie propozycji rządowej, kończone będą sprawy w oparciu o przepisy ustawy z 1994 roku, w toku rozpatrywania będą wnioski i plany realizowane w trybie przewidzianym ustawą z 2003, roku oraz nowym prawem z roku 2005. W tej sytuacji istnieje realne niebezpieczeństwo dezintegracji systemu decyzyjnego na co najmniej kilka lat oraz wytworzenia poczucia krzywdy wśród wielu inwestorów w związku z ich nierównym traktowaniem.

III. Unia Metropolii Polskich apeluje, aby Sejm RP rozpoczął prace nad projektem nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, uzgodnionej przez wszystkie krajowe organizacje samorządu terytorialnego współtworzące stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu. **Reformę systemu prawa regulującego zagospodarowanie przestrzenne należy podzielić na 2 etapy:**

Etap I: najpierw należy **przeprowadzić małą nowelizację** ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, skupioną na zmianach w planowaniu gminnym,

Etap II: potem należy przystąpić do **dużej nowelizacji** tej ustawy, obejmującej zmiany w planowaniu wojewódzkim i krajowym wraz z koniecznymi zmianami w ponad 50 ustawach prawa materialnego.

W ramach małej nowelizacji ustawy, która powinna obowiązywać od stycznia 2006 r. należy:

1. **Zlikwidować decyzję o warunkach zabudowy oraz decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego**, ponieważ (a) są korupcjogenne, (b) są niezgodne z Konstytucją, a co więcej (c) są nieefektywne, gdyż czas opracowania decyzji, jak wynika z praktyki, nie jest krótszy niż czas sporządzenia małego planu miejscowego, np. planu drogi czy uzupełnienia zabudowy istniejącej.

2. **Skrócić i uprościć procedury sporządzania planu miejscowego** m.in. poprzez: (a) zastąpienie uzgodnień i zgód opiniami, (b) wyeliminowanie analizy zasadności przystąpienia do planu, jako zbędnego powielania czynności wykonanej przy opracowaniu studium, w którym wskazuje się obszary do zaplanowania, (c) wprowadzenie zasady, że wnioski do projektu planu rozpatruje się w trybie ciągłym, w trakcie projektowania, a nie w odrębnej fazie poprzedzającej sporządzenie planu, (d) dopuszczenie możliwości równoległej zmiany studium i opracowania projektu planu miejscowego, tak aby obydwa akty były wzajemnie zgodne, (e) zniesienie rygoru ochrony gruntów rolnych na obszarach zabudowanych i wskazanych w planie kierunkowym do zabudowy, (g) wprowadzenie obowiązku kalkulowania skutków finansowych w trakcie sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w celu wybrania najkorzystniejszego społecznie i ekonomicznie wariantu, a nie po opracowaniu projektu planu, (h) przeniesienie do uzasadnienia projektu planu opisu reakcji (ustosunkowania się) na wnioski do projektu oraz opisu skutków finansowych dla budżetu gminy i budżetu państwa.

W efekcie proponowanych skrótów i uproszczeń procedury, ustawowy czas opracowania planu nie powinien być dłuższy niż 120 dni. Ustawowa procedura powinna wyłącznie gwarantować konstytucyjny wymóg partycypacji społecznej oraz zapewniać współdziałanie władz publicznych.

3. **Podnieść rangę studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy** poprzez: (a) wprowadzenie obowiązku zgodności ustaleń studium z wieloletnim planem finansowym oraz wieloletnim programem inwestycyjnym gminy, odpowiednio do terminów planowania europejskiego (7 lat) i ponadnarodowych banków inwestycyjnych (25 lat), zgodnie z wynikami oceny efektywności rozwiązań przestrzennych, (b) wprowadzenie obowiązku uzupełnienia treści studium o ustalenia wstępnie określające przeznaczenie terenów gminy w podziale na obszary: zabudowane, do zabudowy, chronione, (c) zmianę tytułu „studium ...” na plan kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, w skrócie zwany planem kierunkowym gminy.

4. **Wprowadzić zasadę, że dla inwestycji publicznych o charakterze liniowym sporządza się plan miejscowy, na zasadach i w trybie, określonych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**

5. Stworzyć podstawy prawne, aby każdy właściciel gruntu mógł wnieść o sporządzenie planu miejscowego, o ile pod wnioskiem podpiszą się wszyscy właściciele gruntów leżących na obszarze planu miejscowego określonym we wniosku.

Proponowane zmiany nie będą miały skutków finansowych dla jednostek samorządu terytorialnego, poza kosztami związanymi z aktualizacją obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin.

Prezes Zarządu



Piotr Uszok

Przewodniczący Rady



Lech Kaczyński

W załączeniu:

- 1) Opinia prawna prof. Zygmunta Niewiadomskiego nt. projektu ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin pod kątem ewentualnych niebezpieczeństw dla ładu przestrzennego;
- 2) Opinia prawna prof. Huberta Izdebskiego nt. skutków finansowych jakie mogą wynikać z wejścia w życie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym gmin;
- 3) Opinia prawna prof. Huberta Izdebskiego w przedmiocie skutków prawnych niewywiązywania się przez Radę Ministrów z wymogu określenia skutków finansowych zmian poziomu wydatków jednostek samorządu terytorialnego w związku z projektem ustawy;