

Tychy, 16 czerwca 2023 r.

**Pan
Tomasz Grodzki
Marszałek Senatu RP
ul. Wiejska 6
00-902 Warszawa**

Stanowisko w sprawie ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw – proponowane poprawki

W dniu 1 czerwca 2023 r. Sejm przekazał na ręce Pana Marszałka ustawę o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, której celem jest ułatwienie procedur i optymalizacja obowiązujących przepisów. Projektodawca wskazuje na uszczelnienie procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy (WZ), co w przekonaniu resortu zostało osiągnięte dzięki doprecyzowaniu kryteriów lokalizacji oraz wskazanie terminów ważności decyzji. Ponadto zaproponowane zmiany mają przyczynić się do poprawy jakości życia mieszkańców poprzez wprowadzenie standardów warunkujących powstawanie nowych inwestycji mieszkaniowych z dostępem do infrastruktury technicznej. Dodatkowo nowe regulacje mają też na celu usprawnienie sporządzania planów miejscowych.

Mimo tego, że powyższym założeniom trudno odmówić słuszności, część z nich została zresztą zaaprobowana przez Zarząd Związku Miast Polskich w stanowisku z września 2022 r., należy wskazać, że podczas prac legislacyjnych Projektodawcy nie wsłuchali się w głosy przedstawicieli korporacji samorządowych, w tym te zgłaszane przez Związek Miast Polskich czy Unię Metropolii Polskich. W efekcie ustawa z jednej strony nakłada na gminy nowe zadania, które nie będą możliwe do zrealizowania w narzuconych terminach, z drugiej nie ujmuje w należyty sposób kilku zagadnień, których rozwiązanie jest niezbędne, by można było mówić o kompleksowej reformie systemu planowania przestrzennego, niwelującej negatywne skutki zmian wprowadzonych w 2003 roku. Ustawa nie rozwiązuje wystarczająco skutecznie problemu narastających patologii związanych z niezgodnym z intencjami ustawodawcy stosowaniem zastępczej procedury wydawania decyzji o warunkach zabudowy, zamiast uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Nie osiąga też w najmniejszym stopniu nieodzownego powiązania planowania przestrzennego z faktycznym zagospodarowaniem przestrzeni, co można osiągnąć poprzez zmiany charakteru podatku od nieruchomości, poprzedzone urealnieniem systemu opłat planistycznych (rząd wycofał się z korzystnego rozwiązania tej kwestii, które było zawarte w pierwotnym projekcie resortowym).

Ustawa zawiera szereg zadań i obowiązków nakładanych na wszystkie 2477 gmin funkcjonujących na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Należy jednak podkreślić, że liczne gminy nie będą w stanie zadośćuczynić dyspozycjom zawartym w uchwalonych przepisach. Przedstawione argumenty środowiska, które na co dzień mierzy się z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym, niestety nie uzyskały aprobaty tak podczas prac Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, jak również w ramach prac sejmowych Komisji Infrastruktury oraz Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej.

Wobec powyższego zwracamy się z prośbą o uwzględnienie propozycji zmian w formie poniższych poprawek do ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw:

Poprawka 1 – Art. 1 pkt 12.

Po art. 13 dodaje się art. 13a w brzmieniu:

„Art. 13a. 1. Dla obszaru gminy, z wyłączeniem terenów zamkniętych innych niż ustalane przez ministra właściwego do spraw transportu, rada gminy uchwała plan ogólny gminy, zwany dalej „planem ogólnym”.

2. Zmiana planu ogólnego może obejmować część obszaru gminy.

3. Zmiana planu ogólnego dla części obszaru gminy wymaga dokonania zmian w odniesieniu do wszystkich treści, które w wyniku wprowadzenia zmiany przestają być aktualne.

4. W planie ogólnym: 1) określa się: a) strefy planistyczne, b) gminne standardy urbanistyczne; 2) można określić: a) obszary uzupełnienia zabudowy, b) obszary zabudowy śródmiejskiej.

5. Plan ogólny w zakresie, o którym mowa w: 1) ust. 4 pkt 1 i pkt 2 lit. b, uwzględnia się przy sporządzaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, 2) ust. 4 pkt 1 i pkt 2 stanowi podstawę prawną decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

6. Plan ogólny nie stanowi podstawy prawnej: 1) decyzji innych niż wymienione w ust. 5; 2) wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w art. 30 ust. 6 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z późn. zm.3)); 3) sprawdzenia, o którym mowa w art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

7. Plan ogólny jest aktem prawa miejscowego.

Uzasadnienie:

Brzmienie przepisu art. 13a ust. 5 pkt. 2 w formie zaproponowanej przez Projektodawcę zakłada, iż w strefie uzupełnienia zabudowy nie będzie możliwe realizowanie inwestycji celu publicznego na mocy decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Pozostawienie art. 13 a ust. 5 pkt 2 w dotychczasowym brzmieniu spowoduje zatem, że gmina na takim terenie nie zrealizuje inwestycji w infrastrukturę wodociągową, kanalizacyjną, czy inną kluczową z punktu widzenia realizacji podstawowych zadań własnych.

Poprawka 2 – Art. 1 pkt 44

Proponuje się skreślenie art. 37na.

Uzasadnienie:

Na mocy przedmiotowego przepisu dopuszcza się, ażeby wojewoda, na wniosek Rady Ministrów, mógł wprowadzać na terenie gminy plan miejscowy z pominięciem wiedzy i woli organu wykonawczego gminy. Proponowane zapisy są niezgodne z obowiązującym porządkiem prawnym zgodnie, z którym **realizacja polityki przestrzennej jest zadaniem własnym gminy**. Dla realizacji inwestycji o znaczeniu strategicznym, krajowym czy wojewódzkim, istnieją już właściwe regulacje dotyczące wprowadzania odpowiednich zapisów w planach miejscowych. Na terenach nieobjętych planem można lokalizować je w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, zaś cel gospodarczy nie uzasadnia wprowadzania ponadnormatywnej ustawowej regulacji. Istnieje zagrożenie, iż przedmiotowy przepis może stać się narzędziem politycznym, służącym realizacji konkretnych inwestycji rządowych, które w normalnym trybie nie uzyskałyby aprobaty społecznej.

Poprawka 3 - Art. 1 pkt 60

Po art. 64b dodaje się art. 64c w brzmieniu:

„Art. 64c. Decyzja o warunkach zabudowy wygasa po upływie 2 lat od dnia, w którym stała się prawomocna.”

Uzasadnienie:

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy zmiana ta umożliwi racjonalniejsze wykorzystanie przestrzeni w oparciu o obecne uwarunkowania. Nie ograniczy możliwości korzystania z nieruchomości w istniejącym stanie zagospodarowania, ani wykorzystania już wydanych decyzji. **Określenie terminu obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy spowoduje zmniejszenie liczby wniosków o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, uzyskiwanych wyłącznie w celach spekulacyjnych.** Wraz z wprowadzeniem terminu obowiązywania decyzji wystąpienie z wnioskiem będzie racjonalne tylko w tych przypadkach, kiedy inwestor rzeczywiście jest zainteresowany realizacją inwestycji. Zaproponowany termin wygasania decyzji o warunkach zabudowy będzie wystarczający dla przeprowadzenia kolejnych kroków procesu inwestycyjnego, związanych z projektem budowlanym i kontynuacją procedur mających na celu uzyskanie pozwolenia na budowę, oraz umożliwi realizację nawet dużych czy skomplikowanych inwestycji.

Mając powyższe na uwadze ograniczenie okresu obowiązywania decyzji o warunkach zabudowy jest pożądane i nie powinno być wydłużanie tak dalece, jak założył to Projektodawca.

Poprawka 4 - Art. 62

Art. 62 otrzymuje brzmienie:

„Do decyzji o warunkach zabudowy, które stały się prawomocne przed dniem wejścia w życie niniejszego przepisu, art. 64c ustawy zmienianej w art. 1 stosuje się. Termin określony w tym przepisie liczy się od dnia wejścia w życie ustawy, o którym mowa w art. 78 we wprowadzeniu do wyliczenia.”

Uzasadnienie:

Proponowane przez Projektodawcę przepisy ustawy **nie zakładają wygaśnięcia dotychczas wydanych decyzji o warunkach zabudowy.** Projekt przewiduje, że te decyzje, które zostały wydane przed wejściem w życie ustawy uzyskują bezterminową ważność.

Zasadnym jest zatem **określenie zakresu temporalnego ich obowiązywania** i umożliwienie gminom prowadzenia polityki planistycznej z uwzględnieniem aktualnych potrzeb i uwarunkowań. Intencją tego zapisu jest urealnienie założeń zawartych w warunkach zabudowy i dostosowanie ich do zmieniających się planów kształtowania strategii rozwoju gmin. Pozostawienie przepisów w dotychczasowym brzmieniu wpłynie negatywnie na swobodę w kształtowaniu strategii rozwoju gmin w Polsce. Przedmiotowa regulacja nie jest także obojętna wobec ograniczania władztwa planistycznego gmin, co pozostaje w sprzeczności z art. 3 ust. 1 projektowanej ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Poprawka 5 - Art. 65

W art. 65 ust. 1 projektu ustawy wyraz "31 grudnia 2025" zastępuje się wyrazem "31 grudnia 2028".

Uzasadnienie:

W związku z ustalonym terminem utraty mocy obowiązywania przez studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego konieczne będzie sporządzenie i uchwalenie przez rady gmin do 31 grudnia 2025 r. planów ogólnych oraz strategii rozwoju gminy.

Z „Informacji o wynikach kontroli, Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast” sporządzonej przez Najwyższą Izbę Kontroli w kwietniu 2023 r. wynika, że stosunkowo duża część miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego **sporządzana jest dłużej niż 3 lata**. Przewidziany w ustawie plan ogólny będzie nowym aktem planistycznym, jego sporządzenie i uchwalenie wymagać będzie odpowiednich zasobów finansowych jak i kadrowych. Zakres planu ogólnego będzie znacznie szerszy od zakresu planów miejscowych, niezbędne będzie wykonanie wielu analiz oraz przeprowadzenie procedury, w tym znacznie rozbudowanego procesu partycypacji społecznej. Należy zważyć na fakt, braku adekwatnej ilości urbanistów, którzy w tak krótkim czasie mogliby zrealizować tak dużą liczbę planów ogólnych. Ponadto bardzo istotną jest sprawa kosztów realizacji planów, które ze względu na ich ilość oraz krótki termin realizacji będą zapewne bardzo kosztowne (stosunek zainteresowania rynku do możliwości realizacji zleceń).

Mając powyższe na uwadze, **niemożliwym będzie sporządzenie i uchwalenie planu ogólnego do końca 2025 roku** i zasadne jest wydłużenie tego terminu. W przypadku utraty mocy przez studium i nieuchwalenie planu ogólnego w ww. terminie gminy mogą zostać ograniczone, a wręcz wykluczone z możliwości ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego lub warunków zabudowy, a także uchwalania i zmiany planów zagospodarowania przestrzennego, co uniemożliwi ich rozwój.

Wydłużenie terminu obowiązywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin umożliwi należyte i racjonalne wdrożenie reformy planowania przestrzennego i pozwoli gminom przygotować się właściwie do nowego stanu prawnego.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wydłużeniem terminu ważności obowiązujących studiów jest także wprowadzenie obowiązku sporządzenia i uchwalenia strategii rozwoju gminy. Zgodnie z ustawą strategia zostanie znacznie rozbudowana, w tym o treści z zakresu planowania przestrzennego. Ustalenia strategii będą uwzględniane w planie ogólnym, a tym samym zasadne jest aby strategia została uchwalona przed sporządzeniem planu ogólnego.

Za Zarząd Związku
(-) Zygmunt Frankiewicz
PREZES ZWIĄZKU