

## Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



Koluszki, 12.05.2022 r.

**Pan**  
**Piotr Uściński**  
**Sekretarz Stanu**  
**Ministerstwo Rozwoju i Technologii**

W imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych przesyłam stanowisko w sprawie *Projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* podjęte podczas posiedzenia Zarządów w Koluszkach w dniu 12 maja br.

Z poważaniem  
Grzegorz Świątek

Prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Regionu  
Południowo-Zachodniego Mazowsza  
Prezydencja Ogólnopolskiego Porozumienia  
Organizacji Samorządowych

## Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



### Stanowisko

### Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych z dnia 12 maja 2022 r.

w sprawie: Projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw

Planowanie i gospodarowanie przestrzenią od kilkunastu lat wymaga kompleksowych uregulowań. Projekt ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw z założenia miał być odpowiedzią na likwidację funkcjonującego przestrzennego chaosu, poczynając od gospodarczych i środowiskowych kosztów, kończąc na problemach w funkcjonowaniu systemu prawnego w tym obszarze. Mając świadomość, że dobre rozwiązania dla tak złożonych procesów, jakim jest gospodarowanie przestrzenią wymagają gruntownych, systemowych regulacji, pozytywnie oceniliśmy decyzję o poddaniu projektu prekonsultacjom. Samorządy z niecierpliwością oczekiwały wyniku prac nad projektem. I chociaż od lat oczekiwana jest całościowa reforma planowania przestrzennego w formie nowej ustawy, **która objęłaby wszystkie problemy, ułatwiłaby racjonalne gospodarowanie terenem gminy i jej rozwój inwestycyjny, to prace nad projektem traktujemy, jako wstęp do kompleksowego uporządkowania przepisów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego dążąc do pożądanego stanu systemu.** Natomiast sam wynik prac nad projektem UD369 oceniamy jako dobry, **kierunek rozpoczętych zmian właściwy, a wprowadzone rozwiązania potrzebne.**

W ciągu kilkunastu ostatnich lat zagadnieniem uporządkowania planowania przestrzennego zajmowano się wielokrotnie. Rozpoczynane prace nad nową ustawą nigdy nie zostały zakończone. Tym bardziej projekt należy ocenić pozytywnie z drobnymi uwagami dotyczącymi art. 1 i art. 3, o których mowa w załączniku, jednak skala uwag, przy tak dużym zakresie projektu ustawy UD369, jest w naszej ocenie niewielka.

Grzegorz Świetlik

Prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Regionu  
Południowo-Zachodniego Mazowsza  
Prezydencja Ogólnopolskiego Porozumienia  
Organizacji Samorządowych

## **Uwagi do Projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (UD369)<sup>i</sup>**

1. art. 1 pkt 2 lit. g – wprowadzona definicja wysokości zabudowy (punkt 29) odnosi się jedynie do budynków oraz budowli, pomija natomiast obiekty małej architektury; równocześnie sposób pomiaru opiera na obwodzie ścian zewnętrznych obiektu – trzeba zaznaczyć, że wiele obiektów (szczególnie małej architektury) nie ma ścian;
2. art. 1 pkt 11 – w projektowanym art. 13d do tzw. bilansu mieszkaniowego zaliczone zostały budynki mieszkalne w zabudowie zagrodowej. W naszej opinii powinny one zostać z niej wyłączone. Stan prawny, zarówno obowiązujący, jak i planowany, utrzymuje tzw. zasadę wolności budowlanej. Zgodnie z jej wykładnią zakaz zabudowy jest szczególnym przypadkiem wkroczenia organów władzy w sposób wykonywania prawa własności. Innymi słowy: nie można zakazać zabudowy, jeśli nie jest to podyktowane szczególnymi uwarunkowaniami, które organ może uzasadnić. W tym kontekście trzeba zaznaczyć, że tereny wskazywane w dotychczasowych studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jako rolne nie zakazywały zabudowy, ale dopuszczały zabudowę zagrodową, w skład której wchodzi również funkcja mieszkaniowa. W skali kraju są to ogromne powierzchnie terenów. Uwzględnienie ich w bilansach mieszkaniowych niechybnie doprowadzi do jednej z dwóch sytuacji: 1) chłonności terenów mieszkaniowych będą znacznie przewyższały zapotrzebowanie na funkcję mieszkaniową, przez co nie będzie możliwe wyznaczanie nowych terenów mieszkaniowych (te chłonności będą sztuczne, bowiem będą dotyczyły głównie zabudowy zagrodowej, która nie jest podstawowym miejscem realizowania funkcji mieszkaniowej) albo 2) gminy będą zmuszone wskazywać tereny dotychczas ujęte w studiach jako rolne jako tereny z zakazem zabudowy, co rodzi realną obawę o masowe występowanie z roszczeniami odszkodowawczymi właścicieli oraz ze skargami na uchwały w sprawie planów ogólnych. W związku z powyższym jak najbardziej zasadne jest nadanie projektowanemu art. 13d ust. 1 treści: „W strefach planistycznych, o których mowa w art. 13c ust. 2 pkt 1-2...”;
3. art. 1 pkt 11 – w projektowanym art. 13l ust. 2 zasadne jest powiązanie realizacji inwestycji celu publicznego realizowanych na podstawie tzw. specustaw z planem ogólnym. Obecnie inwestycje te nie muszą być powiązane z polityką planistyczną gminy, zatem aktualizacja dokumentów planistycznych przez gminy w zakresie uwzględnienia w nich tych inwestycji odbywa się na koszt gminy. Podmioty będące inwestorami nie poczuwają się do partycypowania w kosztach zmian dokumentów planistycznych mimo, że często zmiany te polegają głównie właśnie wprowadzeniu inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Związanie zasad ich lokalizacji ustalonych w specustawach z planem ogólnym niejako wymusi na tych instytucjach współpracę z gminami oraz partycypację w kosztach zmiany planów;
4. art. 1 pkt 13 – w projektowanym art. 14 ust. 6a proponujemy dodanie do katalogu inwestycji wymagających sporządzenia planu miejscowego obiekty wielkopowierzchniowe inwentarskie. Obiekty te są obecnie powodem najczęstszych konfliktów społecznych w miejscach, gdzie mają powstać. Brak przepisów dotyczących norm zapachowych (tzw. ustawy odorowej) oraz innych regulujących zasady ich lokalizacji powoduje, że są lokalizowane na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Proponujemy, aby przyjąć rozwiązanie, jakie jest planowane w stosunku do odnawialnych źródeł energii – ich realizacja miałyby następować tylko w drodze planu miejscowego, który będzie zapewniał większą partycypację lokalnej społeczności;
5. art. 1 pkt 19 ppkt a – proponujemy, aby do nowego katalogu załączników planu miejscowego dodać dane przestrzenne. Obecnie, co prawda jest obowiązek dołączania ich jako załącznika do uchwały, jednak wynika on z innego przepisu. Stosowne wydaje się zatem, aby katalog tych załączników był określony w jednym miejscu;

6. art. 1 pkt 20 – proponujemy kropkę zastąpić przecinkiem i dodać sformułowanie „i materiałów, danych lub zestawień znajdujących się w ich posiadaniu, dotyczących właściwości ich działania w formie bezpłatnej”. Obecnie często można spotkać opór niektórych jednostek w udostępnianiu materiałów niezbędnych do sporządzenia aktów planowania przestrzennego. Przejawia się to w szczególności w żądaniu opłat za te materiały lub w odmowie ich udostępnienia. Zwiększenie pokrycia planistycznego gmin musi się wiązać z radykalnym uproszczeniem dostępu do tych danych i materiałów, które są niezbędne w procesie ich sporządzania, w formie bezpłatnej. Instytucja darmowego udostępniania materiałów obecna jest w wielu ustawach, choćby w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zgodnie z którą Krajowy Ośrodek Wsparcia Rolnictwa może występować w zasadzie o dowolne dane do dowolnej instytucji, a ta ma mu je udostępnić bezpłatnie. Takie rozwiązanie, zapożyczone z innych ustaw, nie tylko skróci czas opracowania dokumentów planistycznych, ale także zmniejszy ich koszty;
7. art. 1 pkt 33 lit. g – proponujemy, aby nowelizowany pkt 1 zmodyfikować w sposób następujący: „w sytuacji gdy na skutek uchwalenia planu miejscowego dla terenów dotychczas nieobjętych takim planem, albo nieobjętych obowiązującym w dniu uchwalenia tego planu planem miejscowym niemożliwe lub istotnie ograniczone stało się dalsze faktyczne użytkowanie nieruchomości w sposób zgodny z mającym miejsce w dniu uchwalenia planu miejscowego faktycznym sposobem użytkowania nieruchomości - wyłącznie faktycznego użytkowania nieruchomości oraz dostępu do istniejących w dniu wejścia w życie planu miejscowego dróg publicznych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, elektroenergetycznych, gazowych, ciepłowniczych oraz telekomunikacyjnych, bez uwzględnienia potencjalnego sposobu wykorzystania wynikającego z wydanej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”. Mimo, że nowelizowany przepis teoretycznie powinien zabezpieczać gminy przed odszkodowaniami za spadem wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego, to jednak już teraz pojawiają się wątpliwości w orzecznictwie (również Sądu Najwyższego) polegające na badaniu hipotetycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przez potencjalną możliwość zyskania decyzji o warunkach zabudowy. Taka linia orzecznicza, zdobywająca powoli coraz większą popularność, w dalszym ciągu będzie odstraszała gminy od sporządzania planów miejscowych, a zatem przyniesie skutek odwrotny niż zakładany w ustawie. W związku z powyższym zasadne jest wyraźne wskazanie w ustawie, że przy określaniu wartości nieruchomości na potrzeby odszkodowania przyjmuje się wyłącznie faktyczne użytkowanie, bez potencjalnego wynikającego z niewydanej nawet decyzji o warunkach zabudowy;
8. art. 1 pkt 49 – proponowana nowelizacja art. 58 ust. 2 odwołuje się jedynie do spadku wartości nieruchomości w związku z wydaniem decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, a pomija wzrost takiej wartości. W związku z powyższym proponujemy pozostawienie tego przepisu bez zmian i wykreślenie punktu 49;
9. art. 1 pkt 52 lit. b – proponowane brzmienie ustawy zupełnie nie odpowiada logice nałożenia opłaty planistycznej. Jest ona pewną formą „zadośćuczynienia” gminie w zamian za to, że dzięki jej działaniom planistycznym wzrosła wartość nieruchomości, która ktoś zbywa. Jakkolwiek pozytywnie należy odnieść się do pomysłu rozciągnięcia tej opłaty również na przypadki ustalenia warunków zabudowy, to jednak wydaje się, że adresatem tej decyzji nie powinien być inwestor, który otrzymał pozwolenie na budowę (jak proponuje projekt ustawy), ale właściciel, który zbył tę nieruchomość. To on bowiem wzbogacił się dzięki działaniom planistycznym gminy, sprzedając działkę. Tymczasem ustawa „uderza” w inwestora (najczęściej tego, który ponosi koszty budowy swojej inwestycji), a który przecież nie wzbogacił się dzięki gminie, ale który nabył nieruchomość, a zatem wydał już pieniądze. Proponujemy zatem, aby w proponowanym ust. 3 zmienić podmiot obciążany opłatą z inwestora na zbywcę nieruchomości, jednocześnie wykreślając proponowany ust. 3b;

10. art. 1 pkt 55 – proponowane określenie terminu ważności decyzji o warunkach zabudowy należy ocenić bardzo pozytywnie, niemniej jednak okres 5 lat jest zbyt długi i proponujemy powrót do użytego podczas prekonsultacji projektu ustawy okresu 3 lat. Jest to okres wystarczająco długi na wykonanie projektu budowlanego i uzyskanie pozwolenia na budowę dla zdecydowanej większości inwestycji. Jeśli natomiast jakaś grupa inwestycji wymaga dłuższego okresu, to być może jest to dowód na to, że takie inwestycje powinny być realizowane na podstawie planu miejscowego – właśnie ze względu na swoją wielkość. Długość obowiązywania pozwoleń na budowę wynosi 3 lata, nie ma zatem potrzeby, aby długość obowiązywania warunków zabudowy wynosiła więcej. Można co najwyżej zastanowić się nad dodaniem przepisów przejściowych, na mocy których decyzje OSTATECZNE wydane przed dniem wejścia w życie ustawy będą miały ważność 5 lat, jednak dla nowych powinny być już 3 lata.
11. art. 3 ustawy aktualizuje kompetencje organów inspekcji sanitarnej w zakresie opiniowania dokumentów planistycznych. Zwracamy uwagę, że obecnie istnieją spory, co do tego, czy ten przepis może w ogóle stanowić normę kompetencyjną dla organów gmin w kwestii występowania do inspekcji sanitarnej o uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy. Proponujemy, aby w art. 1 projektu ustawy, po punkcie 60 dodać punkt 61 w brzmieniu: „W art. 53 ust. 4, po punkcie 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu <<2a) właściwym organem Państwowej Inspekcji Sanitarnej pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych>>.”

Grzegorz Świetlik

Prezes Zarządu Stowarzyszenia Gmin Regionu  
Południowo-Zachodniego Mazowsza  
Prezydencja Ogólnopolskiego Porozumienia  
Organizacji Samorządowych

---

<sup>i</sup> Przygotowanie: ekspert Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich - mgr inż. Adam Korgul, Kierownik Referatu Gospodarki Nieruchomościami i Planowania, Urząd Miejski w Olsztynku, biegły Sądu Okręgowego w Olsztynie z zakresu urbanistyki oraz planowania i zagospodarowania przestrzennego.