

Warszawa, 5 sierpnia 2024 r.

BEOS-WP/WOSR-1625/24

Pan Minister

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Ocena skutków regulacji
zawartej w poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze
(druk sejmowy nr 573)¹

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

W uzasadnieniu projektu ustawy wskazano, że w aktualnym stanie prawnym art. 55 ust. 9 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze² (dalej jako „Prawo lotnicze”) nakłada obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych planem generalnym lotniska³ (dalej także jako „plan generalny”). Jednocześnie z art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴ wynika, że „jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia

¹ Przed nadaniem numeru druku sejmowego projekt ustawy znajdował się wykazie projektów wniesionych, opatrzony numerem SH-020-174/24. Przedstawiciel wnioskodawcy: pos. Piotr Kandyba.

² Dz. U. z 2023 r. poz. 2110, ze zm.

³ Plan generalny lotniska użytku publicznego jest dokumentem stanowiącym plan rozwoju tego lotniska, sporządzanym na okres nie krótszy niż 20 lat. Plan generalny określa m.in. (1) obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych, (2) planowany rozwój ruchu lotniczego (w podziale w szczególności na operacje regularne, czarterowe i lotnictwo ogólne, przewozy pasażerów i towarów), (3) koncepcję zapewniania służb żeglugi powietrznej, (4) koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska, (5) przepustowość, z uwzględnieniem jej obecnych – w przypadku istniejących lotnisk – i przyszłych parametrów (w podziale na parametry dotyczące w szczególności dróg startowych, dróg kołowania, płyt postojowych, terminali, przestrzeni powietrznej, dróg dojazdowych do lotniska), w odniesieniu do zakładanego rozwoju ruchu i planowanych modernizacji lotniska, (6) informacje ekonomiczno-finansowe dotyczące w szczególności obecnej i planowanej struktury własnościowej, przewidywanych źródeł finansowania inwestycji, obecnej i przewidywanej rentowności i płynności podmiotu, planowanej wysokości opłat lotniskowych i przychodów z ich tytułu, z odniesieniem do całości planowanych przychodów podmiotu (art. 55 ust. 5 i 6 Prawa lotniczego).

⁴ Dz. U. z 2023 r. poz. 977, ze zm.

warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu”. W uzasadnieniu projektu wskazano, że konieczność zastosowania tych dwóch przepisów w danej sprawie prowadzi do blokowania inwestycji budowlanych, w przypadku gdy przepisy nie pozwalają na wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie nastąpi w przewidywalnej przyszłości.

W tym kontekście w uzasadnieniu przedłożonego projektu wskazano, że projekt ten ma rozwiązać problem „negatywnych skutków, jakie dla rozwoju polskich miast ma niemożność wydawania decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do istotnej części ich obszarów zurbanizowanych, objętych planami generalnymi lotnisk”.

Jak wskazano w uzasadnieniu projektu, celem proponowanej ustawy jest „odblokowanie możliwości rozwoju przestrzennego polskich miast poprzez zmodyfikowanie szczególnych zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego w otoczeniu lotnisk, przy jednoczesnym zwiększeniu poziomu ochrony bezpieczeństwa lotniska, wynikającego m.in. z uprawnień władczych Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego wobec procesów urbanizacji”.

II. Rekomendowane rozwiązanie (w tym planowane narzędzia interwencji) i oczekiwany efekt

W projekcie przewidziano wprowadzenie zmian w Prawie lotniczym. Proponuje się uchylenie art. 55 ust. 9 Prawa lotniczego (czyli obowiązku sporządzenia, dla terenów objętych planem generalnym lotniska, miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym lotniska). Jednocześnie proponuje się dodanie ust. 4 w art. 87⁷ Prawa lotniczego. Artykuł 87⁷ Prawa lotniczego zawiera przepisy regulujące dokonywanie uzgodnień aktów planistycznych pod kątem zagrożeń dla ruchu statków powietrznych. W art. 87⁷ ust. 1 pkt 1 Prawa lotniczego odnosi się do uzgodnień z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego (dalej także jako „Prezes Urzędu”). Natomiast dodawany w projekcie art. 87⁷ ust. 4 Prawa lotniczego zawiera wskazanie, iż uzgodnienia z Prezesem Urzędu obejmują „w szczególności zgodność projektów” m.in. decyzji o warunkach zabudowy „z postanowieniami planu generalnego w zakresie określonym w art. 55 ust. 6”. W uzasadnieniu projektu oceniono, że w aktualnym brzmieniu art. 87⁷ Prawa lotniczego „nie precyzuje szczegółowo zakresu uzgodnienia, wspominając jedynie o terenach, na których wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody. Proponowana ustawa doprecyzowuje, że materialnoprawnym przedmiotem uzgodnienia jest w

szczególności zgodność projektu aktu z całokształtem ustaleń planu generalnego lotniska”. Wydaje się, że przytoczona powyżej ocena, zawarta w uzasadnieniu projektu, jest nietrafna – w aktualnym stanie prawnym, zgodnie z art. 55 ust. 12 pkt 2 Prawa lotniczego, Prezes Urzędu uwzględnia zapisy zatwierdzonego planu generalnego, w szczególności przy „uzgadnianiu projektów planów, projektów decyzji oraz wydawaniu opinii, o których mowa w art. 86 ust. 7 i 11 oraz art. 87⁷”. Wydaje się zatem, że przyjęcie projektowanej regulacji może prowadzić do powstania wątpliwości co do relacji obecnego art. 55 ust. 12 pkt 2 Prawa lotniczego oraz projektowanego art. 87⁷ ust. 4.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁶.

III. Jak problem został rozwiązany w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich UE/OECD?

Kwestie zasad planowania i zagospodarowania przestrzennego, rozbudowy lotnisk oraz zabudowy w obszarze do nich przylegających, jak również procedury i organy odpowiedzialne za udzielanie pozwoleń są zróżnicowane. W analizowanych państwach wynikają one z wymaganych przepisami planów zagospodarowania, planów lotnisk, stref ochronnych wskazujących niezbędne służebności oraz przepisów ograniczających zabudowy mające zapewnić bezpieczeństwo w ruchu lotniczym.

W Czechach w przepisach ustawy nr 49/1997 o lotnictwie cywilnym⁷ określono zasady dotyczące lotniczych obiektów budowlanych oraz stref wokół lotniska. Zgodnie z §37 ustawy ustanawia się strefy ochrony lotniczych obiektów budowlanych (obejmują one strefy ochrony lotnisk i strefy ochrony instalacji bezpieczeństwa lotniczego). Strefy ochrony lotnisk dzieli się na strefy ochrony: (a) z zakazem zabudowy, (b) z ograniczeniami dotyczącymi wysokości obiektów budowlanych, (c) do celów

⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Kandyba)*, opinia z 25 lipca 2024 r., BEOS-WPEiM-1622/24.

⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo lotnicze (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Piotr Kandyba) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia z 25 lipca 2024 r., BEOS-WPEiM-1623/24.

⁷ *Zákon č. 49/1997 Sb. o civilním letectví, ze zm.*, tekst ujednolicony w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1997-49>.

ochrony przed niebezpiecznymi i wprowadzającymi w błąd światłami, (d) z zakazem stosowania urządzeń laserowych, (e) z ograniczeniem budowy linii napowietrznych wysokiego i bardzo wysokiego napięcia, (f) przed hałasem oraz (g) ornitologiczne. Ponadto, tworzone są odrębne strefy ochronne instalacji bezpieczeństwa lotniczego. Urząd ds. Lotnictwa Cywilnego (*Úřad pro civilní letectví*) ustanawia strefę ochronną w drodze aktu o charakterze ogólnym po konsultacji z urzędem ds. planowania przestrzennego (z wyjątkiem strefy ochrony przed hałasem, która jest ustanawiana przez urząd budowlany po konsultacji z urzędem ds. planowania przestrzennego i Urzędem ds. Lotnictwa Cywilnego). W akcie tym właściwy organ określa parametry strefy ochronnej oraz środki ochrony lotniczych obiektów budowlanych. W strefach ochrony lotniczych obiektów budowlanych obiekty budowlane i zamierzenia niebudowlane (*stavby a nestavební záměry*) mogą być realizowane wyłącznie na podstawie pozwolenia wydanego przez właściwy urząd budowlany. W przypadkach, gdy obiekt budowlany lub zamierzenie niebudowlane nie podlegają obowiązkowi wydania pozwolenia (*povolení*) na podstawie przepisów ustawy Prawo budowlane⁸, właściwy urząd budowlany wydaje pozwolenie na prowadzenie działań (*povolení k činnosti*) w strefie ochrony lotniczych obiektów budowlanych. Właściwy urząd budowlany wydaje ww. pozwolenia za zgodą Urzędu ds. Lotnictwa Cywilnego. Urząd ds. Lotnictwa Cywilnego udziela zgody, jeżeli obiekt budowlany lub zamierzenie niebudowlane nie utrudniają ruchu lotniczego ani nie zagrażają jego bezpieczeństwu.

W Danii, zgodnie z ustawą o lotnictwie⁹, utworzenie i eksploatacja lotniska, na którym wykonywanie lotów jest ogólnodostępne, a także wszelkie zmiany w tym zakresie wymagają zatwierdzenia przez ministra transportu. Dla lotnisk ogólnodostępnych sporządzany jest plan zatwierdzony przez ministra transportu, w którym określa się obszar poza strefą lądowania, w obrębie którego uznaje się za konieczne ustanowienie ograniczeń wysokości w odniesieniu do budynków, roślinności, masztów, przewodów i innych przeszkód dla lotnictwa. W przypadku obszarów, na których przeszkody dla lotnictwa nie mogą przekraczać 25 metrów nad poziomem gruntu zgodnie z planem ustanawiana jest służebność uniemożliwiająca

⁸ *Zákon č. 283/2021 Sb. Stavební zákon*, ze zm., tekst ujednolicony w jęz. czeskim: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2021-283>.

⁹ *Bekendtgørelse af lov om luftfart*, LBK nr 118 af 31/01/2024, <https://www.retsinformation.dk/eli/ltta/2024/118>; wer. angielska: *Consolidated Air Navigation Act*, <https://www.en.trafikstyrelsen.dk/Media/638464507486771794/Consolidated%20Act%20no.%20118%20af%2031-01-2024%20-%20Air%20Navigation%20Act.pdf>.

powstanie przeszkód w ruchu lotniczym, które przekraczają wysokości określone w planie zatwierdzonym przez ministra transportu. Minister transportu może przyznać zwolnienie ze służebności pod pewnymi warunkami, w tym pod warunkiem całkowitego lub częściowego zwrotu wypłaconego odszkodowania. W odniesieniu do obszaru, na którym bariery powietrzne mogą znajdować się na wysokości 25 metrów nad poziomem gruntu lub wyżej, każde przedsięwzięcie, które spowoduje powstanie przeszkód powietrznych powyżej wspomnianej granicy, musi zostać przedłożone Duńskiemu Urzędowi Lotnictwa Cywilnego i Transportu Kolejowego (*Trafikstyrelsen*). Jeżeli realizacja projektu jest sprzeczna z planem, Urząd przekazuje sprawę ministrowi transportu, który decyduje czy może zostać wydane zezwolenie. Obowiązkiem właściciela danego lotniska jest monitorowanie przestrzegania ograniczeń wysokości nałożonych na poszczególne nieruchomości oraz, w razie potrzeby, zgłaszanie wszelkich naruszeń do Duńskiego Urzędu Lotnictwa Cywilnego i Transportu Kolejowego. W przypadku lotnisk, które nie są ogólnodostępne, osoba, która zamierza założyć i eksploatować takie lotnisko, a także dokonać zmian w tym zakresie, musi nie później niż na 3 miesiące przed rozpoczęciem robót budowlanych lub przed oddaniem lotniska do użytkowania złożyć do ministra transportu zawiadomienie określające charakter i zakres przewidywanego użytkowania lotniska. Minister informuje o tym inne właściwe organy państwowe i właściwe organy gminne. Przed upływem 3-miesięcznego terminu minister powiadamia wnioskodawcę o szczególnych warunkach rozplanowania i użytkowania lotniska, które uznaje się za niezbędne dla bezpieczeństwa lotnictwa.

W Finlandii zgodnie z przepisami ustawy o lotnictwie (*Ilmailulaki*, 7.11.2014/864¹⁰) przy budowie i modyfikacji lotniska lub innego obszaru służącego lotnictwu należy co do zasady przestrzegać wszelkich wymogów dotyczących planowania, pozwoleń środowiskowych, oceny oddziaływania na środowisko, budowy i wykupu nieruchomości. Budowa lotniska lub innego obszaru służącego lotnictwu wymaga uzyskania pozwolenia. Pozwolenie na budowę wydaje Fińska Agencja Transportu i Komunikacji. Pozwolenie jest również wymagane w przypadku wszelkich zmian na lotnisku lub innym obszarze służącym lotnictwu, które mogą m. in. mieć znaczący wpływ na krajobraz. Przed wydaniem pozwolenia zainteresowana gmina oraz, w zależności od charakteru sprawy, inne właściwe organy (np. Ministerstwo

¹⁰ *Ilmailulaki*, 7.11.2014/864, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140864>.

Obrony, Ministerstwo Środowiska czy rada regionalna) mają możliwość przedstawienia swoich opinii w tej sprawie. Pozwolenie na budowę jest wydawane pod warunkiem, że lotnisko lub inny obszar służący lotnictwu oraz jego budynki i urządzenia spełniają wymagania niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa lotów i sprawnego przepływu ruchu lotniczego, a także gdy zostało wydane pozwolenie środowiskowe zgodnie z wymogami ustawy o ochronie środowiska (*Ympäristönsuojelulaki*, 527/2014¹¹).

We Francji, zgodnie z artykułem L6311-1 francuskiego kodeksu transportu¹², państwo odpowiada za tworzenie, wyposażanie i eksploatację lotnisk o znaczeniu krajowym lub międzynarodowym, a także lotnisk niezbędnych do realizacji zadań państwa. Wyjątki określają odrębne przepisy dotyczące wybranych obiektów. Wykaz lotnisk, za które odpowiada państwo, ustanawia dekret Rady Stanu. Na wniosek władz lokalnych państwo może im przekazać lotnisko nieujęte na liście, na warunkach określonych w dekrete Rady Stanu. Po przekazaniu władze lokalne przejmują wszelkie prawa i obowiązki państwa związane z lotniskiem w odniesieniu do osób trzecich. Rozdział III kodeksu transportu we Francji reguluje procedurę rezerwowania terenów pod budowę lub rozbudowę lotnisk i obiektów związanych z bezpieczeństwem nawigacji lotniczej na podstawie artykułów od L6353-1 do L6353-3. W myśl artykułu L6353-1 władze administracyjne mogą zarezerwować tereny pod budowę lub rozbudowę lotnisk i obiektów nawigacyjnych, jeśli nie zostały one przeznaczone do tego celu w żadnym z obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego. Decyzję o rezerwacji terenu podejmuje się na warunkach określonych w dekrete Rady Stanu, po przeprowadzeniu publicznego postępowania zgodnie z trybem określonym w kodeksie wywłaszczenia dla dobra publicznego (*code de l'expropriation pour cause d'utilité publique*). W takim przypadku zastosowanie znajdują przepisy tytułu III księgi II kodeksu urbanistycznego¹³. Rezerwacja gruntów może zostać uzupełniona o ustanowienie służebności lotniczych (*servitudes aéronautiques*), zgodnie z planem przygotowania terenu ustalonym na warunkach określonych w artykule L6351-2 kodeksu transportu.

¹¹ *Ympäristönsuojelulaki*, 527/2014, <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20140527>.

¹² Code des transports, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000023086525/LEGISCTA000023075607/#LEGISCTA000023078212.

¹³ Code de l'urbanisme, https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000006128582/#LEGISCTA000006128582.

Na Łotwie w przepisach prawa lotniczego uwzględniono nie tylko kwestie obszaru lotniska, ale także obszaru niezbędnego do dalszego rozwoju lotniska. Zgodnie z art. 23¹ ustawy o lotnictwie¹⁴, granice obszaru lotniska lotnictwa cywilnego o znaczeniu krajowym oraz planowane (dozwolone) użytkowanie tego terytorium ustala rząd. Co istotne, wszelkie decyzje dotyczące obszaru lotniska dotyczą także określonego w planach terytorium niezbędnego do dalszego rozwoju lotniska. Samorząd terytorialny, opracowując plany zagospodarowania przestrzennego lub ich zmiany, jest zobowiązany do uwzględnienia granic obszaru lotniska lotnictwa cywilnego o znaczeniu krajowym (w tym granic terytorium niezbędnego do dalszego rozwoju lotniska) oraz planowanego (dozwolonego) zagospodarowania tego terytorium określonego przez rząd¹⁵. Kwestie związane z budową lotnisk lotnictwa cywilnego na Łotwie uregulowano w rozporządzeniu nr 635/2006 dotyczącym tworzenia, certyfikacji i funkcjonowania lotnisk lotnictwa cywilnego¹⁶ (dalej: rozporządzenie nr 635). Zgodnie z tym rozporządzeniem (pkt 9), układ lotniska, jego poziome granice itp. muszą być przedstawione w ogólnym planie utworzenia lotniska (*lidlauka izveides ģenerālplān*), który jest przedstawiany do zatwierdzenia Agencji Lotnictwa Cywilnego (*Civilās aviācijas aģentūrā*). Utworzenie lotniska musi być skoordynowane z gminami, na obszarze których lotnisko ma zostać utworzone i na obszar których mogą oddziaływać poziome granice powierzchni kontroli przeszkód planowanego lotniska.

W Niemczech zgodnie z przepisami Prawa lotniczego¹⁷ z 1.08.1922 ze zmianami, budowa, rozbudowa i modyfikacja lotnisk wymagają zatwierdzenia odrębnego planu (art.10). Przy zatwierdzaniu planu należy uwzględnić interesy

¹⁴ *Likums par aviāciju*, Latvijas Vēstnesis, 123, 20.10.1994 ze zm., tekst w j. łotewskim: <https://likumi.lv/ta/id/57659-par-aviaciju>.

¹⁵ Obecnie rozstrzygana jest kwestia terytoriów otaczających lotnisko w Rydze. Prokurator Generalny zarzucił gminie Ryga, że w trakcie przeprowadzanej w 2012 r. procedury prywatyzacji niezagospodarowanych gruntów na terytorium niezbędnym do dalszego rozwoju lotniska lotnictwa cywilnego o znaczeniu krajowym gmina nie dokonała oceny zapotrzebowania na działki gruntowe dla wykonywania funkcji administracji państwowej lub komunalnej działalności gospodarczej. Wszystkie sprywatyzowane i sprzedane w 2022 r. działki są częścią terytorium niezbędnego do dalszego rozwoju lotniska. Gmina podejmuje obecnie decyzje związane z cofnięciem prywatyzacji i osiągnięciem porozumień administracyjnych w sprawie przekazania przynajmniej 4 działek na potrzeby portu lotniczego;

<https://eng.lsm.lv/article/economy/economy/22.07.2024-rigas-mayor-proposes-compromise-in-land-ownership-case.a562225/>.

¹⁶ *Ministru kabineta noteikumi Nr.635: Noteikumi par civilās aviācijas lidlauku izveidošanu, sertifikāciju un ekspluatāciju*, Latvijas Vēstnesis, 134, 23.08.2006 ze zm., tekst w j. łotewskim: <https://likumi.lv/ta/id/142137-noteikumi-par-civilas-aviacijas-lidlauku-izveidosanu-sertifikaciju-un-ekspluataciju>.

¹⁷ *Luftverkehrsgesetz (LuftVG)*, <https://www.gesetze-im-internet.de/luftvg/BJNR006810922.html>.

publiczne i prywatne, na które ma wpływ projekt, w tym wpływ na środowisko. Niezwłocznie po wyłożeniu planu do publicznego wglądu, nie można dokonywać żadnych zmian, które znacząco podnoszą wartość gruntów objętych planem lub znacząco utrudniają planowane działania budowlane. Nie dotyczy to zmian, które zostały rozpoczęte wcześniej w sposób prawnie dozwolony, prac konserwacyjnych i kontynuacji wcześniej praktykowanego użytkowania. Niedozwolone zmiany nie będą brane pod uwagę w procedurze odszkodowawczej. Jeśli zakaz zmian trwa dłużej niż cztery lata, właściciele mogą żądać odszkodowania za wynikające z tego niedogodności finansowe. Jeżeli plan nie zostanie zrealizowany w ciągu pięciu lat od uprawomocnienia się, właściciele gruntów, których dotyczy plan, mogą zażądać od wykonawcy nabycia ich gruntów i praw w zakresie określonym przepisami o wywłaszczeniu na cele lotnictwa cywilnego. Za obszary objęte planem uważa się obszary, gdzie udzielenie pozwolenia na budowę podlega zatwierdzeniu przez władze lotnicze zgodnie z obszarem ochrony budynków (art. 12) wyznaczonym w planie, wprowadzającym ograniczenia budowlane. Zasięg strefy ochronnej zabudowy podaje się do wiadomości właścicieli nieruchomości znajdujących się w strefie ochronnej oraz innych osób uprawnionych do korzystania lub użytkowania tych nieruchomości. Po zatwierdzeniu lotniska organ, odpowiedzialny za wydanie pozwolenia na budowę może zatwierdzić budowę konstrukcji w promieniu 1,5 kilometra wokół punktu odniesienia lotniska oraz w strefach startu i lądowania oraz strefach bezpieczeństwa wyłącznie za zgodą władz lotniczych. Przepisy prawa lotniczego wprowadzają też szczegółowe regulacje dotyczące wysokości i odległości konstrukcji w szerszym sąsiedztwie portu, których budowa również wymaga zgody władz lotniczych. Poza strefą ochronną organ odpowiedzialny za wydanie pozwolenia na budowę może zatwierdzić, wyłącznie za zgodą władz lotniczych, wzniesienie konstrukcji przekraczających wysokość 100 metrów nad poziomem gruntu oraz zatwierdzić budowę instalacji o wysokości przekraczającej 30 metrów na naturalnych lub sztucznych wzniesieniach terenu, jeśli szczyt tej instalacji przekracza wysokość najwyższego wzniesienia terenu w promieniu 1,6 kilometra od wzniesienia terenu przeznaczonego pod instalację o więcej niż 100 metrów. Władze lotnicze mogą też wskazać obszary, na których, ze względu na szczególne warunki miejscowe lub przeznaczenie lotniska ograniczenia budowlane w strefie ochronnej zabudowy nie są konieczne dla bezpieczeństwa ruchu i budowle mogą być zlokalizowane bez ich zgody.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Proponowane rozwiązania będą oddziaływać na:

- 1) wójtów, burmistrzów, prezydentów miast oraz rady gmin, w których jurysdykcji terytorialnej znajdują się obszary, dla jakich opracowany został plan generalny lotniska¹⁸:
 - uchylenie obowiązku sporządzenia i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dalej: plan miejscowy) dla terenów objętych planem generalnym lotniska,
 - potencjalne zwiększenie ilości spraw w przedmiocie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dotyczącej terenów objętych planem generalnym lotniska, w tym spraw toczących się w wyniku wznowienia postępowań zawieszonych na podstawie art. 62 ust. 2 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁹;
- 2) Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego:
 - doprecyzowanie zakresu uzgadniania projektu: planu ogólnego gminy, planu miejscowego, decyzji o warunkach zabudowy – obejmujących obszary, na których (a) znajduje się lub jest planowane lotnisko zgodnie z zatwierdzonym planem generalnym, (b) wyznaczono powierzchnie ograniczające przeszkody lotnicze (uzgodnienie ma obejmować w szczególności zgodność projektów planów ogólnych gminy, projektów planów miejscowych i projektów decyzji o warunkach zabudowy z postanowieniami planu generalnego lotniska);
- 3) właścicieli lub zarządców terenów objętych planem generalnym lotniska w przypadku braku planu miejscowego dla takich terenów:
 - możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla takich terenów, a w konsekwencji przeprowadzenia procesu budowlanego; w przypadku braku planu miejscowego, decyzja ustalająca warunki zabudowy stanowi bowiem

¹⁸ W Polsce funkcjonuje obecnie 15 portów lotniczych: Lotnisko Chopina w Warszawie, Port Lotniczy Kraków-Balice, Port Lotniczy Gdańsk, Port Lotniczy Katowice-Pyrzowice, Port Lotniczy Wrocław-Strachowice, Port Lotniczy Poznań-Ławica, Port Lotniczy Rzeszów-Jasionka, Port Lotniczy Szczecin-Goleniów, Port Lotniczy Łódź, Port Lotniczy Bydgoszcz, Port Lotniczy Zielona Góra-Babimost, Port Lotniczy Warszawa-Modlin, Port Lotniczy Lublin, Port Lotniczy Olsztyn-Mazury oraz Port Lotniczy Warszawa-Radom <https://www.gov.pl/web/infrastruktura/lotniska> [dostęp: 22.07.2024 r.].

¹⁹ Dz. U. z 2023 r. poz. 977. W myśl art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy zawiesza się do czasu uchwalenia planu.*

konieczny załącznik do wniosku o wydanie pozwolenia na budowę, co wynika z art. 33 ust. 2 pkt 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane²⁰.

Dodać można, że trudna do wskazania jest dokładna liczba gmin (organów gmin), na które projekt może oddziaływać. Nie będą to tylko gminy, na obszarze których posadowione są lotniska cywilne, ale często też te sąsiadujące z tymi gminami. Ustawodawca w treści art. 55 ust. 9 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, posłużył się bowiem dość ogólnym zwrotem „tereny objęte planem generalnym”, z którym powiązał obowiązek opracowania planu miejscowego. Interpretacji ustawowego zwrotu „teren objęty planem generalnym” należy dokonać poprzez odniesienie się do konkretnego i zatwierdzonego planu generalnego lotniska²¹. Zgodnie z art. 55 ust. 6 ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze²², plan generalny określa m.in. „obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych” (pkt 1) oraz „koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska” (pkt 4). W ten sposób *„obowiązujące przepisy wymuszają sporządzenie planu zagospodarowania przestrzennego nie tylko na terenach znajdujących się w najbliższym otoczeniu lotniska, ale także na „obszarze” określającym dopuszczalne gabaryty budowlane i naturalne daleko poza granicami lotniska. Ponieważ w praktyce plan generalny wskazuje również tak zwane powierzchnie ograniczające przeszkody dla planowanej infrastruktury (rozumiane jako powierzchnie, które nie mogą zostać przekroczone przez obiekty sztuczne lub naturalne ze względu na bezpieczeństwo ruchu lotniczego), obowiązek sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego rozciąga się również na te tereny, nad którymi w planie generalnym „wyrysowano” powierzchnie ograniczające. W konsekwencji obowiązek sporządzenia planów dotyczy też terenów znacznie oddalonych od lotniska. Chodzi przy tym o tereny oddalone o kilka do kilkunastu kilometrów od granicy dróg startowych”*²³.

²⁰ Dz. U. z 2024 r. poz. 725

²¹ Wyrok NSA z dnia 25 listopada 2020 r., sygn. akt II OSK 1987/20.

²² Dz. U. z 2023 r. poz. 2110.

²³ P. Kasprzyk, *Głosa do wyroku NSA z dnia 25 listopada 2020 r., II OSK 1987/20*, „Ius Novum” 2021, nr 2, s. 141.

V. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Zgodnie z informacjami z Systemu Informacyjnego Sejmu, w dniu 18 lipca 2024 r. Marszałek Sejmu skierował projekt do konsultacji (PGRP, PG, NRA, KRRP, NBP, KIG, KRBR, Lewiatan, KRA, KRPIIB, KRSKO i RDS). Tego samego dnia projekt został skierowany do opinii organizacji samorządowych.

VI. Wpływ na sektor finansów publicznych

Projekt ustawy nie będzie w sposób bezpośredni wywoływać skutków finansowych ani dla budżetu państwa, ani dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Natomiast w sposób pośredni projekt może pozytywnie oddziaływać na budżety gmin, na terytorium których znajdują się obszary, dla jakich opracowany został plan generalny lotniska, a w konsekwencji istnieje, na podstawie art. 55 ust. 9 ustawy – Prawo lotnicze, obowiązek sporządzenia planu miejscowego. Może być to związane z uniknięciem kosztów, jakie niesie z sobą obowiązek sporządzenia planów miejscowych. Są to zarówno koszty przeprowadzenia procedury opracowania i uchwalenia planu miejscowego oraz możliwych roszczeń odszkodowawczych, wynikłych z wprowadzenia ograniczeń w korzystaniu z nieruchomości, jakie wprowadza plan miejscowy. Ponadto plan generalny lotniska podlega cyklicznym, co najmniej pięcioletnim aktualizacjom, jeżeli istniejące lub projektowane cechy techniczno-eksploatacyjne lotniska lub warunki ekonomiczne, operacyjne, środowiskowe oraz finansowe wymagają wprowadzenia istotnych zmian w tym planie (art. 55 ust. 10 ustawy – Prawo lotnicze). Aktualizacja planu generalnego lotniska może skutkować potrzebą inicjonowania postępowania w przedmiocie zmiany planu miejscowego (co może generować dalsze koszty). Oczywiście ewentualne uchylenie obowiązku zawartego w art. 55 ust. 9 ustawy – Prawo lotnicze, nie wyłącza możliwości (fakultatywnie) opracowania planu miejscowego przez gminę, a w konsekwencji poniesienia odpowiednich kosztów. Może się też zdarzyć, że gmina pomimo utrzymania obowiązku (o uchylenie którego wnosi projektodawca), nie podejmie działań na rzecz opracowania planu miejscowego (wówczas też nie będzie kosztów). Projekt ustawy może spowodować zintensyfikowanie procesów inwestycyjnych na obszarach, dla których opracowany został plan generalny lotniska oraz innych działalności na tych terenach (produkcyjnych, usługowych). Zarówno procesy

inwestycyjne i prowadzone działalności gospodarcze mogą zwiększyć wpływy podatkowe (VAT, CIT) zarówno do budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego²⁴, choć ostatecznie skutki finansowe są trudne do oszacowania, ponieważ zależą od przyszłych, indywidualnych decyzji inwestorów.

VII. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

Projekt ustawy nie będzie mieć wpływu na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym na funkcjonowanie przedsiębiorstw w wymiarze ogólnopolskim. W szczególności projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Projektowane regulacje mogą mieć natomiast pozytywny wpływ na rozwój lokalny (w tym rozwój lokalnej przedsiębiorczości). Umożliwienie realizacji w okolicy lotnisk inwestycji, które nie zagrażają bezpieczeństwu ruchu lotniczego na podstawie decyzji o warunkach zabudowy może spowodować zintensyfikowanie rozwoju działalności produkcyjnej, magazynowej, usługowej na tych terenach, mieszkalnictwa.

Szeroki terytorialnie zakres obowiązku opracowania planu miejscowego dla terenów objętych planem generalnym lotniska (może dotyczyć nawet obszarów oddalonych o kilkanaście kilometrów od dróg startowych), z którym powiązano daleko idące skutki (zawieszenie postępowania w przedmiocie wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy) hamuje obecnie procesy inwestycyjne, szczególnie w przypadku lotnisk znajdujących się blisko granic administracyjnych dużych miast lub rozległych terenów o dużym potencjale inwestycyjnym ze względu na sąsiedztwo lotniska. Może obecnie też powodować wzrost napięć społecznych między zakładającym / zarządzającym lotniskiem a społecznościami lokalnymi. Rozwiązanie przewidziane w art. 55 ust. 9 ustawy – Prawo lotnicze stanowi też obecnie dość daleką ingerencję w sferę własności właścicieli terenów objętych planem generalnym lotniska, zwłaszcza przy jednoczesnym braku wskazania maksymalnego okresu zawieszenia postępowania w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy. Choć można

²⁴ Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych są dzielone między budżet państwa a jednostki samorządu zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zob. art. 4 ust. 2 i 3, art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2024 r. poz. 356.

stwierdzić, że projekt ustawy może ograniczyć powyższe problemy, warto też rozważyć, czy te problemy mogą być rozwiązane tylko poprzez całkowite uchylenie obowiązku opracowania planu miejscowego dla wszystkich terenów objętych planem generalnym lotniska. Trzeba przeanalizować, czy nie będzie wystarczające jedynie ograniczenie skutku prawnego planu generalnego lotniska w postaci obowiązku sporządzenia planu miejscowego poprzez ustawowe doprecyzowanie elementów planu generalnego. W literaturze przedmiotu proponuje się np. ograniczyć ten skutek do terenów ściśle powiązanych z funkcjonowaniem i planowaną rozbudową lotniska albo umożliwić powiązanie zakresu planu generalnego lotniska z planem miejscowym zależnie od uwarunkowań lokalnych²⁵.

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

Przyjęcie projektowanej regulacji może prowadzić do zwiększenia w praktyce ilości uzgodnień aktów planistycznych pod kątem zagrożeń dla ruchu statków powietrznych dokonywanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego.

IX. Wpływ na rynek pracy

Projektowana ustawa nie będzie miała wpływu na rynek pracy w wymiarze ogólnopolskim. Może natomiast wpłynąć na wzrost zatrudnienia w wymiarze rynku lokalnego (tj. na terenach objętych planem generalnym lotniska, gdzie prowadzone będą nowe procesy budowlane i zainicjowane zostaną nowe działalności gospodarcze).

X. Wpływ na pozostałe obszary

Projekt ustawy może wpłynąć na zwiększenie liczby wydawanych decyzji o warunkach zabudowy dla terenów objętych planem generalnym lotniska i prowadzenie procesów inwestycyjnych na podstawie tych decyzji. Tym samym projekt może przyczynić się do dalszego odkładania przez organy gmin decyzji o wszczynaniu procedur sporządzania planu miejscowego obejmującego tego rodzaju tereny (uchwalenie tego planu nie będzie obowiązkowe, tylko fakultatywne). Opieranie procesów inwestycyjnych na decyzjach o warunkach zabudowy nie sprzyja

²⁵ Szerzej P. Kasprzyk, *Glosa do wyroku NSA, op. cit.*, s. 149.

zapewnieniu ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. W *Informacji o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”* przedstawionej w 2023 r.,²⁶ NIK zwróciła uwagę, że po blisko 20 latach obowiązywania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pokrycie planistyczne powierzchni kraju nie przekroczyło nawet 1/3, przy czym nadal 33% obowiązujących planów miejscowych zostało uchwalone przeszło 20 lat temu – na podstawie nieobowiązującej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym²⁷. NIK odniosła się też do problemu długotrwałego procesu sporządzania planów miejscowych. NIK wskazała, że w 2021 r. 42% planów miejscowych sporządzana była dłużej niż 4 lata²⁸. Zdaniem NIK, celem zapewnienia ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, istnieje konieczność sukcesywnego zwiększania powierzchni obszaru gmin objętej planem miejscowym oraz pilnej ich aktualizacji. Plany miejscowe nie są bowiem w praktyce wykorzystywane jako podstawowe narzędzie kształtowania ładu przestrzennego i realizacji kompleksowej polityki przestrzennej. Zdaniem NIK, źródłem problemu nieefektywnego działania i braku spójności systemu planowania przestrzennego w Polsce nie jest sama decyzja o warunkach zabudowy, a materialno-prawne podstawy jej wydawania²⁹, brak związania organu wydającego decyzję o warunkach zabudowy ustaleniami polityki planowania przestrzennego. Charakter prawny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (akt prawa wewnętrznego) powoduje, że nie może on stanowić podstawy prawnej przy wydawaniu decyzji administracyjnych, a w szczególności dla decyzji o warunkach zabudowy, wydawanych dla realizacji inwestycji w przypadku braku planu miejscowego. Wpływa to na brak spójności systemu planowania przestrzennego w Polsce i zapewnienia ładu przestrzennego. Brak powiązania postanowień decyzji o warunkach zabudowy z ustaleniami studium oraz nieprecyzyjne pojęcie sąsiedztwa powoduje zbyt dużą swobodę sporządzania projektów decyzji o warunkach zabudowy.³⁰ Dodatkowo w przypadku postępowania w przedmiocie wydania decyzji

²⁶ Informacja o wynikach kontroli „Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne w Polsce na przykładzie wybranych miast”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, dnia 17 stycznia 2023 r., nr ewidencyjny: P/22/023; dokument dostępny na <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/22/023/> [dostęp 22.07.2024 r.].

²⁷ *Ibidem*, s. 31.

²⁸ *Ibidem*, s. 38.

²⁹ *Ibidem*, s. 45.

³⁰ *Ibidem*, s. 14.

o warunkach zabudowy, w przeciwieństwie do planu miejscowego, ustawodawca nie wymaga przeprowadzenia czynności związanych z zapewnieniem udziału społeczeństwach w ochronie środowiska celem lepszego uwzględnienia interesów (potrzeb) lokalnej społeczności i wymagań ochrony środowiska. Warto przypomnieć, że dnia 7 lipca 2023 r. została uchwalona ustawa o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw,³¹ która zakłada zmianę systemu planowania przestrzennego w Polsce, a jej istotą jest rezygnacja z dotychczasowego dokumentu studium i wprowadzenie nowego narzędzia planistycznego, uchwalanego obligatoryjnie dla całej gminy, w randze aktu prawa miejscowego tj. planu ogólnego. W myśl art. 65 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 2023 r., studia zachowują moc do dnia wejścia w życie planu ogólnego gminy w danej gminie, jednak nie dłużej niż do dnia 31 grudnia 2025 r., i stosuje się do nich przepisy dotychczasowe. Powyższy przepis ma pozwolić na wycofanie z obrotu prawnego studiów i „automatyczne” zastąpienie ich planami ogólnymi (o innym charakterze), nie powodując przy tym luki planistycznej i możliwego paraliżu planowanych inwestycji. W praktyce plany ogólne gminy wejdą w życie dopiero w 2026 r. Tymczasem projekt ustawy przewiduje, że planowana zmiana miałaby wejść w życie już 14 dni od ogłoszenia ustawy. Do tego czasu projektowana ustawa pozwoli zatem na wydawanie decyzji o warunkach zabudowy bez zapewnienia ich pełnej spójności z polityką planowania przestrzennego.

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Zgodnie z art. 3 projektu, ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Jednocześnie w przepisie przejściowym (art. 2 projektu) przewidziano, że przepis art. 87⁷ Prawa lotniczego w dotychczasowym brzmieniu będzie nadal stosowany do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie projektowanej ustawy. Rozwiązanie przewidziane w tym przepisie wydaje się nietrafne. Jeśli bowiem po 14 dniach od dnia ogłoszenia ustawy znajdzie zastosowanie kluczowe rozwiązanie przewidziane w projekcie – tj. uchylenie obowiązku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych planem generalnym lotniska, to odpadnie przesłanka z art. 62 ust. 2 ustawy o planowaniu

³¹ Dz. U. poz. 1688.

i zagospodarowaniu przestrzennym do zawieszenia postępowania administracyjnego w sprawie ustalenia warunków zabudowy. W takiej sytuacji pożądane wydaje się, aby uzgodnienia, co do projektów decyzji o warunkach zabudowy, dokonywane z Prezesem Urzędu Lotnictwa Cywilnego miały jak najpełniejszy zakres – a taką funkcję w uzasadnieniu projektu przypisuje się nowemu brzmieniu art. 87⁷ Prawa lotniczego (odrębną kwestią są zasygnalizowane powyżej wątpliwości co do faktycznego efektu tej regulacji w kontekście już obowiązującego art. 55 ust. 12 pkt 2 Prawa lotniczego).

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Projekt nie przewiduje przeprowadzenia ewaluacji.

Autorzy:

Paweł Kościelny (pkt I, II, V, VIII, XI, XII)
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Kamila Sobieraj (pkt IV, VI, VII, IX, X)
specjalista ds. systemu gospodarczego
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

dr Danuta Adamiec, Justyna Branna, Natalia Firlej, Kaja Krawczyk, Daniela Kupis,
Angelina Tazuszel (pkt III)
specjaliści w Wydziale Oceny Skutków Regulacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji



Piotr Chybalski