



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 573

Warszawa, 11 lipca 2024 r.

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy - Prawo lotnicze.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Piotra Kandybę.

(-) Piotr Adamowicz; (-) Robert Dowhan; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Agnieszka Hanajczyk; (-) Marcin Józefaciuk; (-) Piotr Kandyba; (-) Zbigniew Konwiński; (-) Urszula Koszutska; (-) Maria Joanna Koźlakiewicz; (-) Katarzyna Królak; (-) Adam Krzemiński; (-) Henryka Krzywonos-Strycharska; (-) Gabriela Lenartowicz; (-) Artur Jarosław Łacki; (-) Grzegorz Napieralski; (-) Małgorzata Niemczyk; (-) Tomasz Piotr Nowak; (-) Katarzyna Osos; (-) Małgorzata Pępek; (-) Mariusz Popielarz; (-) Marek Rząsa; (-) Adam Szłapka; (-) Henryk Szopiński; (-) Łukasz Ściebiorowski; (-) Apoloniusz Tajner; (-) Adrian Witczak; (-) Witold Zembaczyński.

USTAWA

z dnia2024 r.

o zmianie ustawy – Prawo lotnicze

Art. 1. W ustawie z dnia 3 lipca 2002 r. - Prawo lotnicze (Dz. U. z 2023 r. poz. 2110) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 55:
 - a) uchyla się ust. 9,
 - b) ust. 11 otrzymuje brzmienie:
„11. Do zmiany planu generalnego przepisy ust. 6-8 stosuje się odpowiednio.”;
- 2) w art. 87⁷ po ust. 3 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:
„4. Uzgodnienie, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lit. a i d obejmuje w szczególności zgodność projektów planów ogólnych gminy, projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i projektów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z postanowieniami planu generalnego w zakresie określonym w art. 55 ust. 6.”.

Art. 2. Przepis art. 87⁷ ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu dotychczasowym stosuje się do postępowań wszczętych i niezakończonych do dnia wejścia w życie niniejszej ustawy.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania ustawy

Celem 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.

Potrzeba wydania ustawy wynika z konieczności przeciwdziałania negatywnym skutkom, jakie dla rozwoju polskich miast ma niemożność wydawania decyzji o warunkach zabudowy w odniesieniu do istotnej części ich obszarów zurbanizowanych, objętych planami generalnymi lotnisk.

Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana

Podstawą powstawania, rozbudowy oraz funkcjonowania lotniska jest plan generalny lotniska (dalej: PGL), uregulowany w art. 55 ust. 6 i nast. *ustawy – Prawo lotnicze* (dalej: PL). PGL stanowi dokument strategiczny lotniska, określa jego uwarunkowania biznesowe oraz przestrzenne. PGL określa m. in. obszar objęty planem, z określeniem dopuszczalnych gabarytów obiektów budowlanych i naturalnych oraz koncepcję rozwoju przestrzennego wraz z zagospodarowaniem stref wokół lotniska. Zgodnie z art. 55 ust. 9 PL dla terenów objętych planem generalnym sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - zgodnego z zatwierdzonym planem generalnym - jest obowiązkowe (nie dotyczy to Centralnego Portu Komunikacyjnego).

W związku z orzecznictwem NSA powstałym w ostatnich latach (m. in. wyrok *Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 kwietnia 2023 r. II OSK 1476/20*, wyrok *Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 26 listopada 2020 r. II OSK 1656/20*) zakres obowiązku planistycznego związanego z PGL uległ znacznemu poszerzeniu - nie obejmuje jedynie terenu lotniska, lecz rozciąga się na wszystkie obszary ograniczeń, zasadniczo wysokościowych, które PGL generuje w związku z bezpieczeństwem operacji lotniczych. Taki kierunek orzecznictwa przełamał dotychczasową ugruntowaną praktykę interpretacji przedmiotowych przepisów, ograniczających obowiązek planistyczny do najbliższego otoczenia lotniska.

Obowiązek uchwalenia planu miejscowego w warunkach przepisów planistycznych równoznaczny jest skutkowi określonymu w art. 62 ust. 2 *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej: UPZP), zgodnie z którym jeżeli wniosek o ustalenie warunków zabudowy dotyczy obszaru, w odniesieniu do którego istnieje obowiązek sporządzenia planu miejscowego, postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy bezwarunkowo zawiesza się do czasu uchwalenia planu.

Z uwagi na sytuowanie większości polskich miast stosunkowo blisko granic obszaru zurbanizowanego miast, obszar objęty skutkiem określonym w art. 55 ust. 9 PL obejmuje znaczną część terenów rozwoju funkcji produkcyjnych, magazynowych, usługowych oraz mieszkaniowych. Jednocześnie z uwagi na szereg uwarunkowań niemożliwe jest szybkie pokrycie całości tych terenów miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w związku z tym decyzja o warunkach zabudowy pozostaje dla tych terenów jedynym narzędziem lokalizacji inwestycji.

Obecna sytuacja, w której zmieniająca się linia orzecznicza NSA spowodowała nagłe wyłączenie z możliwości zabudowy istotnych fragmentów obszarów zurbanizowanych polskich miast stanowi realne zagrożenie dla szeroko rozumianego ładu przestrzennego, obejmującego również realizację inwestycji (publicznych i prywatnych) na obszarach pozbawionych planu miejscowego. Skutki tej nagłej zmiany pogłębia fakt wieloletniego cyklu planowania inwestycji budowlanych, w kontekście procesu

projektowania, oceny i nabycia gruntów oraz pozyskiwania finansowania (publicznego bądź prywatnego).

Skutki tego stanu w sferze finansowej obejmą nie tylko bezpośrednio inwestorów przedsięwzięć, dla których uzyskanie warunków zabudowy stało się niemożliwe (bądź ustalone warunki zabudowy zostaną podważone w trybie nieważnościowym), lecz również podmioty publiczne – z powodu zaistnienia podstaw prawnych do żądania odszkodowań za brak możliwości zabudowy nieruchomości w jakimkolwiek trybie z racji braku uchwalonego planu miejscowego.

Obszar otoczenia lotniska jest jednocześnie w polskim prawie chroniony za pomocą uprawnień Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego (ULC) określonych w dziale IV rozdział 4 PL, m. in. uzgadnianie (czynność władcza z zakresu administracji publicznej) projektów planów ogólnych gminy (obecnie studiów), miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i – co ważne - decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Dotyczy to wszystkich terenów, dla których wyznaczono ograniczenia wysokościowe związane z OLS. Uprawnienia Prezesa ULC są w tym zakresie identyczne w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy oraz planu miejscowego – w obu przypadkach skutkują uzgodnieniem takich samych ograniczeń inwestycyjnych, chroniących lotnisko.

Wskazanie różnic pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Ustawa zakłada uchylenie obowiązku uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla terenów objętych planem generalnym lotniska, znosząc związany z tym skutek dla decyzji o warunkach zabudowy, w postaci bezterminowego zawieszenia postępowania.

Istotą ustawy jest zatem umożliwienie wydawania decyzji o warunkach zabudowy w otoczeniu lotnisk, w szczególności na obszarze objętym planem generalnym lotniska – w przypadku braku planu miejscowego – pod pełną kontrolą organu administracji lotniczej (Prezesa ULC), który uzgadniać będzie projekty decyzji WZ.

Należy podkreślić, że powyższa zmiana nie dotyczy Centralnego Portu Komunikacyjnego, bowiem dla tego nowobudowanego lotniska uznano (wskutek zmian prawnych w 2023 roku), że utrzymywanie obowiązku uchwalenia planu miejscowego jest bezzasadne – w związku z tym zniesiono ten obowiązek (art. 77a ust. 2 *ustawy o Centralnym Porcie Komunikacyjnym*).

Ustawa modyfikuje ponadto zakres uzgodnień dokonywanych przez Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego, zapewniając kompleksowy i wyczerpujący charakter uzgodnienia, co zabezpiecza bezpieczeństwo operacyjne lotnisk. Przepis art. 87⁷ Prawa lotniczego określa w ust. 1 cel uzgodnienia (ochrona lotnisk przed działaniami i zdarzeniami, które mogą powodować niedopuszczalne zagrożenia dla ruchu statków powietrznych korzystających z lotniska) oraz wskazuje organy właściwe w sprawie uzgodnień i projekty aktów, które podlegają uzgodnieniu. Nie precyzuje jednak 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. Pozwala to na nadanie uzgodnieniu kompleksowego charakteru i zapewnienie pełnego bezpieczeństwa eksploatacyjnego lotniska, jak również zabezpieczenia jego planów rozwojowych.

Podkreślenia wymaga, że projektowana regulacja nie wpływa na zakres i wielkość roszczeń odszkodowawczych związanych z hałasem lotniczym. Roszczenia odszkodowawcze związane z hałasem powstają bowiem wskutek wyznaczenia w otoczeniu lotniska obszaru ograniczonego użytkowania (dalej: OOU), regulowanego *ustawą – Prawo ochrony środowiska*, co jest procesem całkowicie niezależnym od zatwierdzenia planu generalnego lotniska. Podstawą do formułowania roszczeń w OOU jest ograniczenie w sposobie zagospodarowania nieruchomości (obowiązujące na

mocy uchwały wprowadzającej OOU, która stanowi akt prawa miejscowego) i związany z tym spadek wartości nieruchomości związany z wprowadzeniem obszaru – zdarzenia te występują całkowicie niezależnie od przyjmowanych planów miejscowych czy wydawanych decyzji WZ.

Przykładowo, w odniesieniu do Lotniska Chopina, OOU ustanowiono już w 2007 r. (*Rozporządzenie Nr 50 Wojewody Mazowieckiego z dnia 7 sierpnia 2007 r. w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie* (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 156, poz. 4276)), a zmodyfikowano ostatni raz w roku 2011 (*Uchwała nr 153/11 Sejmiku Województwa Mazowieckiego z dnia 24 października 2011 r. zmieniająca uchwałę w sprawie utworzenia obszaru ograniczonego użytkowania dla Portu Lotniczego im. Fryderyka Chopina w Warszawie* (Dz. Urz. Woj. Maz. Nr 206, poz. 6173)) i wówczas nastąpiło ukształtowanie roszczeń odszkodowawczych z tym związanych oraz rozpoczął się bieg ich przedawnienia. Żadne późniejsze zdarzenia w sferze prawnoplanistycznej, w szczególności wydanie decyzji o warunkach zabudowy, nie mają wpływu na te roszczenia.

Przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych, finansowych i prawnych

W wymiarze społecznym przedmiotowa ustawa doprowadzi do poprawy sytuacji obywateli, którzy obecnie pozbawieni zostali prawa do zmiany sposobu zagospodarowania terenu w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy i zmuszeni do oczekiwania na uchwalenie planu miejscowego, co stanowi proces długotrwały i niemożliwy do przeprowadzenia w sposób masowy w odniesieniu do całego obszernego terenu objętego PGL.

W wymiarze gospodarczym poprawi się zarówno sytuacja podmiotów gospodarczych planujących inwestycje w otoczeniu lotniska, jak i samych lotnisk, których atrakcyjność zwiększa się w związku z rozwojem ich bezpośredniego otoczenia biznesowego (tzw. *airport city*).

W wymiarze finansowym brak jest bezpośrednich skutków ustawy. Pośrednio poprawi się sytuacja gmin objętych PGL – zwiększona liczba inwestycji, brak potencjalnych roszczeń odszkodowawczych związanych z obowiązkiem uchwalenia planów miejscowych.

W wymiarze prawnym, nastąpi zniesienie obowiązku uchwalenia planu miejscowego przez radę gminy oraz przywrócona zostanie możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy (w tym odwieszone zostaną postępowania w tym przedmiocie). Poszerzone zostaną kompetencje Prezesa ULC w zakresie uzgadniania aktów planowania przestrzennego.

Projekt ustawy nie określa zasad podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w rozumieniu art. 66 ust. 2 i art. 68 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. - Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2024 r. poz. 236).

Wskazanie źródła finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego

Projekt ustawy nie pociąga za sobą obciążeń w obszarze sektora finansów publicznych.

Przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych

Projekt ustawy nie wymaga wydania aktów wykonawczych.

Zgodność projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej

Przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Projekt ustawy nie zawiera przepisów regulacyjnych lub określających wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).

Podkreślenia wymaga, że pomimo silnego uregulowania sfery lotnictwa przepisami prawa międzynarodowego (m. in. *Konwencja o międzynarodowym lotnictwie cywilnym, sporządzona w Chicago dnia 7 grudnia 1944 r. (Dz. U. z 1959 r. Nr 35, poz. 212 ze zm.)*, w tym jej załącznik nr 14 (tom I "*Projektowanie i eksploatacja lotnisk*")) nie przesądzają one w żaden sposób zagadnienia stosowania krajowych narzędzi planistycznych, nie odnoszą się w związku z tym do problematyki obowiązku wydania planu miejscowego bądź zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy. Projektowane rozwiązania zwiększają poziom bezpieczeństwa otoczenia lotniska poprzez poszerzenie kompetencji Prezesa ULC, pozostają w związku z tym zgodne z wymogami prawa międzynarodowego, adresującego ten problem w sposób ogólny.

Wyniki przeprowadzonych konsultacji społecznych

Z racji ograniczonego zakresu zmian, które zawiera przedmiotowa ustawa, nie przeprowadzono jej konsultacji społecznych. Rozwiązania ustawy oparte są o postulaty legislacyjne zgłaszane przez środowisko samorządowe – Unię Metropolii Polskich, w ramach prac nad *ustawą o zmianie ustawy o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami* (druk sejmowy nr 430).