

Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych



Stanowisko

Ogólnopolskiego Porozumienia Organizacji Samorządowych¹

z dnia 18 października 2021 r.

w sprawie: **ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Rozwiązania zaproponowane w uchwalonej przez Sejm RP 17 września 2021 r. *ustawie o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, następnie odrzuconej przez Senat RP, z założenia miały ułatwić zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych. Niestety przyjęta ustawa, jedynie stwarza pozory osiągnięcia zaplanowanego celu. Projekt ustawy procedowany był **zbyt pośpiesznie, bez szeroko zakrojonych konsultacji ze środowiskiem instytucji publicznych**, w tym w szczególności **jednostek samorządu terytorialnego**, wszystkich instytucji uzgadniających projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, bez **oszacowania ryzyka** zarówno dla inwestora jak dla interesu publicznego. Dodatkowo ustawa była procedowana z **naruszeniem przepisów o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego** oraz o przedstawicielach Rzeczypospolitej Polskiej w Komitecie Regionów Unii Europejskiej. Istotny w tym kontekście jest fakt, iż **wcześniejszym konsultacjom publicznym poddano znacząco inny projekt ustawy niż finalnie wniesiony do łaski marszałkowskiej i procedowany w Parlamencie**, co wzbudziło uzasadnione protesty strony samorządowej. Zespół Infrastruktury, któremu zostało powierzone zadanie wydania opinii wiążącej, nie zdążył się jeszcze zebrać, gdy projekt ustawy został skierowany do Sejmu. Skierowanie projektu ustawy do Sejmu – w innej wersji niż przedłożona konsultacjom oraz bez opinii Zespołu KWRiST, który miał wydać opinię wiążącą do projektu, przed upływem ustawowego terminu, narusza ustawowe uprawnienie Komisji i rzutuje na legalność całego procesu legislacyjnego.

Porządek prawny objęty przedmiotową ustawą, zarówno w obszarze prawa budowlanego, jak w obszarze planowania i zagospodarowania przestrzennego wymaga zmian. Jednak zmiany zaproponowane niniejszą ustawą odnoszą się do problemów drugorzędnych i nie rozwiązują problemów merytorycznych, za to stawiają pytanie o sens ustawy i jej szkodliwość. **W konsekwencji, zapisy ustawy uchwalonej przez Sejm RP**

¹ Stanowisko OPOS zostało przyjęte przez następujące organizacje-sygnatariuszy Porozumienia: Podkarpackie Stowarzyszenie Samorządów Terytorialnych, Stowarzyszenie Gmin Regionu Południowo-Zachodniego Mazowsza, Stowarzyszenie Gmin i Powiatów Wielkopolski, Śląski Związek Gmin i Powiatów, Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego, Związek Gmin Lubelszczyzny, Związek Gmin Pomorskich, Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich.

pozostawiają negatywne, trudne do usunięcia skutki i będą miały negatywny wpływ na jakość otaczającej nas przestrzeni, i na interes publiczny.

I. WSKAZUJEMY NA NASTĘPUJĄCE PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z ZAPISÓW USTAWY UCHWALONEJ 17 WRZEŚNIA 2021 ROKU PRZEZ SEJM RP:

1. **Należy przywrócić kontrole organów administracji architektoniczno-budowlanej nad zgłaszaną budową, w szczególności poprzez przywrócenie możliwości weryfikacji dokonanego zgłoszenia, wezwania do uzupełnienia braków czy odmowy przyjęcia zgłoszenia. Wyłączenie tej możliwości bez jednoczesnego zwiększenia uprawnień organów nadzoru budowlanego oraz ich znacznego dofinansowania (w tym zwiększenia zatrudnienia) pozostawia inwestycje w postaci domów o powierzchni do 70 m.kw. praktycznie bez żadnej kontroli. Należy bowiem przypomnieć, że zamiar przystąpienia do użytkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych obejmuje jedynie zgłoszenie, a organy nadzoru budowlanego nie weryfikują takiego zgłoszenia w terenie poprzez kontrolę.**
2. **W art. 1 pkt 2 lit. a – wprowadzenie wymogu, aby budowa budynku o powierzchni do 70 m.kw. podlegającego zgłoszeniu była prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora jest całkowicie martwym przepisem.** Wnioskodawca będzie mógł złożyć stosowne oświadczenie w tym zakresie, wybudować budynek, a następnie sprzedać go, np. miesiąc po przystąpieniu do użytkowania. Ta konstrukcja prawna w ogóle nie zabezpiecza przed budową dużych osiedli z ominięciem przepisów ustawy, tworzy jedynie fikcję takiego zabezpieczenia, które będzie mogło być z powodzeniem ominięte.
3. **W art. 1 pkt 2 lit. a – wprowadzany przepis w ogóle nie wyznacza granic dla ilości takich budynków na działce.** Jeszcze na etapie sejmowym procesu legislacyjnego w projekcie ustawy obecny był warunek maksymalnie jednego takiego budynku na 500 m.kw. działki. Był on jednak nieprecyzyjny, jednak autorzy projektu, zamiast go poprawić, po prostu go usunęli. Obecne brzmienie przepisu otwiera drogę deweloperom do realizacji osiedli małych domów. Doprowadzi także do zagęszczania zabudowy na terenach do tego nieprzygotowanych, co będzie wprost sprzeczne z celem ustawy.
4. **W art. 1 pkt 2 lit. b – dodanie do katalogu zwolnień z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę, a realizowanych na zgłoszenie budynków rekreacji indywidualnej o powierzchni do 70 m.kw.** Należy zaznaczyć, że ten zabieg całkowicie wybiega poza cel procedowanej ustawy, którym było jedynie wprowadzenie ułatwień w budowie budynków mieszkalnych. Jak czytamy w uzasadnieniu do projektu ustawy, za taką zmianą ma przemawiać fakt, że obiekty te są o stosunkowo prostej konstrukcji, a jednocześnie zapewniają zachowanie wymogów bezpieczeństwa. Nie jest to prawdą. Zakładanie, że kryterium powierzchni oraz rozpiętości konstrukcji stanowi o prostocie konstrukcji, czy bezpieczeństwie obiektu świadczy o braku znajomości dotychczasowych doświadczeń inwestorów budujących budynki rekreacji indywidualnej na zgłoszenie. Stosowanie antresol, wykorzystywanie różnic poziomów terenu itp. powoduje, że w praktyce te budynki są dużo większe niż dopuszcza to ustawa, a dotychczasowa maksymalna powierzchnia 35 m.kw. jest przekraczana. Już obecnie nie ma nad tym żadnej kontroli, a zwiększenie dopuszczalnej powierzchni tylko pogłębi ten stan.

Należy podkreślić, że budynek o powierzchni zabudowy do 70 m.kw., przy zachowaniu wymogu jednej kondygnacji np. poprzez zastosowanie antresoli to nie jest obiekt o prostej konstrukcji, ale budynek, w którym wymagane jest wprost dokonanie stosownych obliczeń dotyczących konstrukcji budynku, których powinna dokonać jedynie osoba do tego uprawniona i które powinny być zweryfikowane, czego nie zapewnia procedura zgłoszenia.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca posługuje się tu określeniem budynku rekreacji indywidualnej jako budynku przeznaczonego do okresowego wypoczynku. Wypada zaznaczyć, że taka powierzchnia według różnych danych (np.: <https://bezprawnik.pl/srednia-powierzchnia-mieszkania/> lub <https://www.locja.pl/raport-rynkowy/przecietny-metraz-mieszkan-w-polsce,177>) odpowiada przeciętnej powierzchni mieszkania lub jest od niej nawet większa. Zwiększenie dopuszczalnej powierzchni zabudowy rodzi pytanie, czy takie budynki rzeczywiście będą wykorzystywane na cele rekreacyjne, czy już mieszkalne. Wątpliwości te potęgują również nieścisłości dotyczące przepisów dopuszczających nadanie adresu i zameldowanie w takich budynkach. Pozostawienie powierzchni zabudowy zwolnionej z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę w dotychczasowej wielkości 35 m.kw. będzie odpowiadało rzeczywistemu celowi budowy takich budynków, a więc rekreacji indywidualnej.

Zwraca się również uwagę, że znowelizowanie przedmiotowego przepisu w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą pozwoli na łatwe obejście zarówno przepisów Prawa budowlanego, jak i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i wybudowanie budynku mieszkalnego o powierzchni 70 m.kw. bez decyzji o warunkach zabudowy i bez projektu budowlanego. Wystarczy dokonać zgłoszenia budowy parterowego budynku rekreacyjnego o maksymalnej powierzchni zabudowy 70 m.kw., ale z antresolą, co w sumie może dać ponad 100 m.kw., a po wybudowaniu zmienić jego sposób użytkowania. Takie przypadki mają miejsce już na gruncie obecnych przepisów, a dokonanie omawianej zmiany tylko je zwielokrotni.

5. **W art. 1 pkt 3 lit. a – wprowadzenie oświadczenia inwestora, że planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, jest całkowicie nieweryfikowalne.** Ustawa nie precyzuje, jak długo ma trwać „zaspokajanie własnych potrzeb”. Już na etapie sejmowym procesu legislacyjnego przedstawiciele ministerstwa przyznawali, że oświadczenie jest skuteczne i aktualne na dzień dokonania zgłoszenia. Po wybudowaniu budynku nie istnieje żaden przepis służący weryfikacji złożonego oświadczenia. W praktyce inwestor – deweloper – będzie mógł sprzedać nieruchomość zaraz po przystąpieniu do użytkowania budynku, co czyni przepis martwym.
6. **W art. 1 pkt 3 lit. a – wprowadzenie oświadczenia inwestora, że przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nie ustanowienia kierownika budowy stanowi jedynie zrzucenie z siebie odpowiedzialności państwa za skutki, jakie niechybnie pojawią się w przypadku braku kierowników na budowach.** Rola kierownika budowy jest bardzo istotna, jest on często jedyną osobą, która pilnuje prawidłowego przebiegu cyklu budowlanego, w tym bezpieczeństwa na budowie oraz bezpieczeństwa realizowanego obiektu budowlanego. Proponowany

przepis sprawia wrażenie, jakoby ustawodawca miał wiarę w to, że prywatni inwestorzy mają choćby podstawową wiedzę techniczno-budowlaną, a tak oczywiście nie jest. Wprowadzenie instytucji oświadczenia o przejęciu obowiązków kierownika budowy w żaden sposób nie rekompensuje niebezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą brak wykwalifikowanego kierownika budowy. Autorzy projektu na etapie sejmowym prac argumentowali, że ustawa nie wyłącza możliwości powołania kierownika budowy. Jest to prawda, niemniej jednak opierając się na doświadczeniach pracy w samorządzie można stwierdzić, że bardzo często inwestorzy w swoim mniemaniu myślą, że mają potrzebną wiedzę do prowadzenia budowy, a tak nie jest. Brak ustanowienia kierownika budowy stanie się ofiarą oszczędności na budowie i nadmiernej pewności siebie. Czy autorzy projektu ustawy nie zastanawiali się nad konsekwencjami takiego posunięcia? W trakcie prac w sejmie można było usłyszeć, że kierownik budowy jest funkcją fikcyjną i często nie pojawia się na budowie. Jednak, czy to oznacza, że należy zrezygnować z wymogu posiadania kierownika? Czy może powinno się zwiększyć zakres jego odpowiedzialności i obowiązków związanych z obecnością na budowie? Obecnie to kierownik ręczy swoimi uprawnieniami za prawidłowość prowadzenia budowy. Kto poręczy przy braku kierownika, np. w przypadku ewentualnej późniejszej odpowiedzialności ubezpieczeniowej? Kto poręczy, że sprzedawany dom jest wybudowany zgodnie ze sztuką budowlaną?

7. **W art. 1 pkt 3 lit. a – wprowadzenie oświadczenia inwestora, że dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna wraz ze zwolnieniem z obowiązku sprawdzenia kompletności dokumentacji przez organ (por. art. 1 pkt 3 lit. b ustawy omówiony w uwagach niżej) doprowadzi do całkowitej samowoli w dokumentacji budowlanej i w realizacji budynków.** Organ administracji architektoniczno-budowlanej zostanie pozbawiony nawet możliwości wezwania inwestora do uzupełnienia niekompletnego zgłoszenia, co jest wręcz kuriozalne. Brak jakiegokolwiek weryfikacji kompletności będzie powodował składanie niekompletnych, czy niepoprawnych zgłoszeń, a brak jakiegokolwiek odpowiedzialności za złożenie niekompletnej dokumentacji tylko ten stan utrwali.
8. **W art. 1 pkt 3 lit. b – wyłączenie stosowania wybranych przepisów prawa budowlanego (m.in. sprawdzenie zgodności zgłoszenia z ustaleniami planu zagospodarowania, wymaganiami ochrony środowiska, przepisami techniczno-budowlanymi, posiadanie wymaganych opinii i uzgodnień, możliwość wniesienia sprzeciwu wobec dokonanego zgłoszenia w przypadku jego niezgodności z przepisami) jest przejawem skrajnej nieodpowiedzialności.** W praktyce będzie możliwe dokonanie zgłoszenia budynku mieszkalnego o powierzchni do 70 m.kw. niezgodnego z jakimikolwiek przepisami, a organ, który powinien to sprawdzić, nie będzie mógł tego zrobić. Taka konstrukcja przepisów spotęguje niekontrolowane rozlewanie się zabudowy już nie tylko sprzecznej z zasadami prawidłowego planowania przestrzeni, ale w ogóle z jakimikolwiek przepisami. Należy podkreślić, że w myśl przedmiotowej ustawy takie budynki będą mogły być wykonywane przez osoby do tego w ogóle nieprzygotowane i niewykwalifikowane, które mogą nawet nie wiedzieć, że łamią określone przepisy. Na marginesie, należy zastanowić się, po co w ogóle jest dokonywanie takiego zgłoszenia, skoro nie ma ono żadnej mocy, a na podstawie

wprowadzanego ust. 5k do robót budowlanych będzie można przystąpić natychmiast po dokonaniu zgłoszenia. Na etapie sejmowym prac legislacyjnych przedstawiciele ministerstwa zapewniali, że w przypadku, gdy zgłaszana budowa nie będzie spełniała warunków do zastosowania specjalnego trybu zgłoszenia, organ architektoniczno-budowlany będzie miał możliwość zastosowania pozostałych przepisów prawa budowlanego. Jak, skoro ten przepis wyłącza ich stosowanie? W proponowany w ustawie sposób zostanie wyłączona jakakolwiek możliwość weryfikacji budowy. Należy zwrócić uwagę, że po zakończeniu budowy organ nadzoru budowlanego bada jedynie zgodność budowy z wydanym pozwoleniem na budowę/dokonanym zgłoszeniem. Przedmiotowa zmiana powoduje zatem, że w przypadku budynków o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. nie będzie istniał żaden organ, który będzie władny skutecznie powstrzymać budowę obiektu nawet, jeśli będzie wznoszony niezgodnie z prawem. Stawia to pod znakiem zapytania zgodność przedmiotowej nowelizacji z zapisami Konstytucji RP, a w szczególności z wyrażoną w niej zasadą zaufania do państwa, jego organów i stanowionego przez nie prawa.

9. **W art. 2 pkt 3 – przepis dotyczy wyliczenia obiektów budowlanych, które wymagają uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, należy uznać, że jest to kierunek poprawny i pożądany, jednak postuluje się, aby obejmował on cały art. 29 ust. 1 pkt 16, a nie tylko lit. b, tzn. aby wprowadzał obowiązek uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla wszystkich budynków rekreacji indywidualnej, a nie tylko wybranej ich części.** Taka redakcja tego przepisu będzie miała również charakter porządkujący. Obecne uwarunkowania prawne są bowiem w tej kwestii niejednoznaczne. Co prawda art. 59 ust. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ustala generalną zasadę, że inwestycja polegająca na budowie obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, a art. 59 ust. 2 wskazuje, że wymóg ten stosuje się również do inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę, to jednak wspomniany ust. 1 nakazuje odpowiednie stosowanie art. 50 ust. 2, który z kolei stwierdza, że nie wymagają decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego (przez odpowiednie stosowanie – decyzji o warunkach zabudowy) roboty budowlane (w skład których wchodzi również budowa) niewymagające pozwolenia na budowę. Już sam fakt funkcjonowania sprzecznych ze sobą norm prawnych powoduje niejednoznaczność w stosowaniu przepisów. Niejednoznaczność tę potęguje również niejednorodne orzecznictwo w tej kwestii (np. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 listopada 2019 r., II OSK 3233/17 – roboty budowlane niewymagające pozwolenia na budowę są zwolnione z uzyskania decyzji o warunkach zabudowy vs. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 28 maja 2021 r., II SA/Po 85/21 - zmiana zagospodarowania terenu, nawet taka, która nie wymaga pozwolenia na budowę, powoduje konieczność uzyskania decyzji o warunkach zabudowy). Proponowana zmiana brzmienia przepisu ma w pierwszej kolejności uporządkować sporne brzmienie przepisów i wyeliminować niejednoznaczność praktykę orzecniczą sądów i organów.

Ponadto celem niniejszej zmiany jest doprowadzenie do sytuacji, w której inwestycja w postaci budowy budynku rekreacyjnego realizowanego na zgłoszenie będzie

weryfikowana z ogólnie rozumianymi przepisami prawa krajowego dotyczącymi zagospodarowania przestrzeni. Przykładowo: lokalizacja budynku na obszarze chronionego krajobrazu jest, z pewnymi wyjątkami, na podstawie przepisów o ochronie przyrody co do zasady zakazana w pasie 100 m od wód. W procedurze uzyskania decyzji o warunkach zabudowy organem wyspecjalizowanym do zbadania przesłanek do umożliwienia lub odmowy lokalizacji obiektu budowlanego w pasie 100 m jest Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska (art. 53 ust. 4 pkt 8 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Tymczasem w samej procedurze zgłoszenia brak jest organu, który w sposób kompetentny mógłby to ocenić. Zwrócić należy przy tym uwagę, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie jest ani organem ochrony przyrody, ani organem odpowiadającym za planowanie i zagospodarowanie przestrzenne, wobec czego nie posiada kompetencji do oceny, czy planowane zamierzenie jest zgodne z tymi przepisami. Ten przykład pokazuje, że organ administracji architektoniczno-budowlanej ma ograniczone możliwości badania zgodności inwestycji z przepisami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego. Z uwagi na treść art. 30 ust. 2a Prawa budowlanego do zgłoszenia budowy nie jest wymagane dołączenie decyzji o warunkach zabudowy, natomiast organ administracji architektoniczno-budowlanej nie ma prawnej możliwości wymagania, aby taka decyzja była do zgłoszenia dołączona. Dotychczasowa praktyka stosowania przepisów pokazuje, że organy administracji architektoniczno-budowlanej wielokrotnie błędnie interpretowały przepisy związane z zagospodarowaniem przestrzeni: z jednej strony odmawiając lokalizacji obiektu budowlanego na terenie, na którym zgodnie z przepisami mógłby on powstać, a z drugiej strony akceptując zgłoszenia budowy na terenach, na których takie obiekty nie mogłyby być zlokalizowane.

Nie bez znaczenia pozostaje fakt, że wyłączając konieczność uzyskania dla budynków rekreacyjnych decyzji o warunkach zabudowy ustawodawca doprowadza do sytuacji, w której przyjmowane są zgłoszenia budynków, które nie wpisują się w zastany ład przestrzenny swoją funkcją, gabarytami oraz wskaźnikami zagospodarowania terenu. Brak decyzji o warunkach zabudowy powoduje lokalizowanie budynków rekreacyjnych bez jakiegokolwiek obowiązku dostosowania ich do otoczenia, co niejednokrotnie godzi w zastany porządek przestrzenny, degradując go.

10. **W art. 2 pkt 4 – przepis wprowadzający na grunt ustawy obowiązek wyznaczenia obszaru analizowanego jest co do zasady dobry i wyznacza pożądany kierunek zmian.** Problemem jest jednak jego jedynie częściowe stosowanie, które na podstawie art. 66b ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (wprowadzanego w art. 2 pkt 6 niniejszej ustawy) ogranicza się do budynków mieszkalnych o powierzchni do 70 m.kw. W pozostałych przypadkach stosowane ma być rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1588), które również zawiera zasady wyznaczania obszaru analizowanego, inne niż proponowane w niniejszej ustawie. Taki dualizm jest nie tylko niepożądany, bowiem zasady ustalania warunków zabudowy są takie same w przypadku budynków mieszkalnych o powierzchni do 70 m.kw., jak i innych budynków. Skoro zatem autor

dokonuje przeniesienia przepisów rozporządzenia do ustawy, winien to zrobić w całości. Unormowanie wyznaczenia obszaru analizowanego na gruncie ustawy, a nie rozporządzenia wzmocni również rangę tych przepisów.

11. **W art. 2 pkt 5 - postuluje się usunięcie odesłania stosowania przepisów dotyczących kar za niewydanie decyzji w terminie do decyzji o warunkach zabudowy i skreślenie tej jednostki redakcyjnej.** Wprowadzenie tych kar nie ma innego uzasadnienia niż jedynie fiskalny i opresyjny. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest jednym ze zwykłych postępowań administracyjnych i nie może zostać obwarowane karą pieniężną za wydanie decyzji po określonym terminie. Podobne przepisy funkcjonują w odniesieniu do wydania decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Jakkolwiek można uznać za słuszne rozwiązania stosowane wobec tych decyzji, bowiem usprawniają proces realizacji inwestycji o znaczeniu publicznym, realizującym lokalne lub ponadlokalne cele publiczne, określone w ustawach. Decyzje o warunkach zabudowy nie realizują natomiast żadnego celu publicznego, a jedynie prywatny interes wnioskodawcy, nadawanie im zatem takiego priorytetu, jaki posiadają inwestycje celu publicznego, jest niecelowe.

Według raportu Najwyższej Izby Kontroli (<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/104/LWA/>), dotyczącego m.in. wydawania decyzji o warunkach zabudowy w woj. mazowieckim stwierdza się, że ponad 80% skontrolowanych gmin nie było przygotowanych do wydawania decyzji o warunkach zabudowy pod względem kadrowym, głównie ze względu na niedobór pracowników. Zgodnie z tym samym raportem stwierdza się, że ok. 30% decyzji o warunkach zabudowy jest wydawana w terminie przekraczającym 100 dni, a jedynie 16% decyzji wydawanych jest w terminie 30 dni. Dane te, w połączeniu z informacjami o brakach kadrowych w urzędach gmin, świadczą o tym, że głównym problemem związanym z terminem wydawania decyzji o warunkach zabudowy jest brak wystarczającej ilości kadry. Nie można oczekiwać, że proste obwarowanie terminu wydawania decyzji karami pieniężnymi nagle ten problem zniweluje. Zmiana terminu na wydanie decyzji na 21 lub 90 dni, oraz zmiana terminu na dokonanie uzgodnienia na 7 dni świadczą tylko o całkowitym braku znajomości specyfiki tych postępowań u autorów projektu. To nie terminy na wydanie tych decyzji są problemem, ale same decyzje. Wprowadzenie kar za przekroczenie terminu wydania decyzji nie zlikwiduje problemu decyzji o warunkach zabudowy.

W trakcie sejmowego etapu prac legislacyjnych przedstawiciele ministerstwa argumentowali, że przedmiotowa ustawa wprowadza znaczące ułatwienia w samym postępowaniu administracyjnym, m.in. ograniczenie liczby stron, odstąpienie od uzasadnienia itp. Nie to jest natomiast w tym przypadku problemem, ale chociażby przeprowadzenie analizy urbanistyczno-architektonicznej w taki sposób, aby mogła stanowić dowód w sprawie. Niejednoznaczność przepisów dotyczących sposobu ustalania warunków dla nowej zabudowy powoduje, że najczęstszym powodem uchylecia decyzji o warunkach zabudowy jest właśnie słabość wykonania analizy, a w konsekwencji ustalenie warunków nieodpowiadających wnioskowi płynącemu z wykonanej analizy. Przy czym należy zwrócić uwagę, że brak właściwej oceny wykonanej analizy urbanistyczno-architektonicznej przez urzędników wynika przede

wszystkim z ich obciążenia pracą i braku czasu. W większych miastach funkcjonują samodzielne wydziały zajmujące się warunkami zabudowy, jednak w gminach miejsko-wiejskich oraz wiejskich wydawaniem tych decyzji zajmuje się z reguły jedna osoba, która ma w dodatku w zakresie swoich obowiązków szereg innych czynności. Ograniczenie terminu na wydanie decyzji o warunkach zabudowy pod rygorem kary pieniężnej nie przyspieszy pracy urzędników, którzy i tak już mają jej nadto. Podstawowym problemem postępowań w sprawie decyzji o warunkach zabudowy są bowiem braki kadrowe, natomiast autorzy przedmiotowej ustawy zdają się tego nie zauważać. Wprowadzenie stosowania uproszczonych zasad postępowania nic tu nie zmieni.

Dodać należy jeszcze, że krytyczne uwagi budzi sposób uzasadnienia wprowadzanych w tym przepisie terminów. W uzasadnieniu do projektu ustawy autor stwierdza, że wprowadzenie 30-dniowego terminu na wydanie decyzji dla budynków o powierzchni do 70 m.kw. jest krótsze niż dla innych spraw, „gdyż sprawy te są prostsze i powtarzalne”. Jest to nieprawda. Decyzja o warunkach zabudowy dla budynku o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. niczym nie różni się od takiej decyzji dla innych obiektów. W każdym przypadku należy dokonać takiej samej analizy stanu faktycznego oraz analizy cech zabudowy i zagospodarowania terenu, a samo postępowanie regulowane jest tymi samymi przepisami, chociażby w kwestii obowiązku dokonywania uzgodnień. Autor tych słów dowodzi jedynie, że nie zna materii, dla której pisze przepisy. Tu należy zwrócić szczególną uwagę, że postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. są raczej trudniejsze i niestandardowe. Budynek o takiej powierzchni nie jest typowym pod względem gabarytów i wielkości wykorzystania terenu obiektem. Można z dużą dozą pewności przewidywać, że często w takich postępowaniach będzie dochodziło do niezgodności między wynikami analizy urbanistyczno-architektonicznej, a treścią wniosku inwestora, co dodatkowo komplikuje postępowanie. Zgodnie bowiem z ukształtowanym orzecnictwem (m.in. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 6 grudnia 2007 r., II OSK 1639/06) w przypadku, gdy wyniki analizy urbanistyczno-architektonicznej nie odpowiadają wnioskowi, organ jest zobowiązany wystąpić do wnioskodawcy o ewentualną korektę wniosku i dopiero po zajęciu przez niego stanowiska kontynuować swoją procedurę. Biorąc pod uwagę dotychczasową praktykę orzecniczą wywodzącą się ze spraw dotyczących nakładania kar pieniężnych za niewydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego w terminie wywnioskować można, że ten element procedur (wezwanie inwestora do ewentualnej korekty wniosku z uwagi na rozbieżności z wykonaną analizą) nie będzie odliczany od terminu na wydanie decyzji. Organy, w obawie przed przekroczeniem terminu i nałożoną karą, będą wydawać decyzje dla inwestycji niewpisujących się w cechy zabudowy wynikające z analizy, a zatem decyzje niezgodne z prawem. Jedynym powodem wydania takiej decyzji będzie obawa przed przekroczeniem terminu.

Skandalicznym wydaje się także stwierdzenie w ocenie skutków regulacji, że jedynym oddziaływaniem ustawy dla gmin będzie krótszy termin wydawania decyzji o warunkach zabudowy, a skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego są zerowe. Jak wspomniano wcześniej (co również autorzy projektu

potwierdzają w ocenie skutków regulacji) postępowania dotyczące wydania warunków zabudowy są najdłuższymi, przekraczającymi nierzadko termin 100 dni, a głównym powodem takiego przeciągania procedur są braki kadrowe w samorządach. Jest oczywistym, że w tej sytuacji samorzady nie będą miały możliwości i środków, aby dostosować się do nowych wymogów odnośnie terminów wydawania decyzji, co będzie skutkowało nakładaniem na nich kar przez wojewodów. Ewentualnie będą musiały zwiększyć zatrudnienie, co również wiąże się ze skutkami finansowymi. Ujemny skutek fiskalny dla samorządów jest zatem – wbrew stwierdzeniom zawartym w OSR – ewidentny. Taki sam skutek można odnieść do urzędów wojewódzkich, które również będą musiały zwiększyć swoje zasoby kadrowe. Według danych GUS za rok 2020 w skali kraju zostało wydanych ponad 169 tys. decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, z których zaledwie 17% stanowiły decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego podlegające kontroli wojewodów w zakresie terminowości wydawania. Objęcie kontrolą wszystkich decyzji ponad pięciokrotnie zwiększy ilość kontroli dokonywanych przez wojewodów, co z pewnością będzie miało wpływ na potrzeby kadrowe w tym zakresie, a zatem również na wydatki.

12. **W art. 2 pkt 6 – ograniczenie katalogu stron postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy tylko do inwestora** (z pominięciem nawet właściciela działki, gdy inwestor nim nie jest), przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek postępowania z udziałem stron na etapie zgłoszenia budowy drastycznie ograniczy ochronę prawa własności właścicieli działek sąsiednich, którzy w efekcie o budowie na sąsiedniej działce dowiedzą się dopiero w momencie jej rozpoczęcia.
13. **W art. 2 pkt 6 – jak wskazano wyżej, zaimplementowanie zasad wyznaczania obszaru analizowanego, o czym mowa w proponowanym ust. 2, z rozporządzenia do ustawy jest kierunkiem pożądanym, tym bardziej, że opiniowany artykuł ogranicza maksymalną wielkość obszaru analizowanego, czego nie dokonywało przywołane rozporządzenie.** Takie działanie może służyć ograniczeniu dowolności w ustalaniu granic obszaru, a w konsekwencji ograniczeniu rozlewania się zabudowy, z którym kolejne rządy zdają się walczyć, a obecny przygotowuje reformę planowania przestrzennego. Pożądane jest jednak, jak wspomniano wyżej, przeniesienie wszystkich zasad ustalania warunków zabudowy do ustawy oraz nie ograniczanie ich jedynie do budynków mieszkalnych o powierzchni do 70 m.kw., ale do wszystkich obiektów, dla których konieczne jest wydanie warunków zabudowy. Zwrócić należy uwagę, że w obecnym stanie prawnym aktem prawnym regulującym zasady ustalania warunków zabudowy (czy w ogóle możliwość ich ustalenia) jest rozporządzenie. To rodzi poważną wątpliwość co do zgodności z Konstytucją takiej formuły, bowiem akt niższej rangi decyduje o prawach i obowiązkach właścicieli działek, a zatem wkracza w sferę ich prawa własności. Przeniesienie całości treści rozporządzenia do ustawy jest zatem pożądane.

Powyższe uwagi dotyczą przedstawionej treści ustawy o numerze druku senackiego 503.

II. WNOSIMY O WPROWADZENIE DO w/w USTAWY NASTĘPUJĄCYCH ZAPISÓW:

1. **Nadanie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego rangi aktu prawa miejscowego, co zobliguje organ do**

wydawania decyzji o warunkach zabudowy i pozwolenia na budowę w zgodzie z jego ustaleniami.

W ustawie brak jest najważniejszej, oczekiwanej od 2003 r. zmiany polegającej na wprowadzeniu obowiązku zgodności decyzji o warunkach zabudowy, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

2. Dodanie do ustawy Prawo budowlane zapisu w brzmieniu:

„w art. 30 ust. 2a po punkcie 5 dodaje się pkt 6 w brzmieniu: <<6) decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli jest ona wymagana zgodnie z przepisami ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741 z późn. zm.)>>”

Proponowany przepis ma na celu uregulowanie nieścisłości w przepisach oraz rozbieżności w legislacji i orzecznictwie, o których była mowa w punkcie 10 niniejszej opinii. Wzmacnia również ochronę ładu przestrzennego poprzez jasne nałożenie obowiązku uzyskania warunków zabudowy na budynki rekreacji indywidualnej realizowane na zgłoszenie. Autorzy ustawy w trakcie całego procesu legislacyjnego błędnie podkreślają, że zgodnie z art. 30 ust. 2a pkt 3 Prawa budowlanego do zgłoszenia należy dołączyć pozwolenia, uzgodnienia i opinie, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, a decyzja o warunkach zabudowy należy do katalogu tych pozwoleń, uzgodnień i opinii. Zarówno literalne brzmienie ustawy, stanowisko Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego, jak i wypracowane orzecznictwo wyraźnie wskazują, że decyzja o warunkach zabudowy nie należy do katalogu wymienionych dokumentów, przez co nie jest obecnie obligatoryjnym załącznikiem do zgłoszenia robót budowlanych. Przepis w proponowanym brzmieniu likwiduje ten błąd w legislacji.

Podsumowując, projekt ustawy powinien podlegać ponownym konsultacjom, gdyż zakres zmian w znaczny sposób ingeruje w działalność instytucji publicznych, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, ale również wszystkich instytucji uzgadniających projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu poprzez radykalne skrócenie im terminu dokonania uzgodnień projektów decyzji. Jest to kilkanaście instytucji (rządowych i samorządowych), którym taki tryb procedowania ustawy odebrał możliwość wypowiedzenia się i zgłoszenia uwag. Pierwszym krokiem mogłaby być np. konferencja z udziałem stron wszystkich zainteresowanych zmianami objętymi ustawą i jej dalszymi konsekwencjami.

Pozostajemy z nadzieją na uwzględnienie, w toku dalszych prac legislacyjnych, uwag zgłoszonych przez samorządy – partnera w realizacji wprowadzanych przepisów oraz deklarujemy pełne wsparcie eksperckie w kształtowaniu prawa regulującego tak ważny obszar funkcjonowania kraju i naszych małych ojczyzn jakim jest ład przestrzenny.

Wiceprzewodniczący Zarządu

Związku Gmin Lubelszczyzny


Piotr Dragan