



SENAT RP

ZAPIS STENOGRAFICZNY

Posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (218.)
w dniu 25 lutego 2015 r.

VIII kadencja

Porządek obrad:

1. Rozpatrzenie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk senacki nr 827, druki sejmowe nr 2953, 3085 i 3085-A).

(Początek posiedzenia o godzinie 15 minut 01)

(Posiedzeniu przewodniczy przewodniczący Marek Ziółkowski)

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dzień dobry państwu.

Witam na drugim w tym dniu posiedzeniu Komisji Gospodarki Narodowej.

To posiedzenie poświęcone jest rozpatrzeniu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

Jest to projekt, który będzie przedstawiał pan minister Orłowski, tak? Nie? To kto to będzie przedstawiał?

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Słucham?

(Głos z sali: Chyba wnioskodawcy.)

Aha, bo to jest... Chwileczkę...

(Głos z sali: To jest projekt obywatelski.)

To jest projekt obywatelski. Przepraszam, nie doczytałem tego.

Jeżeli to jest projekt obywatelski, to kolejność jest taka, że najpierw zabiorą głos wnioskodawcy, do których mam prośbę o przedstawienie się... Witam zatem zarówno wnioskodawców, jak i rząd, a także wszystkie pozostałe osoby. Potem na ten temat wypowie się pan minister, a następnie – i to też będzie dla nas wiążące – nasze Biuro Legislacyjne.

Proszę bardzo wnioskodawcę o przedstawienie się i wniosek.

Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Stop Rozbiórkom Altan” Bartłomiej Piech:

Bartłomiej Piech, pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Stop rozbiórkom altan”.

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Goście!

Przedmiotowy projekt został złożony w trybie inicjatywy ustawodawczej obywateli. Przedmiotem inicjatywy była zmiana ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych i ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Celem projektu jest usunięcie luki w prawie, która została zasygnalizowana w orzeczeniu Naczelnego Sądu Administracyjnego ze stycznia 2014 r. Luka ta polega na tym, iż pojęcie altany użyte w kontekście

ogrodów działkowych zostało wyinterpretowane przez Naczelny Sąd Administracyjny, z uwagi na brak definicji legalnej, w oparciu o zapisy słownika języka polskiego, a w konsekwencji za takie obiekty uznano tylko i wyłącznie obiekty o zasadniczo lekkiej konstrukcji ażurowej, stawiane w ogrodzie, przeznaczone do wypoczynku i ochrony przed słońcem i deszczem. Konsekwencją takiego orzeczenia, takiej interpretacji prawa budowlanego był nakaz rozbiórki obiektu, który odpowiadał wielkością, jeżeli chodzi o normy powierzchniowe dla altan, zapisom zawartym w ustawie – Prawo budowlane, ale ze względów technicznych nie odpowiadał definicji słownikowej. I co za tym idzie, orzeczono nakaz rozbiórki takiego obiektu, tak jak powiedziałem. Pośrednią konsekwencją tego orzeczenia – z uwagi na to, że było ono zgodne z poglądem prezentowanym przez nadzór budowlany – było to, iż praktycznie wszystkie obiekty wznoszone przez działkowców w przekonaniu, że są one altanami spełniającymi normę zapisaną w ustawie – Prawo budowlane, potencjalnie mogłyby zostać objęte postępowaniem w sprawie nakazu rozbiórki. Oczywiście w ocenie wnioskodawców interpretacja przedstawiona przez Naczelny Sąd Administracyjny wydaje się błędna, ponieważ we wcześniej obowiązujących przepisach wykonawczych, w rozporządzeniach z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych istnieją zapisy, które dawały podstawę do tego, by przyjąć, że w istocie przez altany działkowe należy rozumieć niewielkie domki o określonych w ustawie gabarytach, które można było wznosić na terenie ogrodów działkowych. Tym niemniej, tak jak wspominałem, z uwagi na fakt, że orzeczenie NSA pokrywało się z poglądami prezentowanymi przez nadzór budowlany, można się było spodziewać, że w przypadku ewentualnych postępowań w stosunku do każdej z blisko dziewięćset tysięcy altan w ogrodach działkowych jest możliwe orzeczenie nakazu rozbiórki.

Stąd też idea projektu, który by usuwał tę lukę przez wprowadzenie legalnej definicji pojęcia altany, dokładnie altany działkowej, czyli obiektu wznoszonego na terenie ogrodu działkowego. W celu uniknięcia wątpliwości zgodnie z założeniami projektu obywatelskiego oraz poprawkami zgłoszonymi do tego projektu w trakcie postępowania legislacyjnego w Sejmie przyjęto, iż będzie to budynek o określonych w ustawie parametrach, lokalizowany na terenie ogrodu działkowego, to jest mający do 35 m² powierzchni zabudowy oraz o wysokości maksymalnie 5 m. Definicja ta zostałaby zamieszczona w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, gdyż jest to akt prawny,

który z założenia ma regulować kompleksowo kwestie związane z ogrodnictwem działkowym. Pojęcie to znalazłoby się również w ustawie – Prawo budowlane, w art. 29 ust. 1 pkt 4. Zastąpiłoby dotychczasowe pojęcie altany; w tym przepisie zaistniałoby pojęcie altany działkowej. Odpowiednie zmiany wprowadzono by też w innych aktach prawnych, również w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zaczęto by się posługiwać w kontekście ogrodów działkowych pojęciem altany działkowej. Rzeczona definicja, tak jak wspomniałem, zostałaby zamieszczona w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych.

Dodatkowo w ramach konsultacji i zmian w procesie legislacyjnym doprecyzowano zapisy projektu co do przepisów przejściowych, a mianowicie, zgodnie z przedstawionym Senatowi tekstem, zapisane zostały jeszcze obiekty, które zostały wzniesione na terenie ogrodów działkowych przed wejściem w życie ewentualnej ustawy, a odpowiadają normatywom przewidzianym dla altan działkowych. Takie obiekty byłyby uznawane za legalnie wzniesione, a postępowania w zakresie rozbiórki, którymi te obiekty by były objęte, podlegałyby umorzeniu. Chciałbym podkreślić, że intencją wnioskodawców było to, aby ustawa obejmowała swoim dobrodziejstwem tylko i wyłącznie obiekty, w przypadku których również wcześniej obowiązujące prawo dawało podstawę, by sądzić, że ich wzniesienie było zgodne z obowiązującym prawem. Nie należy więc postrzegać tego projektu jako legalizującego samowolę budowlaną, a raczej jako taki, który poprzez usunięcie wątpliwości interpretacyjnych odniesie ten skutek, że te osoby, które w dobrej wierze, z zamiarem przestrzegania prawa, wzniosły obiekty odpowiadające definicji altany działkowej, nie zostaną narażone na konsekwencje w postaci nakazu rozbiórki. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Poproszę teraz o stanowisko rządu.

Pan minister Orłowski, jak rozumiem? Tak? Proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Paweł Orłowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Państwo!

Opinia rządu jest pozytywna. Mieliśmy okazję – i Rządowe Centrum Legislacji, i ministerstwo – pracować nad tym projektem i wносить propozycje poprawek. Ten projekt oczywiście zasługuje na pozytywne rozpatrzenie. Myślę, że trzeba podkreślić to, o czym wnioskodawcy mówili w tych ostatnich zdaniach. Chodzi o to, że projekt w sposób odpowiedzialny proponuje rozwiązania legalizujące, de facto rzeczywiście odwołujące się do definicji, która w prawie budowlanym już istnieje, dotyczącej metrażu altan. Nie rozszerza tej definicji, a tylko odnosi się do wątpliwości interpretacyjnych, które rzeczywiście mogły powstać i które były potwierdzone wyrokiem sądu. No cóż, oczywiście wyroki nie kreują prawa i można byłoby

bronić danego poglądu także w bieżącym stanie prawnym, ale wydaje się, że z uwagi na interes społeczny i potrzebę stabilności oraz jednoznacznego stanu prawnego należy tę definicję jednoznacznie ustalić, oczywiście w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych, z uwagi na to, że byłaby tam skondensowana całość zagadnień dotyczących działkowców. I stąd taki zabieg, że definicja nie znajduje się w prawie budowlanym, tylko w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. Jest tak też ze względu na to, że to tam zainteresowani działkowcy będą poszukiwali definicji. Projekt określa w przepisach przejściowych możliwość legalizacji w wypadku postępowań, które się rozpoczęły, a nie zostały zakończone. Tutaj też stosowałaby się zasada legalizacji, zgodna z definicją określoną w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. A więc projekt, który został wypracowany także dzięki propozycjom rządowym, zasługuje na pozytywną opinię. W tym ostatecznym kształcie załatwia on, jak się wydaje, ważny problem społeczny i usuwa niepokój wzbudzony orzeczeniami sądu. Te rozwiązania są rozwiązaniami dobrymi, kompromisowymi.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Poproszę teraz pana mecenasa o opinię Biura Legislacyjnego, a także o informację... Bo rozumiem, że ta ustawa była już procedowana w komisji samorządu i została przyjęta. Proszę nas przy okazji poinformować, jak to wyglądało, bo to jest ta sama ustawa.

Rozumiem, że pan minister był także na posiedzeniu komisji samorządu albo był przez kogoś reprezentowany...

Proszę bardzo, Panie Mecenasie.

Legislator w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Miroslaw Reszczyński:

Szanowny Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo! Szanowni Goście!

Najpierw informacja. Rzeczywiście w dniu wczorajszym ustawa ta była procedowana przez sejmową komisję samorządu. Komisja opowiedziała się za przyjęciem propozycji poprawki sformułowanej przez Biuro Legislacyjne, którą pozwolę sobie omówić. Uwaga Biura Legislacyjnego dotyczy art. 13a ust. 1 dodawanego do ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, jest to art. 3 pkt 3 nowelizacji. Art. 13a ust. 1 w zdaniu pierwszym określa, że działkowcy mogą wystąpić do właściwego organu nadzoru budowlanego z wnioskiem o wydanie zaświadczenia, które potwierdzałoby, że wybudowana przez nich altana spełnia wymogi określone dla altany działkowej, na przykład wymóg dotyczący powierzchni. [Z kolei w drugim zdaniu ust. 1 czytamy, że odmowa wydania takowego zaświadczenia następowałaby w drodze decyzji. Już wcześniej podkreślaliśmy i teraz też to mówimy, iż mamy tutaj do czynienia z typowym postępowaniem zaświadczeniowym, które zostało uregulowane przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. Jest jedynie taka różnica, że przepis kodeksu postępowania administracyjnego, a mianowicie art. 219, przyjmuje, że w przypadku odmowy wydania

zaświadczenia o treści żądanej przez osobę składającą wniosek zgodnie z przepisami procedury administracyjnej następuje to w drodze postanowienia, na które służy zażalenie. W naszej opinii nie ma tutaj przesłanek – nie ma ich w uzasadnieniu ani nie ujawniły się one w trakcie procedury legislacyjnej w Sejmie – które by usprawiedliwiały ustanowienie odmiennej regulacji w tym zakresie albo wskazywały taką potrzebę. Jest to regulacja o charakterze wyjątkowym, niespotykana albo bardzo rzadko stosowana w systemie prawnym i w związku z tym proponujemy, aby w tym zakresie w pełni miały zastosowanie przepisy procedury kodeksu administracyjnego. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że rząd zgadza się z tą propozycją, tak?

(Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Paweł Orłowski: Tak, Panie Przewodniczący.)

Popieracie. Dobrze.

Proszę państwa, zaraz przeprowadzę głosowanie, ale najpierw chciałbym jeszcze otworzyć dyskusję. Na samym początku udzielię głosu sobie.

Ja rozumiem, że z treści tego przepisu wynika coś takiego. Otóż niekiedy w przekonaniu, że to jest zabieg legalny, budowano na działkach obiekty znacznie większe, mające 70 m², 80 m² powierzchni itd., a teraz zgodnie z tą regulacją to, co zostało zbudowane w przekonaniu, że się nie łamie prawa, zostaje, a to, co będzie dalej, co będzie w przyszłości... No, w przyszłości może być tylko altana o powierzchni 35 m² i o 4 m... Jak to wygląda? Bo dla mnie to jest rozstrzygnięcie tego, co dotychczas zrobiono dla rozwiązania problemu – znamy hasła typu „stop burzeniu altan” itd. – ale chodzi też o to, jakie skutki tej regulacji będą na przyszłość. To dosyć ważne, bo przecież jest jeszcze dużo działek niezabudowanych, które można próbować w rozmaity sposób wykorzystywać. Prosiłbym o udzielenie odpowiedzi na to pytanie przed głosowaniem nad poprawką.

Otwieram dyskusję.

Panie Ministrze, proszę bardzo.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Paweł Orłowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

No, tutaj też się wyraża ta odpowiedzialność wnioskodawców, że de facto nie mówimy o legalizacji wszystkiego, co w formie obiektów budowlanych było stawiane jako altany działkowe. Trudno mówić o domniemaniu zgodności z prawem, skoro w prawie budowlanym definicja się znajdowała, i to definicja odnosząca się do parametrów typu powierzchnia zabudowy do 35 m² przy domach dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich. W związku z tym wszystkie obiekty zgodne z tą definicją, zgodne z tymi parametrami, będą legalizowane, a te, które wykraczają poza te parametry, nie. Niejasność interpretacyjna i orzecznictwo sądów administracyjnych dotyczyły tego, że nawet jeśli dane obiekty były zgodne z parametrami, to jednak w oce-

nie sądu były obiektami budowlanymi, obiektami o stałej zabudowie, bo sąd ocenił, że to powinny być obiekty o ażurowej konstrukcji. Teraz takie obiekty będą legalizowane. Domniemanie zgodności z prawem dotyczyło parametrów, które nie były dotychczas określone ustawą, nie były objęte definicją. Pojawiały się obiekty o stałej konstrukcji zgodne z parametrami ustawowymi, wątpliwości dotyczyły kwestii samej konstrukcji ścian.

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Dla mnie to jest jasne, ale jak powstał obiekt o powierzchni 60 m² czy 100 m² i nikt temu nie...)

No to w tym wypadku...

(Przewodniczący Marek Ziółkowski: Co się z tym ma dalej stać?)

W tym wypadku będzie to niezgodne z definicją ustawową, z aktualnym stanem prawnym wprowadzonym tym projektem, to znaczy z definicją zawartą w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych. I w tym wypadku stosowane będą normalne zasady prawa budowlanego i nastąpi ewentualna interwencja nadzoru budowlanego.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Rozumiem.

Pan senator Śmigiełski i senator Dobkowski.

Proszę bardzo.

Senator Bogusław Śmigiełski:

Panie Przewodniczący! Szanowni Goście! Wysoka Komisjo!

Pan przewodniczący, jak rozumiem, zadał pytanie, co teraz mają zrobić zgodnie z prawem budowlanym, któreśmy niedawno przyjmowali... Przy okazji stawiania altany nawet nie ma zgłoszenia robót budowlanych, tylko trzeba spełnić normę. Tak że w mojej ocenie to jest ciekawe rozwiązanie. I to jest rzeczywiście wielki ukłon wobec działkowców. Ich sytuacja jest zdecydowanie lepsza niż sytuacja właścicieli nieruchomości, którzy chcą postawić podobny obiekt, ale muszą już zgłosić roboty budowlane, natomiast w przypadku działkowców takiego problemu czy takiej bariery nie ma, nie ma nawet zgłoszenia robót. Moje pytanie dotyczy tego, czy tak jest rzeczywiście. Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Senator Dobkowski ma pytanie, a potem pan...

Senator Wiesław Dobkowski:

Dziękuję bardzo.

Mam pytanie, czy na podstawie procedowanej ustawy można będzie budować nowe altany i obiekty budowlane na granicy z sąsiadem bez zgody tego sąsiada. I czy dotyczy to wyłącznie ogródków działkowych? Czy na przykład nie będzie to inaczej interpretowane i na przykład ktoś na podstawie tej ustawy będzie budował altany na innych działkach, chociażby budowlanych, jeżeli uzyska warunki zabudowy? Powiedzmy, że ktoś ma dom i w pobliżu tego domu, na granicy działki, postawi altanę, żeby zasłonić...

no, po prostu jakoś zaszkodzić temu, który stawiał dom legalnie. Chodzi o to, jak to będzie interpretowane. Czy to będzie się odnosiło tylko do ogródków działkowych, czy do różnych miejsc? Dziękuję.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Czy mają państwo jeszcze jakieś pytania? Nie?

To proszę w tym momencie odpowiedzieć na te dwa, Panie Ministrze.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju Paweł Orłowski:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Nie ma zmiany, jeśli chodzi o samą procedurę dotyczącą budowy, usadowienia tychże obiektów, dlatego że i w obecnym, i w projektowanym stanie prawnym jest tak, że altany stawia się bez zgłoszenia. A więc nie wprowadzamy tu jakichś zmian, problem pozostaje taki sam, jaki był. Jeśli chodzi o sytuowanie altan, to jest to tylko i wyłącznie materiał ustawy o rodzinnych ogrodach działkowych, odbywa się to tylko pod rządami tej ustawy. W związku z tym nie wprowadzamy tutaj możliwości sytuowania czy budowania altan zdefiniowanych w ustawie poza terenami rodzinnych ogrodów działkowych. A więc tutaj zmiany nie ma, pozostaje taki sam stan prawny, jaki był.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję.

Czy przedstawiciele wnioskodawców chcieliby jeszcze coś dodać? Bo widziałem, że chyba ktoś miał taki zamiar, ale potem...

Pełnomocnik Komitetu Inicjatywy Ustawodawczej „Stop Rozbiórkom Altan” Bartłomiej Piech:

Panie Przewodniczący, myślę, że po wyjaśnieniach ze strony pana ministra wszystko jest jasne. Ja tylko chciałbym podkreślić, że wolą projektodawców, obywateli, którzy zgłosili ten projekt, nie było legalizowanie obiektów, które postawiono pod rządami wcześniej obowiązujących przepisów. Nawet przy założeniu, że definicja przyjęta przez NSA była zawężająca, niektóre obiekty i tak by się nie mieściły w pojęciu altany działkowej. Naszą intencją było to, aby chronić obywateli, którzy w dobrej wierze, kierując się przesłankami zapisanymi we wcześniejszych aktach prawnych... Trzeba sobie uświadomić, że od 1970 r. w rozporządzeniu ministerialnym znajdował się zapis, że altana może być podpiwniczona, a to jednak sugeruje, że przez pojęcie „altany” nie należało postrzegać wyłącznie obiektów o ścianach ażurowych, ewidentnie to były niewielkie domki. Były podstawy ku temu, aby obywatele sądzili, że wnosząc obiekt o powierzchni zabudowy do

35 m² i wysokości do 5 m, nie łamią prawa, dlatego postulujemy objęcie ich działań ochroną prawną. Z kolei te osoby, które wznosiły obiekty przekraczające te normatywy – w różnych latach to się zmieniało, ale maksymalnie to było 35 m² powierzchni zabudowy – musiały być, a przynajmniej powinny być świadome, zgodnie z domniemaniem znajomości prawa, że łamią zapisy prawa budowlanego i dopuszczają się samowoli budowlanej. Stąd też naszym zdaniem nie ma przesłanek aksjologicznych ku temu, aby je obejmować ochroną prawną. Osobną kwestią jest to, że takie obiekty bardzo często są wykorzystywane niezgodnie z zapisami ustawy, na cele mieszkaniowe, tudzież nawet komercyjne, co również rodzi negatywne konsekwencje dla funkcjonowania ogrodów działkowych. Ale nie to jest zasadniczą kwestią, bo celem ustawy jest ochrona obywatela, który działał w dobrej wierze, z zamiarem przestrzegania prawa. Jak się okazało, nieprecyzyjne prawo dało podstawę ku temu, aby teraz postawić tego obywatela przed widmem rozbiórki obiektu, który wznosił. Wobec osób, które przekroczyły normatywy, będą miały zastosowanie powszechne obowiązujące normy, to jest ewentualnie procedura legalizacji obiektu. I jeżeli dany obiekt będzie spełniał warunki legalizacji, to ona nastąpi, a jeżeli nie będzie spełniał, to wówczas nie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Marek Ziółkowski:

Dziękuję bardzo.

Rozumiem, że dyskusja w tym momencie się zakończyła.

Chciałbym w takim razie przypomnieć, że jest wniosek zaakceptowany przez rząd, wniosek dotyczący wprowadzenia poprawki w art. 3 w pktcie 3 nowelizacji. W art. 13a ust. 1 skreśla się zdanie drugie...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Tak, tak, ja wiem, ale tak dokładnie brzmi ta poprawka.

Ja tę poprawkę przejmuję. Przypominam, że jest to poprawka jednobrzmiąca z poprawką przyjętą przez Komisję Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej. W związku z tym w tym przypadku nie musimy robić dodatkowego posiedzenia, gdybyśmy przyjęli poprawkę. Jak już mówiłem, przejmuję tę poprawkę.

Wysoka Komisjo, Panowie Senatorowie, kto jest za tą poprawką? (7)

Jednogłośnie przyjęliśmy poprawkę.

W takim razie teraz głosujemy nad ustawą wraz z poprawką. (7)

(Głos z sali: Też jednogłośnie.)

Dziękuję bardzo.

Czy pan senator Śmigielski podjąłby się obowiązku bicia sprawozdawcą?

(Senator Bogusław Śmigielski: U nas jest dużo altanek, więc...)

Dużo altanek jest na Śląsku. Dobrze, Panie Senatorze. Dziękuję bardzo.

Dziękuję panom wnioskodawcom, panu ministrowi i osobom towarzyszącym.

Zamykam posiedzenie komisji. Dziękuję bardzo.

Kancelaria Senatu

Opracowanie:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk i łamanie: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii