Zielona Góra, dnia 21.09.2021 r.

ZGWL.WZU.0007.12.2021

ZRZESZENIE GMIN
WOJEWÓDZTWA LUBUSKIEGO

STANOWISKO
Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego
nr 11/2021 z dnia 21.09.2021 r.
w sprawie:

projektu zmiany ustawy Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Zrzeszenie Gmin Województwa Lubuskiego wyraża zdecydowany sprzeciw wobec zdjęcia w dniu 16 września 2021 roku z porządku obrad Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UD253), pomimo tego, że KWRiST 6. września br. upoważniła Zespół ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej i Środowiska do wydania opinii wiążącej. Ubolewamy, iż strona rządowa nie czekała na opinię KWRiST i skierowała projekt ustawy do Sejmu, naruszając tym samym standardy współpracy oraz konsultacji między rządem i samorządem.

Strona samorządowa zwraca uwagę na fakt, że zaplanowany do procedowania przez Zespół do Spraw Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego w dniu 16 września 2021 roku projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UD253), w porównaniu z projektem udostępnionym w ramach konsultacji publicznych i opiniowaniu zawiera tak daleko idące zmiany, że jest on w zasadzie nowym projektem i jako taki powinien zostać poddany ponownemu opiniowaniu i konsultacjom publicznym.

Fakt pojawienia się dalece istotnych zmian w procedowanym obecnie projekcie został potwierdzony przez Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii w piśmie DAB-II.0210.3.2021 z dnia 01.09.2021 r., który wobec tego nie ma nic wspólnego z projektem udostępnionym wcześniej na stronach Rządowego Centrum Legislacji.

I. Różnice w procedowanym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UD253) obecnie procedowanym, w porównaniu do dokumentu objętego wcześniejszymi konsultacjami.

1) określenie uprawnienia projektanta w zakresie wstrzymania robót budowlanych do zawiadomienia właściwego organu nadzoru (w pierwotnej wersji projekt nie zawierał w ogóle tego zapisu);
2) zmniejszenie minimalnej powierzchni działki, na której można dokonać zgłoszenia budynku mieszkalnego do 500 m.kw. (wcześniej 1000 m.kw.);
3) rozdzielenie budynków rekreacji indywidualnych realizowanych na zgłoszenie na dwie kategorie: o powierzchni do 35 m.kw. i o powierzchni do 70 m.kw., przy czym w przypadku tych drugich rozpiętość elementów konstrukcyjnych nie może przekraczać 6 m, wysięg wsporników nie może przekraczać 2 m;
4) wprowadzenie obowiązku składania przez inwestora (w przypadku zgłoszenia budowy budynku mieszkalnego o powierzchni do 70 m.kw.) dodatkowych oświadczeń o tym, że: planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, inwestor przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nie ustanowienia kierownika budowy, dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna;
5) w odniesieniu do zgłoszeń budowy budynków o powierzchni do 70 m.kw.: likwidacja obowiązku dokonania sprawdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej zgodności z jakimikolwiek przepisami (w tym techniczno-budowlanymi oraz planem zagospodarowania) i dopuszczenie możliwości ich budowy od razu po złożeniu zgłoszenia;
6) zmiany w zakresie uprawnień budowlanych;
7) wprowadzenie możliwości żądania inwestora (wnioskodawcy) wymierzenia kary pieniężnej wobec organu gminy, który nie wydał decyzji o warunkach zabudowy w określonym terminie wraz z określeniem czynności, jakie należy podjąć w związku z takim żądaniem;
8) zmiany dotyczące kształtu i formy wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;

9) wprowadzenie delegacji ustawowej dla właściwego ministra do określenia formularza wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy;

10) wprowadzenie obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy dla jednej z kategorii budynków rekreacji indywidualnej (jednak z błędnym odesłaniem do przepisu, który nie istnieje, o czym w dalszej części);

11) przeniesienie do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zasad wyznaczania obszaru analizowanego przy ustalaniu warunków zabudowy jedynie w odniesieniu do decyzji dotyczących budowy budynków o powierzchni do 70 m.kw.;

12) dalsze skrócenie terminu na wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. do 21 dni;

13) wprowadzenie przepisu określającego skrócenie terminu na uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. do 7 dni;

14) wprowadzenie przepisu ograniczającego krąg stron w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni do 70 m.kw. jedynie do wnioskodawcy;

15) wprowadzenie do postępowań o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni do 70 m.kw. tzw. trybu uproszczonego opisanego w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Tak duża zakresowo i treściowo ilość zmian powoduje, że przedstawiony projekt ustawy jest zupełnie innym projektem niż projekt pierwotny i w naszej opinii powinien podlegać ponownym konsultacjom, gdyż zakres zmian w znaczny sposób ingeruje w działalność instytucji publicznych, w tym w szczególności jednostek samorządu terytorialnego, ale również, (co jest nowością w stosunku do poprzedniej wersji projektu) wszystkich instytucji uzgadniających projekty decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, poprzez radykalne skrócenie im terminu dokonania uzgodnień projektów decyzji.

Podsumowując powyższe, wskazane jest, zatem ponowne przedstawienie tego, całkowicie nowego, projektu ustawy UD253 do opiniowania i konsultacji publicznych.

II. WNOSIMY O WPROWADZENIE NA TYM ETAPIE DO PROJEKTU USTAWY UD253 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 projekcie zmiany ustawy 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.

   Problem ten opisany został w obowiązującym Studium miasta Lublin, w rozdziale 15.2. Obszary problemowe cyt.: „Bardzo poważnym obszarem problemowym jest obowiązująca obecnie dwutorowość przepisów prawa dotycząca rozstrzygnięć planistycznych, prowadząca do licznych konfliktów a nawet wręcz absurdów ekonomicznych w gospodarowaniu przestrzenią. W przypadku braku planu miejscowego na ten sam teren można wydać różne decyzje o warunkach zabudowy, które mogą stanowić podstawę do wydania pozwolenia na budowę i jednocześnie przy sporządzaniu planu miejscowego dla tego samego terenu należy zachować zgodność ze Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, przeanalizować wszelkie uwarunkowania oraz bliższe i dalsze powiązania przestrzenne, uzyskać uzgodnienia i opinie od wszystkich uprawnionych organów i instytucji oraz (często kilkukrotnie) wyłożyć projekt planu do wglądu publicznego. Oznacza to, że w obecnym stanie prawnym wydanie decyzji o warunkach zabudowy, a następnie decyzji o pozwoleniu na budowę, które nie pozostają w zgodzie z ustaleniami Studium, czyli polityką przestrzenną lub ważnym interesem miasta jest prawnie dopuszczalne, a co więcej niezgodność decyzji z ustaleniami Studium nie może być powodem odmowy ustalenia warunków zabudowy, – co znajduje wyraz w orzecznictwie sądowym (m.in. wyrok WSA z 30.06.2014 r. sygn. akt II SA/Lu 572/13) i co niejednokrotnie podkreślało Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Lublinie. Innymi słowy, do czasu, kiedy ustalenia Studium nie znajdą się w planie miejscowym, nie wiążą powszechnie i nie mogą tworzyć materialnoprawnej podstawy do wydawania decyzji administracyjnych, w tym decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

   Znamienny jest pogląd Naczelnego Sądu Administracyjnego w prawomocnym orzeczeniu z sierpnia 2008 r. (II OSK 1250/08) cyt.: »Według prezentowanego

w doktrynie poglądu, a który skład orzekający w niniejszej sprawie podziela, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego stanowi "swego rodzaju aksjologiczną podstawę wszelkich działań podejmowanych na terenie gminy w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego. (...) Z treści studium powinny wynikać lokalne zasady zagospodarowania przestrzennego. Skonkretyzowane działania w zakresie zmiany przeznaczenia terenu, położonego na obszarze gminy, przewidziane w m.p.z.p. oraz w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, powinny być formułowane i realizowane zgodnie z tymi zasadami" (T. Bąkowski, Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz, Kraków 2004, s.54). Odmienna interpretacja roli studium prowadziłaby do sprzeczności z podstawowymi zasadami zagospodarowania przestrzennego: zasadą spójności polityki przestrzennej państwa oraz zasadą wzajemnej spójności aktów planowania przestrzennego, przeznaczenia i zasad zagospodarowania obszarów (por. Z. Leoński, M. Szewczyk, Zasady prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, Bydgoszcz-Poznań 2002, s.54-60). Powodowałoby to sytuacje, w której określony zapis studium musiałby być uwzględniony w uchwalonym dla danego terenu planie miejscowym (zgodnie z art. 15 ust. 1 i art. 20 ust 1 ustawy) natomiast wydana dla tego samego terenu decyzja o warunkach zabudowy mogłaby być z tym zapisem stadium całkowicie sprzeczna. Taka wykładnia, jak zasadnie wywiedziono to we wniesionej kasacji, byłaby nie do pogodzenia z zasadami prawnego systemu planowania przestrzennego w Polsce i niedopuszczalna w demokratycznym państwie prawnym, a przez to sprzeczna z Konstytucją.« Przytoczone orzeczenie NSA jak dotąd nie przyniosło trwałej zmiany linii orzeczniczej." (str.152, 153).

2. Dodanie do projektu ustawy nowelizacji ustawy Prawo budowlane w brzemieniu:

   „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 9 niniejszej opinii. Wzmacnia również ochronę ładu przestrzennego poprzez jasne nałożenie

obowiązku uzyskania warunków zabudowy na budynki rekreacji indywidualnej realizowane na zgłoszenie.

III. ZWRACAMY UWAGĘ NA NASTĘPUJĄCE PROBLEMY WYNIKAJĄCE Z ZAPISÓW PROCEDOWANEGO PROJEKTU USTAWY:

1. W art. 1 pkt 2 lit. a – wprowadzenie dodatkowego wymogu, aby budowa 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.
2. W art. 1 pkt 2 lit. a – wprowadzenie minimalnej powierzchni działki 500 m.kw. dla dokonania zgłoszenia jest nieprecyzyjne. Zostało ono skonstruowane analogicznie jak przepis dotyczący zgłoszenia budynków rekreacji indywidualnej (art. 29 ust. 1 pkt 16 Prawa budowlanego), w przypadku, którego orzecznictwo sądowe precyzyjnie wskazuje, że wystarczy powierzchnia mniejsza niż 500 m.kw. aby dokonać skutecznego zgłoszenia. Podobnie będzie w tym przypadku, czego skutkiem będzie tworzenie zagęszczanie zabudowy na terenach do tego nieprzygotowanych oraz realizacja inwestycji deweloperskich, co będzie wprost sprzeczne z celem ustawy. Negatywnie należy również ocenić zmniejszenie minimalnej powierzchni działki względem poprzedniego projektu ustawy z 1000 do 500 m.kw., co tylko pogłębi opisywane zjawiska. Zapis powinien raczej powrócić do powierzchni 1000 m.kw i wyraźnie wskazywać na każde pełne 1000 m.kw., aby zapobiec zjawiskom, o których mowa.
3. W art. 1 pkt 2 lit. b – zwiększenie powierzchni budynków rekreacji indywidualnych realizowanych na zgłoszenie 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, co nie jest prawdą. Zakładanie, że kryterium powierzchni oraz rozpiętości konstrukcji stanowi o prostocie konstrukcji, czy bezpieczeństwie obiektu świadczy o niewystarczającej znajomości dotychczasowych doświadczeń inwestorów budujących budynki rekreacji indywidualne 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, 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 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, a po

wybudowaniu zmienić jego sposób użytkowania. Takie przypadki mają miejsce już na gruncie obecnych przepisów, a dokonanie omawianej zmiany tylko je zwielokrotni. Proponowana w zmianie ustawy realizacja domów o powierzchni do 70 m2 winna podlegać zgodności ze studium (lub planem miejscowym). Wszystkie gminy w Polsce posiadają uchwalone studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego.

Inwestycje te w żaden sposób nie mogą być stawiane w dowolnym miejscu, jako wymóg mając jedynie odpowiednią powierzchnię działki, – ponieważ spowoduje to gwałtowne nasilenie niezwykle niekorzystnego zjawiska, jakim jest rozlewanie się zabudowy (urban sprawl), spowoduje ogromny wzrost kosztów budowy infrastruktury, które obciążają budżet gminy. Zwielokrotni wszystkie niekorzystne zjawiska wywołane przez decyzje o warunkach zabudowy, de facto zlikwiduje gospodarowanie przestrzenią w oparciu o zasady planowania przestrzennego i urbanistyki. W większości krajów Europejskich (np. Wielka Brytania, Finlandia, Holandia, Niemcy, Szwecja itd.), które zdają sobie sprawę, że prawidłowo prowadzone planowanie przestrzenne, gospodarowanie terenem kraju, jest źródłem zasobności państwa, tego typu rozwiązanie nie mają zastosowania. Ich wprowadzenie grozi powstawaniem, charakterystycznych dla krajów III i IV Świata, slumsów – będących efektem dzikiej urbanizacji. Z ładem ma to niewiele wspólnego, a jest generatorem i wynikiem ubóstwa.

Pozostaje jeszcze problem ochrony terenów o wartościach przyrodniczych, niezbędnych dla funkcjonowania i warunków zamieszkiwania w miastach, dodatkowo w warunkach zmian klimatu wysoce pożądana. Problem ten został zdiagnozowany w obowiązującym Studium dla Miasta Lublina, cyt.: „Przekształcenia zasobów środowiska przyrodniczego i krajobrazowego miasta, które miały miejsce (i nadal zachodzą) należy ocenić, jako bardzo niekorzystne, dla jakości warunków zdrowotnych zamieszkiwania. Nadmierna ekspansja zabudowy w tereny otwarte, zabudowywanie oraz degradacja obszarów najcenniejszych przyrodniczo i krajobrazowo dla miasta, niekorzystne przekształcenia terenu w tym zasypywanie dolin rzecznych, suchych dolin i wąwozów, przerywanie ciągłości systemu przyrodniczego itp. to działania często niezgodne z obowiązującym Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (2000 r.), niemniej jednak nie zawsze zależne

od miasta, a jednocześnie często prawnie możliwe w drodze decyzji administracyjnych." (2.1.3. Obszary wskazane do objęcia ochroną prawną str. 84). Realizacja domów o powierzchni do 70 m2, na planowanych zasadach, jeszcze bardziej wzmocni te niekorzystne zjawiska.

4. 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 to zaspokajanie własnych potrzeb. W praktyce inwestor – deweloper – będzie mógł sprzedać nieruchomość zaraz po przystąpieniu do użytkowania budynku, co czyni przepis martwym.
5. 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 budowa 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.
6. 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. Brak jakiejkolwiek weryfikacji kompletności będzie powodował składanie niekompletnych, czy niepoprawnych zgłoszeń, a brak jakiejkolwiek odpowiedzialności za złożenie niekompletnej dokumentacji tylko ten stan utrwali.

7. W art. 1 pkt 3 lit. b – wyłączenie stosowania wybranych przepisów (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). 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.
8. W art. 2 pkt 3 – przepis dotyczy wyliczenia obiektów budowlanych, które wymagają uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. W brzmieniu proponowanym w opiniowanej ustawie przepis zawiera błędne odesłanie do art. 29 ust. 1 pkt 16a ustawy Prawo budowlane, który ani nie istnieje obecnie, ani nie jest wprowadzany niniejszą ustawą. Można domniemywać, że projektodawcy chodziło o pkt 16 lit. a, który rzeczywiście istnieje i odnosi się do budynków rekreacji indywidualnej o powierzchni do 35 m.kw. realizowanych na zgłoszenie. Jeśli rzeczywiście o tę jednostkę redakcyjną chodziło należy uznać, że jest tokierunek poprawny i pożądany (wtedy należy poprawić brzmienie omawianego przepisu), jednak postuluje się, aby obejmował on cały art. 29 ust. 1 pkt 16, a nie tylko lit. a, 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 niejednoznaczną praktykę orzeczniczą 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 uopzp). 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.

9. 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). 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.

10. W art. 2 pkt 5 lit. a i b – postuluje się usunięcie odesłania stosowania przepisów dotyczących kar za niewydanie decyzji w terminie do decyzji o warunkach zabudowy i skreślenie lit. b. Wprowadzenie tych kar nie ma innego uzasadnienia niż jedynie fiskalny i opresyjny. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest jednym ze zwykłych postepowań 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 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 (https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/15/104/LWA/). 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 z 30 dni (według projektu poddanego konsultacjom) na 21 dni, oraz zmiana terminu na dokonanie uzgodnienia na 7 dni świadczą o braku znajomości specyfiki tych postępowań. 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.

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. 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 orzecznictwem (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 orzeczniczą 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.

Nie zgadzamy się ze stwierdzeniem 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 autor projektu potwierdza 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. Jest oczywistym, że w tej sytuacji samorządy 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 decyzji 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.

11. W art. 2 pkt 6 – ograniczenie katalogu stron postępowania o wydanie decyzji o warunkach zabudowy tylko do inwestora (z pominięciem nawet właściciela działki), przy jednoczesnym braku jakiegokolwiek postępowania z udziałem stron na etapie zgłoszenia drastycznie ograniczy ochronę prawa własności właścicieli działek sąsiednich, którzy w efekcie o budowie na sąsiedniej działce dowiedzą się dopiero w momencie jej rozpoczęcia.
12. 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.

Powyższe uwagi dotyczą przedstawionej treści projektu ustawy UD253.

Jednostki samorządu terytorialnego zrzeszone w Zrzeszeniu Gmin Województwa Lubuskiego popierają stanowisko w powyższym przedmiocie skierowane przez Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich.

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.

PREZES
Zrzeszenia Gmin Województwa Lubuskiego
Marek Cebula