

0720.8.2021

Olsztyn, 15.09.2021 r.

**Uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy
o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym - nowy druk 1534**

1. **Przedstawiony projekt ustawy, w porównaniu z projektem udostępnionym w ramach konsultacji publicznych i opiniowania, zawiera tak daleko idące zmiany, że nie sposób odnieść wrażenia, że jest on w zasadzie nowym projektem** (co poniekąd potwierdza Minister Rozwoju, Pracy i Technologii w swoim piśmie DAB-II.0210.3.2021 z dnia 01.09.2021 r.) i nie ma nic wspólnego z projektem udostępnionym wcześniej na stronach Rządowego Centrum Legislacji. Podstawowe zmiany, jakich się w nim dopuszczono w porównaniu do wersji projektu ustawy przekazanej do konsultacji, to:
 - a) określenie uprawnienia projektanta w zakresie wstrzymania robót budowlanych do zawiadomienia właściwego organu nadzoru (w pierwotnej wersji projekt nie zawierał w ogóle tego zapisu);
 - b) zmniejszenie minimalnej powierzchni działki, na której można dokonać zgłoszenia budynku mieszkalnego do 500 m.kw. (wcześniej 1000 m.kw.);
 - c) 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;
 - d) 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, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nie ustanowienia kierownika budowy, dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna;
 - e) 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;
 - f) zmiany w zakresie uprawnień budowlanych;
 - g) 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;
 - h) zmiany dotyczące kształtu i formy wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
 - i) wprowadzenie delegacji ustawowej dla właściwego ministra do określenia formularza wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy;

- j) 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*);
- k) 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.;
- l) dalsze skrócenie terminu na wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. do 21 dni;
- m) wprowadzenie przepisu określającego skrócenie terminu na uzgodnienie projektu decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni zabudowy do 70 m.kw. do 7 dni;
- n) wprowadzenie przepisu ograniczającego krąg stron w postępowaniu o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla budynków o powierzchni do 70 m.kw. jedynie do wnioskodawcy;
- o) 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 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.

Przyjęty tryb procedowania projektu ustawy UD253 wręcz wskazuje na celowe działanie: **do konsultacji publicznych został przedstawiony projekt w „okrojonej” wersji, na następnie – jeszcze przed odniesieniem się projektodawcy do zgłoszonych uwag i z całkowitym ich pominięciem – przedstawiony ten właściwy, wobec którego nie będzie już możliwości skonsultowania.** Takie działanie nie tylko urąga powadze instytucji państwowej, ale przede wszystkim jest celowym wprowadzeniem w błąd uczestników procesu legislacyjnego. **Wskazane jest zatem ponowne przedstawienie tego, całkowicie nowego, projektu ustawy UD253 do opiniowania i konsultacji publicznych.**

2. 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.
3. 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.

4. 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. 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 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.

Ofiarą planowanej zmiany będzie niewątpliwie zieleń na działkach budowlanych, w tym drzewa, co w warunkach zmian klimatu jest wysoce niepożądane.

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 to zaspokajanie własnych potrzeb. W praktyce inwestor –

deweloper – będzie mógł sprzedać nieruchomości 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 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 przejściu obowiązków kierownika budowy w żaden sposób nie rekompensuje niebezpieczeństwa, jakie niesie ze sobą brak wykwalifikowanego kierownika budowy.
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 (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.
9. W art. 2 pkt 3 – przepis dotyczy wyliczenia obiektów budowlanych, które wymagają uzyskania decyzji o warunkach zabudowy; w brzmieniu proponowanych 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 to kierunek poprawny i pożądanym (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.

10. W art. 2 pkt 4 – przepis wprowadzający na grunt ustawy obowiązek wyznaczenia obszaru analizowanego jest, co do zasady dobry i wyznacza pożądaną 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.
11. 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 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/kontrola/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 z 30 dni (według projektu poddanego konsultacjom) na 21 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.

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 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 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 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.

12. 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.
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.

Powyższe uwagi dotyczą przedstawionej treści projektu ustawy UD253. **Dodatkowo proponuje się dodanie do projektu ustawy nowelizacji ustawy Prawo budowlane 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 9 niniejszej opinii. Wzmacnia również ochronę ładu przestrzennego poprzez jasne nałożenie obowiązku uzyskania warunków zabudowy na budynki rekreacji indywidualnej realizowane na zgłoszenie.

Wojciech Giecko
Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich