

0720.8.2021

Olsztyn, 20.08.2021 r.

Szanowny Pan

Mateusz Morawiecki

Ministerstwo Rozwoju i Technologii

Zarząd Związku Gmin Warmińsko – Mazurskich przesyła uwagi do projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, dotyczące założeń rządowego programu Polski Ład w zakresie budowy domów o powierzchni do 70m2 realizowanych w drodze zgłoszenia.

Z poważaniem
PRZEWODNICZĄCY
Zarządu ZGWM
Wojciech Ciecko

Do wiadomości:

1. Pani Anna Kornecka Podsekretarz Stanu, Ministerstwo Rozwoju i Technologii
2. Pan Tomasz Ławniczak – Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej – Poseł na Sejm RP, Tomasz.Lawniczak@sejm.pl
3. Pan Zygmunt Frankiewicz – Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej – Senator RP, kontakt@senat.gov.pl; Prezes Związku Miast Polskich, biuro@zmp.poznan.pl
4. Mariusz Kamiński, Współprzewodniczący KWRiST, kwrist@mswia.gov.pl
5. Grzegorz Schreiber, Współprzewodniczący KWRiST, kwrist@mswia.gov.pl

6. Parlamentarzyści województwa warmińsko-mazurskiego
7. Ogólnopolskie Porozumienie Organizacji Samorządowych
8. Federacja Regionalnych Związków Gmin i Powiatów RP
9. Związek Miast Polskich, biuro@zmp.poznan.pl
10. Związek Gmin Wiejskich RP, biuro@zgwrp.pl
11. Członkowie Związku Gmin Warmińsko-Mazurskich
12. Serwis Samorządowy PAP, samorzad@pap.pl
13. Prawo.pl, redakcja@prawo.pl
14. „Wspólnota”
15. Portal Samorządowy.pl samorzady@ptwp.pl
16. Prawo dla samorządu redakcja@prawodlasamorzadu.pl

Nazwa dokumentu:

projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (2 sierpnia 2021, UD253)

Autor: Minister Rozwoju, Pracy i Technologii

Lp.	Podmiot wnoszący uwagę	Jednostka redakcyjna	Treść uwagi, propozycja zmiany	Uzasadnienie
1.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	art. 1 pkt 1 lit. a	<p>Zapis projektu ustawy: <i>„wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych, budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m2, przy czym powierzchnia użytkowa tych budynków nie może przekraczać 90 m2, a ich liczba nie może być większa niż jeden na każde 1000 m2powierzchni działki”</i></p> <p>jest nieprecyzyjny i nieszczelny, tym samym byłby nieskuteczny w realizacji postawionego celu ułatwienia budowy prostych, niewielkich domów dla indywidualnych inwestorów.</p> <p>Dla ograniczenia dowolnej interpretacji proponuje się uzupełnienie wymagań i preredagowanie zapisu, np. w poniższy sposób:</p> <p><i>„wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych, niepodpiwniczonych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m2, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce budowlanej, przy czym powierzchnia użytkowa tych budynków nie może przekraczać 90 m2, kubatura 600 m3 a ich liczba nie może być większa niż jeden na każde 1000 m2 powierzchni działki”</i></p>	<p>Ad. uzupełnienie „niepodpiwniczonych”</p> <p>Proponuje się dodać wymaganie by budynki były niepodpiwniczone. Dopuszczenie budynków podpiwniczonych powodowałoby, że nie będą to budynki o prostej konstrukcji. Wymagałyby dodatkowej płyty stropowej. Dodatkowo pojawiłby się z problem z liczeniem powierzchni użytkowej, która w zależności od wysokości pomieszczeń piwnicznych albo nie jest liczona do powierzchni użytkowej albo jest liczona w części.</p> <p>Ad. uzupełnienie „ których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce”</p> <p>Zaproponowany przez ustawodawcę zapis dopuszcza myśl, że w odróżnieniu od funkcjonującego przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy, obszar oddziaływania budynków mieszkalnych o powierzchni do 70 m² może wykraczać poza działki, na których będą one zaprojektowane. Proponuje się dodać wymaganie zapewniające ograniczenie obszaru oddziaływania budynku do granic działki. Ustalanie stron postępowania wymaga dodatkowego czasu i nie pozwala przyjąć inwestycji na zgłoszenie. Odsunięcie budynku o pow. 70 m² o 4m od granicy działki zajmuje tylko ok. 200 m² działki. Zapewnieni to inwestorom możliwości realizacji inwestycji</p>

			<p>Zapis „a ich liczba nie może być większa niż jeden na każde 1000 m2 powierzchni działki” rodzi wątpliwości interpretacyjne i nie gwarantuje, że na jego podstawie nie powstaną osiedla deweloperskie</p>	<p>bez narażania się na sprzeciw, o którym mowa w art. 30 ust. 7 pkt 4 ustawy, co mogłoby wpływać na obniżenie zaufania obywatela do organów państwowych. Naruszałoby to interesy osób trzecich.</p> <p>Zapis wymuszający odsunięcie od granicy działki wyeliminuje też budowę osiedli deweloperskich w zabudowie szeregowej lub bliźniaczej, która to zabudowa nie ma definicji i bywa uznawana na rzecz inwestora za budynki wolnostojące.</p> <p>Ad. uzupełnienie „kubatura 600 m3”</p> <p>Proponuje się dodać wymaganie by kubatura budynków nie przekraczała 600 m3. Parametry powierzchni zabudowy 70 m2 i powierzchni użytkowej 90 m2 są niewystarczające wobec dowolnej wysokości kondygnacji, braku jednorodnej definicji wyliczania powierzchni użytkowej i nie zaliczania do niej np. powierzchni antresoli. Nie gwarantują, że dom będzie niewielki, jak zakłada cel ustawy. Dodatkowy graniczny parametr kubatury będzie realnie ograniczał wielkość i wymuszał prostotę budynków.</p> <p>Ad. uzupełnienie „budowlanej”</p> <p>W celu uniknięcia problemów interpretacyjnych (działka ewidencyjna, budowlana) proponuje się dodać uszczegółowienie dla pojęcia „działka”.</p> <p>Zapis „jeden na każde 1000 m2” wymaga doprecyzowania: - czy chodzi o każde pełne 1000m²?</p> <p>Przy zapisach proponowanych przez ustawodawcę i interpretacjach przepisów, będzie możliwe, przy umiejętnym prowadzeniu inwestycji (interpretacja definicji budynku wolnostojącego, któremu wystarczy dylatacja, brak definicji</p>
--	--	--	---	---

				<p>zabudowy szeregowej, podziały nieruchomości bez zgodności z planem na podstawie art. 95 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami), wybudowanie na działce 5000 m² osiedla domów jednorodzinnych w liczbie przekraczającej 12 szt. bez nadzoru urbanistycznego i bez kontroli osób z uprawnieniami wykonawczymi.</p>
2.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	Art. 1 pkt 1 lit b	Skreślić lit. b)	<p>1. Ustawowa propozycja sprowadza się do zwiększenia maksymalnej powierzchni budynków rekreacji indywidualnej realizowanych w drodze zgłoszenia z obecnych 35 m² do 70 m². 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 m² jest przekraczana. Już obecnie nie ma nad tym żadnej kontroli, a zwiększenie dopuszczalnej powierzchni tylko pogłębi ten stan.</p> <p>2. Budynek o powierzchni zabudowy do 70 m², 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.</p> <p>3. Ustawodawca posługuje się określeniem budynku</p>

				<p>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.</p> <p>4. 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 m² 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.</p>
3.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	art. 1 pkt 2, 3 i 6	Usunięcie funkcji kierownika budowy dla budynków, o których mowa w projekcie ustawy, może spowodować dla inwestora większe szkody niż zysk.	Brak nadzoru nad budową osób posiadających uprawnienia budowlane i obeznanych w sztuce budowlanej może skutkować stosowaniem niewłaściwych, czy gorszych, ale tańszych materiałów budowlanych, albo realizacji budowy niezgodnie z projektem. Może to spowodować w efekcie

				konieczność rozbiórki budynku, a nawet katastrofę budowlaną. Powyższe, przy niewielkich oszczędnościach na zatrudnieniu kierownika budowy, może grozić poniesieniem o wiele większych kosztów inwestora, uwzględniając niebezpieczeństwo utraty zdrowia lub życia.
4.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	Art. 2 pkt 1	Propozycja zmiany ust. 2a w brzmieniu: „2a. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budowa obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1, 1a, 3 i 16 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.”	<p>1. Propozycja zmiany polega na włączeniu do katalogu obiektów budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy.</p> <p>2. Obecne uwarunkowania prawne są 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</p>

				<p>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 orzecniczą sądów i organów.</p> <p>3. 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</p>
--	--	--	--	---

				<p>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.</p> <p>4. 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.</p>
5.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	Art. 2 pkt 2	Skreślić lit. a)	<p>Zmiana zakłada usunięcie przepisu obwarowującego wydane decyzji o warunkach zabudowy od określonego terminu, innego niż przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego, po którym na gminę nakładana będzie kara pieniężna, i pozostawienie tego przepisu w brzmieniu dotychczasowym.</p> <p>Przedmiotowa zmiana 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</p>

				<p>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.</p> <p>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, 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.</p>
6.	Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	Art. 2 pkt 2	Skreślić lit. b)	<p>Uzasadnienie, jak do poprzedniej uwagi.</p> <p>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 m² 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 m² niczym nie różni</p>

				<p>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 m² 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</p>
--	--	--	--	---

				<p>z prawem. Jedynym powodem wydania takiej decyzji będzie obawa przed przekroczeniem terminu.</p> <p>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 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. Ujemny skutek fiskalny dla samorządów jest zatem – wbrew stwierdzeniom zawartym w OSR – ewidentny.</p>
Związek Gmin Warmińsko-Mazurskich	Art. 1	Po pkt 6 dodać pkt 7 w brzmieniu: 7) 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.)”.	<p>Proponowany przepis ma na celu uregulowanie nieścisłości w przepisach oraz rozbieżności w legislacji, o których była mowa w uzasadnieniu do uwagi opisanej w punkcie 2. Wzmacnia również ochronę ładu przestrzennego poprzez jasne nałożenie obowiązku uzyskania warunków zabudowy na budynki rekreacji indywidualnej realizowane na zgłoszenie.</p>	