



**KOMISJA KODYFIKACYJNA  
PRAWA BUDOWLANEGO**

**KOMUNIKAT nr 10**  
***z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego***  
***w dniu 20 lutego 2013 r.***

Na dziesiątym posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego obecni byli:

1. prof. Zygmunt Niewiadomski – Przewodniczący Komisji
2. Krzysztof Antczak – Sekretarz Komisji
3. prof. Tomasz Bąkowski
4. dr Andrzej Bratkowski
5. Robert Dziwiński
6. dr Adam Kowalewski
7. Anna Kubik
8. Maciej Lisicki
9. Maciej Mosiej
10. Eugeniusz Mzyk
11. dr Piotr Otawski
12. prof. Marek Szewczyk
13. Ryszard Trykosko
14. Łukasz Złakowski

Obradom Komisji przewodniczył prof. Zygmunt Niewiadomski.

Przewodniczący Komisji otworzył posiedzenie, powitał przybyłych gości i w wystąpieniu wstępnym wskazał na główne wady systemu prawnego regulującego proces inwestycyjno-budowlany. Następnie, na podstawie dotychczasowych wyników prac Komisji, nakreślił główne kierunki zmian oraz dylematy, które stoją przed Komisją. Przypomniał także jakie są cele działania Komisji, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie jej utworzenia.

Posiedzenie przeprowadzono zgodnie z przyjętym porządkiem:

1. Propozycje zmian prawa procesu inwestycyjno-budowlanego – wysłuchania zainteresowanych środowisk (przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, organizacji ekologicznych, deweloperów, geodetów).
2. Dyskusja.
3. Sprawy organizacyjne.
4. Wolne wnioski.

W części merytorycznej posiedzenia głos zabrali przedstawiciele zaproszonych organizacji.

Postulaty Unii Metropolii Polskich zaprezentowali: pan Andrzej Lubiowski – Dyrektor Biura UMP oraz panowie: Bogdan Mościcki, Igor Zachariasz, Bartłomiej Koryciński. Na wstępie wystąpienia wskazano, że w kwietniu stanowisko w sprawie Kodeksu budowlanego zajmie zarząd UMP. W wystąpieniu jako punkt wyjścia do rozważań na temat Kodeksu wskazano tezy wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 7/09, w którym Trybunał podniósł, że pozwolenie na budowę stanowi gwarancję ochrony nie tylko interesów osób trzecich, ale także interesu publicznego. W związku z tym pozwolenie na budowę powinno pozostać w systemie prawnym. Unia nie jest zwolennikiem obligatoryjności planowania miejscowego, ale skłania się ku stwierdzeniu, by podstawą uzyskania pozwolenia na budowę były ustalenia planistyczne. Postuluje się także przywrócenie przepisu art. 4 Prawa budowlanego (dotyczącego zgodności formy architektonicznej projektowanego obiektu budowlanego z otoczeniem) oraz jasne rozdzielanie faz procesu inwestycyjno-budowlanego na urbanistyczną i budowlaną. Unia postuluje oparcie rozwoju gmin województw oraz kraju na planach kierunkowych, które byłyby podstawą alokacji inwestycji, przy przyjęciu prymatu działań sanacyjnych nad ekspansywnymi (zabudowa na obszarach zabudowanych). Na terenach zabudowanych z infrastrukturą proponuje się akt prawa miejscowego pozwalający na uzupełnianie zabudowy. Na terenach niezabudowanych rozwój powinien być oparty wyłącznie o plan miejscowy, spójny z planem kierunkowym i wieloletnią prognozą finansową oraz z prognozą oddziaływania na środowisko, a także kontrasygnowany przez skarbnika gminy.

Jako propozycję w okresie przejściowym wskazano dokonanie małej nowelizacji *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, poprzez uproszczenie lokalizacji przedsięwzięć na terenach już zabudowanych oraz likwidację rozdziału 5 ustawy (decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) z jednoczesnym pozostawieniem na pewien czas ustaw specjalnych w zakresie dróg publicznych oraz linii kolejowych. Wolne zasoby kadrowe gmin (dotychczas zajmujące się wydawaniem decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) powinny zostać wykorzystane do wydawania pozwoleń na budowę (po przeniesieniu tej kompetencji na poziom gmin, z poziomu powiatu), zaś kadry powiatu zajmujące się pozwoleniami na budowę powinny wspomóc potencjał organów nadzoru budowlanego, aby ten był obecny na wszystkich budowach w Polsce

Dla obszarów położonych poza terenami zurbanizowanymi, dla których nie przewiduje się ekspansji zabudowy, a jedynie jej uzupełnianie zgodnie z funkcją terenu (zabudowa zagrodowa) proponuje się nieplanistyczny akt prawa miejscowego określający warunki lokalizowania zabudowy.

Podsumowując, docelowy proponowany system aktów planistycznych składać się powinien z planu kierunkowego (wariantowego, uchwalanego przez organy gminy) o charakterze łączącym cechy studium, strategii rozwoju i dawnego planu ogólnego – z funkcją alokacyjną, nie lokalizacyjną. Drugi dokument to akt planistyczny (gdy istnieją zobowiązania planistyczne) lub nieplanistyczny akt prawa miejscowego (na terenach bez zobowiązań planistycznych).

*Prezentacja stanowi załącznik do komunikatu.*

Związek Miast Polskich reprezentował pan Andrzej Porawski – dyrektor Związku. W przedstawionym stanowisku skupiono się na zagadnieniach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego. Wskazano, że w 2002 roku podczas prac nad obecną *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* ZMP był jedyną oponującą organizacją, ponadto Związek zgłaszał analogiczne postulaty legislacyjne przy okazji kolejnych prób nowelizacji *ww. ustawy*. Wskazano, że likwidacja decyzji o warunkach zabudowy i wprowadzenie w to miejsce uproszczonych aktów prawa miejscowego, nie stanowi małej nowelizacji, lecz jest fundamentalną zmianą. Od 2002 roku ZMP uważa, że decyzja o warunkach zabudowy powinna być zastąpiona uproszczonymi aktami prawa miejscowego na obszarach zabudowanych i uzbrojonych (w celu określenia warunków uzupełniania zabudowy). Przepisy te, podobne do obowiązujących przed 1939 r., pozwalałyby także na wznoszenie zabudowy zagrodowej. Ponadto przedstawiciel ZMP wskazał na konieczność wprowadzenia następujących rozwiązań:

1. podniesienie rangi studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, poprzez powiązanie tego dokumentu z innymi aktami polityki lokalnej (strategią rozwoju, politykami sektorowymi);



2. zniesienie instytucji uzgodnień projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i zastąpienie jej opiniowaniem. Uzgodnienia projektów planów miejscowych to w ocenie ZMP pozostałość po PRL, zaś obecnie planowanie jest zadaniem własnym gminy i ingerencja w plan miejscowy powinna być możliwa jedynie na podstawie kryterium legalności. Wówczas to nie uwzględnienie opinii mogłoby zostać uznane za naruszenie prawa;
3. uproszczenie i skrócenie procedur planistycznych – możliwe w przypadku przeniesienia i wzmocnienia podejścia negocjacyjnego w tworzeniu aktów planistycznych. Negocjacja powinna podlegać założeniom do planu miejscowego, których sporządzenie nie jest tak kosztowne;
4. urealnienie opłaty planistycznej i zapewnienie dodatkowych źródeł finansowania działalności planistycznej (przy czym przedstawiciel ZMP zauważył, że ostatni postulat jest poza zakresem właściwości Komisji Kodyfikacyjnej);
5. odnośnie zakresu przedmiotowego Kodeksu przedstawiciel ZMP podtrzymał stanowisko mówiące, że w Kodeksie nie powinno być regulacji z zakresu lokalnego planowania przestrzennego. Te dwa porządki prawne muszą się jednak spotykać, zaś gdyby projektowany Kodeks nazywał się „urbanistyczno-budowlany” ocena ZMP byłaby inna. Chodzi bowiem o to, aby nie umieszczać rozwiązań z zakresu planowania przestrzennego w akcie, który ma w nazwie wyłącznie „budowlany”.

*Dodatkowe stanowisko pisemne stanowi załącznik do komunikatu.*

Związek Powiatów Polskich reprezentował pan Grzegorz Kubalski. W wystąpieniu wskazano, że z perspektywy powiatu najważniejszym elementem procesu inwestycyjnego jest udzielenie pozwolenia na budowę. Podniesiono, że oczekiwaniem inwestora jest ograniczenie kontroli starosty do elementów formalnych wniosku, gdyż wcześniej toczył się już szereg postępowań mających na celu określenie cech projektowanej zabudowy. Powiat ma więc rolę ostatecznego weryfikatora, sprawdzającego poprzednie rozstrzygnięcia oraz poprawność projektu budowlanego. Należy rozważyć zmianę tego modelu poprzez włączenie w proces wydawania pozwolenia na budowę maksymalnie dużej liczby odrębnych obecnie postępowań administracyjnych. Postuluje się także wprowadzenie swobody dla inwestora w zakresie zmiany tych rozwiązań, które zawarte są w procesie budowlanym, a nie mają istotnego wpływu na przeznaczenie nieruchomości, bryłę budynku oraz nie powodują zmiany sposobu oddziaływania na nieruchomości sąsiednie. Związek Powiatów Polskich krytycznie podchodzi do każdej kolejnej ustawy specjalnej. Należy zauważyć, że obecnie tworzy się hierarchia specustaw.

Proponuje się rozważyć nie tylko zmianę nazwy Kodeksu na „urbanistyczno-budowlany”, ale także rozszerzenie kompetencji Komisji o całkowitą regulację prawa urbanistycznego. Bez tego przepisy będą miały charakter prowizoryczny i szkodliwy.

Obecny projekt nowelizacji *ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*, procedowany przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, zakłada konieczność korelacji polityki przestrzennej z polityką planowania rozwoju na poziomie krajowym i wojewódzkim. Takich zmian brakuje na poziomie gminnym. Obecnie bowiem gminy przewidują urbanizację terenów bez analizy, czy są w stanie zapewnić odpowiednią infrastrukturę techniczną. W efekcie powstaje rozproszona zabudowa i rosną żądania nowych mieszkańców w sprawie budowy tej infrastruktury przez gminę.

W ocenie przedstawiciela ZPP urbanistyka nie ma charakteru służebnego wobec budownictwa, lecz jest odwrotnie. Należy bowiem najpierw planować rozwój, potem przestrzeń, zaś etap budowlany jest jedynie realizacją tego, co wcześniej zaplanowano.

W odniesieniu do procesu budowlanego przedstawiciel ZPP wskazał, że Związek jest otwarty na daleko idące zmiany, nawet takie, które zmienią zakres kompetencji między powiatami a gminami, jednak pod warunkiem, że zmiana będzie spójna, kompleksowa i zrozumiała z punktu widzenia celów regulacji.

Przedstawiciel ZPP skrytykował postulat ograniczenia zakresu ochrony interesów osób trzecich w procesie budowlanym i przeniesienia części zagadnień na grunt cywilnoprawny. Przyjęcie tego rozwiązania wymaga głębszych zmian w systemie prawnym, gdyż obecnie przyjmuje się, że administracja publiczna ma dbać nie tylko o interes publiczny, ale także słuszny interes obywateli (co wynika z przepisów *Kodeksu postępowania*



*administracyjnego*). Dopiero po zmianie zapisów *Kpa* możliwe będzie uznanie, że w prawie budowlanym administracja może dbać wyłącznie o interes publiczny, zaś immisje, spory sąsiedzkie są załatwiane w sądach cywilnych. Bez tego rozwiązania oparcie zgody budowlanej o zgłoszenie (milcząca zgoda) na szczeblu powiatowym spowoduje powstanie bardzo dużych roszczeń odszkodowawczych wobec powiatów. W przypadku bowiem, gdy sąd cywilny w swoim rozstrzygnięciu stwierdzi naruszenie przepisów prawa, można spodziewać się roszczeń zwrotnych wobec administracji publicznej, bowiem organ powiatu był obowiązany dostrzec zagrożenie dla interesu prywatnego i zgłosić sprzeciw od zgłoszenia.

Przedstawiciel ZPP wskazał ponadto, że ostateczne stanowisko w tej sprawie zostanie zajęte w kwietniu na zgromadzeniu ogólnym ZPP i przekazane Komisji Kodyfikacyjnej.

Unię Miasteczek Polskich reprezentował pan Jan Berbeś. W wystąpieniu wskazano na konieczność istnienia różnych trybów postępowania w przypadku małych obiektów i dużych inwestycji, np. garaże powinny być objęte zgłoszeniem budowlanym. Należy także doprecyzować pojęcia np. w zakresie przyłączy. Ponadto wskazano na potrzebę rezygnacji z wymagania uzyskania decyzji środowiskowej dla inwestycji polegających na budowie kanalizacji sanitarnej, która w istocie podnosi poziom ochrony środowiska.

*Stanowisko UMP zostanie przekazane w formie pisemnej w terminie późniejszym.*

W imieniu organizacji geodezyjnych w spotkaniu wzięli udział: pan prof. Bogdan Ney – przewodniczący Państwowej Rady Geodezyjnej i Kartograficznej, przedstawiciele Stowarzyszenia Geodetów Polskich pan Stanisław Cegielski – Prezes Stowarzyszenia, pan Jan Łopaciuk – Wiceprezes Stowarzyszenia, pan Jacek Uchański, pan Włodzimierz Kędziora Sekretarz Generalny Stowarzyszenia, przedstawiciele Geodezyjnej Izby Gospodarczej pan Bogdan Grzechnik – Prezes Izby, pan Roman Kasprzak – członek Rady Izby i przedstawiciel Polskiej Geodezji Komercyjnej Krajowego Związku Pracodawców Firm Geodezyjno-Kartograficznych pan Tomasz Białożył – członek Zarządu. Z upoważnienia wszystkich organizacji, a także z upoważnienia Głównego Geodety Kraju stanowisko przedstawił pan prof. Bogdan Ney. Ponadto głos zabrali pan Stanisław Cegielski – Prezes Stowarzyszenia Geodetów Polskich i pan Bogdan Grzechnik – Prezes Geodezyjnej Izby Gospodarczej.

Propozycje te dotyczyły między innymi dopisania do listy uczestników procesu budowlanego geodety, a także ustalenia rodzajów, treści i formy dokumentów geodezyjnych. W wystąpieniach wskazano, że zadaniem geodety jest zadbanie o odpowiedni poziom bezpieczeństwa – zarówno cywilnoprawnego (granice nieruchomości) jak i konstrukcyjnego. Obowiązek korzystania z obsługi geodezyjnej istnieje w całym procesie inwestycyjnym: przed rozpoczęciem inwestycji, w trakcie budowy, oraz na etapie inwentaryzacji powykonawczej. Podkreślono też konieczność zapewnienia korzystania z aktualnych danych geodezyjnych, bowiem obecnie funkcjonują duże zasoby historycznych operatów geodezyjnych, nie mające tego przymiotu. Wskazano, że dla wielu rodzajów budownictwa prawo powinno przewidywać monitoring obiektów budowlanych, które mogą ulegać osiadaniu lub przemieszczeniom, a zatem rozwiązania zapisane obecnie w art. 43 *ustawy - Prawo budowlane* należy utrzymać, a inne postulowane przez geodetów, uwzględnić w projekcie nowego prawa.

*Propozycja ujęcia zapisów w Prawie budowlanym i w Prawie geodezyjnym i kartograficznym stanowią załączniki do komunikatu. Prezentacja zostanie przedstawiona w terminie późniejszym.*

Polski Związek Firm Deweloperskich reprezentował pan Jacek Bielecki - dyrektor generalny. W wystąpieniu wskazano na kluczowe znaczenie punktu widzenia inwestorów w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz podniesiono następujące postulaty:

1. Odnośnie zakresu przedmiotowego Kodeksu – z punktu widzenia inwestora powinien on obejmować możliwie jak najwięcej procedur i regulacji. Trudno jednak będzie uregulować całe planowanie przestrzenne w Kodeksie, sugeruje się zatem objęcie Kodeksem zagadnień obejmujących etapy od studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie, aż do oddania



inwestycji do użytkowania.

2. Postępowania środowiskowe określono jako najbardziej uciążliwe w obecnym procesie inwestycyjno-budowlanym. Powinny być one włączone do Kodeksu, tak aby postępowanie o pozwolenie na budowę miało charakter linearny, a nie gwiazdzisty (gdzie poszczególne rozstrzygnięcia nie tworzą chronologicznego układu, lecz odrębne postępowania). Przy okazji powinno się dostosować przepisy w tym zakresie do minimum wymogów unijnych i nie przekraczać ich.
3. Opracowywanie planów miejscowych dla terenów bez potencjalnego inwestora to marnotrawienie pieniędzy. Planów miejscowych brakuje bowiem na terenach, gdzie inwestorzy chcą budować. Postuluje się w związku z tym wprowadzenie możliwości przygotowania projektów planów miejscowych przez inwestora, z możliwością uchwalenia przez gminę. Podstawą do takiego rozstrzygnięcia byłoby studium mające rangę aktu prawa miejscowego.
4. Należy wprowadzić różne kategorie podstaw lokalizacyjnych dla różnych obiektów budowlanych – np. studium może funkcjonować jako podstawa lokalizacji budynków jednorodzinnych. Jednocześnie wyraża się poparcie dla idei urbanistycznych planów realizacyjnych.
5. Pozwolenie na budowę - z punktu widzenia inwestora nie jest problemem konieczność jego uzyskania, tylko samo postępowanie prowadzące do tego. Badanie projektu budowlanego powinno być ograniczone do zakresu zgodności ze zgodą urbanistyczną. Należy zawrzeć w ustawie katalog wymaganych uzgodnień i dokumentów niezbędnych do pozytywnego rozpatrzenia wniosku o pozwolenie na budowę. Zakres projektu budowlanego powinien być ograniczony do elementów koniecznych do weryfikacji zgodności projektu ze zgodą urbanistyczną.
6. W zakresie zaskarżania rozstrzygnięć – procedury administracyjne w procesie inwestycyjno-budowlanym powinny być wyczerpująco uregulowane w Kodeksie budowlanym, co oznacza wyłączenie stosowania *Kodeksu postępowania administracyjnego* w tym zakresie. Zależy zapewnić niewzruszalność ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, przy jednoczesnej odpowiedzialności cywilnej za szkody spowodowane decyzją wydaną bezprawnie.
7. Odnośnie warunków technicznych, powinny się one znaleźć w Kodeksie budowlanym, przy czym należy znacznie ograniczyć ich zakres.
8. Co do ustroju organów administracja architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego postuluje się przeniesienie pozwoleń na budowę na poziom gminny (należy zauważyć, że gminy wydają także zgody urbanistyczne). Nadzór budowlany powinien zostać „odzespolony”, należy powołać okręgowe inspektoraty nadzoru budowlanego.
9. Konstruując przepisy należy brać pod uwagę fakt, że społeczeństwo polskie jest wciąż dalekie od przymiotu obywatelskości, kontrola społeczna jako główny mechanizm antykorupcyjny (w miejsce ograniczenia uznaniowości) może się nie sprawdzić.

*Dodatkowe stanowisko pisemne PZFD zostanie przekazane w terminie późniejszym.*

Pani dr Katarzyna Małysa-Sulińska reprezentowała Zarząd Krajowej Reprezentacji Samorządowych Kolegiów Odwoławczych. W wystąpieniu wskazano, że stanowisko ZKRSKO zostało wypracowane w drodze analizy zarzutów podnoszonych w toku prowadzonych przed Kolegiami postępowań w przedmiocie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, a w związku z tym podnoszone postulaty dotyczą kwestii szczególnie istotnych z punktu widzenia praktyki stosowania prawa oraz stosunków społecznych powstających na tle działalności inwestycyjnej. Wskazano na następujące zagadnienia:

1. W akcie polityki przestrzennej gminy obligatoryjnie powinny znaleźć się zapisy gwarantujące – w przypadku zabudowy danego obszaru – rezerwę terenu przeznaczoną pod realizację obiektów niezbędnych dla jego prawidłowego funkcjonowania jak np. przedszkola czy szkoły. Urządzenie przestrzeni, także w oparciu o ustalenia zawarte w decyzji lokalizacyjnej, powinno bowiem następować przy uwzględnieniu potrzeb społeczności lokalnych. Aktualnie obowiązujące rozwiązania normatywne w tym zakresie nie są bowiem doskonałe, jeśli w oparciu o nie możliwa



- jest np. realizacja osiedla mieszkaniowego pozbawionego jakiegokolwiek przestrzeni publicznej.
2. Na obszarach nieobjętych powszechnie obowiązującym aktem kształtującym ład przestrzenny należy pozostawić możliwość określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu w formie decyzji lokalizacyjnej. Decyzja taka powinna dopuszczać zabudowę terenu zgodnie z żądaniem wnioskodawcy przy zastrzeżeniu uwzględnienia ograniczeń wynikających z przepisów prawa powszechnie obowiązujących. Negatywnie ocenić trzeba bowiem aktualne rozwiązania prawne, zgodnie z którymi w decyzji o warunkach zabudowy parametry przyszłej zabudowy określane są w sposób arbitralny, a zależą m.in. od zakresu wyznaczonego obszaru analizowanego.
  3. Należy rozważyć wprowadzenie regulacji szczególnej określającej krąg podmiotów mających przymiot strony w postępowaniach lokalizacyjnych. Ustalenia w tym zakresie prowadzone w oparciu o ogólne regulacje kodeksowe często prowadzą bowiem do błędnego ustalenia kręgu stron postępowań w przedmiocie określenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu.
  4. Należy dopuścić możliwość wykorzystania w toku procesu budowlanego decyzji lokalizacyjnej nie tylko przez jej adresata, ale także każdą wskazaną przez niego osobę. Nie wydaje się bowiem zasadne utrzymywanie rozwiązania, zgodnie z którym możliwość wykorzystania tej decyzji uzależniona jest od uprzedniego wydania decyzji o jej przeniesieniu na rzecz innego podmiotu.

*Stanowisko pisemne KR SKO stanowi załącznik do komunikatu.*

Pan Bartosz Poniatowski z Urzędu Miasta Łodzi przedstawił stanowisko Architekta Miasta Łodzi, zwracając uwagę na konieczność wprowadzenia odrębnych przepisów dotyczących planowania przestrzennego wielkich miast, a w szczególności uwzględniających specyfikę ich centrów (np. ochrona zabudowy pierzejowej). Kolejnym podniesionym zagadnieniem była kwestia własności warstwowej – wskazano w tym zakresie, że w Łodzi ze względu na wielkość kwartałów wprowadzenie nowych dróg w centrum może się odbywać tylko poprzez prześwity bramowe.

*Ostateczne stanowisko Architekta Miasta Łodzi zostanie przekazane w terminie późniejszym.*

Po prezentacji stanowisk nastąpiła dyskusja z udziałem członków Komisji oraz zaproszonych gości.

Podjęto między innymi zagadnienie możliwości przeniesienia kompetencji do wydawania pozwoleń na budowę na szczebel gminny. Pan Wiesław Porawski, przedstawiciel ZMP wskazał, że stanowisko Związku w tym zakresie zależy od tego czym będzie pozwolenie na budowę. Jeśli będzie zgodą budowlaną to oczywiście tak, bo nie ma elementów technicznych, a jedynie sprawdzenia zgodności z warunkami zgody urbanistycznej. Jeśli pozwolenie na budowę ma weryfikować kwestie techniczne, wtedy może się okazać, że gminy nie mają kadr i kompetencji w tym zakresie. Unia Metropolii Polskich i Związek Powiatów Polskich wyraził poparcie dla tego stanowiska.

Przewodniczący Komisji zauważył, że dzisiejsze rozwiązania w zakresie zatwierdzania projektu budowlanego wydają się być iluzoryczne, gdyż organ zatwierdza projekt budowlany nie mając do tego kwalifikacji, ani nie mając możliwości wpływu na kształt tego projektu. Zatwierdzając projekt budowlany organ administracji zdejmując odpowiedzialność z projektanta. Do rozważenia pozostaje zatem zwiększenie roli - i w ślad za tym odpowiedzialności - projektanta. Pozwolenie na budowę w większości krajów europejskich wydawane jest na poziomie gminy. Pan Andrzej Bratkowski zauważył ponadto, że problemem pozostają małe gminy, nie dysponujące wystarczającymi kadrami do obsługi takich spraw. Prof. Marek Szewczyk przypomniał, że w 1999 r. gminom odebrano możliwość wydawania decyzji w sprawie pozwolenia na budowę.

Podnosząc kwestię wzmocnienia statusu studium (także poprzez nadanie temu dokumentowi rangi aktu prawa miejscowego) wskazano, że wiele zapisów studium nie spełnia wymagań stawianych normom

prawnym, gdyż mają charakter opisu uwarunkowań i kierunków rozwoju. Podniesiono także, że gmina przyjmując studium nie zakładała, że akt ten będzie wywoływać skutki prawne, a zatem wprowadzenie tej zmiany wobec obowiązujących studiów może wywołać poważne skutki finansowe. Można jednak rozważyć, aby część zapisów studium miała rangę aktu prawa miejscowego (przykładowo: określenie przeznaczenia terenów). Prof. Marek Szewczyk zauważył ponadto, że obecna konstrukcja prawna zawartości studium zakłada występowanie w nim otwartego katalogu regulacji (zwrot „w szczególności”), co stoi w sprzeczności z granicami działalności prawotwórczej gminy, która musi być wyraźnie określona.

W dyskusji podniesiono również zagadnienia związane z finansowaniem infrastruktury technicznej, proponując partycypację finansową inwestora w tym zakresie oraz mechanizmy negocjacyjne pozwalające na określenie wymagań. Wskazano także na niemożność regulacji planowania przestrzennego na poziomie krajowym w Kodeksie, przy czym prof. Niewiadomski zapewnił, że Komisja nie planuje regulacji zagadnień z zakresu planowania na poziomie wyższym niż lokalny (gminny). Poinformował także, że Komisja działa w porozumieniu z Ministerstwem Rozwoju Regionalnego, które prowadzi reformę planowania na poziomie ponadlokalnym.

Dr Piotr Otawski oceniając negatywne uwagi w zakresie postępowań środowiskowych wskazał, że polski system ocen oddziaływania na środowisko, z osobnym postępowaniem administracyjnym, jest podobny do większości rozwiązań europejskich (poza Austrią i Niemcami). Regulacje ocen oddziaływania na środowisko mają charakter horyzontalny, dotyczą także przedsięwzięć regulowanych przepisami *ustawy – Prawo wodne, ustawy – Prawo geologiczne i górnicze*. Zmiana polegająca na wprowadzeniu do Kodeksu budowlanego tych regulacji oznacza, że Komisji musi gruntownie przebudować całość ustawy regulującej kwestię ocen oddziaływania na środowisko.

W dyskusji poruszono także tematykę ustaw specjalnych. Zaproszeni goście wskazywali na zalety tych rozwiązań podnosząc, że umożliwiają one budowę kluczowej infrastruktury, np. planowana ustawa o korytarzach przesyłowych umożliwi zabezpieczenie potrzeb energetycznych państwa. Projektowana infrastruktura może bowiem przebiegać przez wiele gmin, co w sytuacji lokalizacji inwestycji w oparciu o przepisy ogólne powoduje duże opóźnienia związane ze zmianą dokumentów planistycznych.

Prof. Niewiadomski zauważył, że rezygnacja z ustaw specjalnych nie oznacza odejścia od specjalnego trybu realizacji inwestycji celu publicznego. Rozwiązanie z ustawy specjalnej polegające przykładowo na wejściu na grunt w celu realizacji inwestycji, a potem negocjowaniu z właścicielem warunków wyłączenia jest stosowane na świecie, chodzi jednak o to, żeby procedura ta znalazła się w Kodeksie budowlanym jako rozwiązanie podstawowe. Odnosząc się do funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, Przewodniczący Komisji wskazał, że zasadna jest krytyka tej instytucji, bowiem zasada dobrego sąsiedztwa jest w Polsce określona w sposób nieprecyzyjny, sprzyjający niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy. Nie oznacza to jednak, że sama instytucja decyzji lokalizacyjnej jest prawnie nie do zaakceptowania.

**Na tym posiedzenie zakończono.**

**Sporządził:**

Michał Leszczyński



Departament Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa  
Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej