



**KOMISJA KODYFIKACYJNA
PRAWA BUDOWLANEGO**

KOMUNIKAT nr 14
z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego
w dniu 3 kwietnia 2013 r.

Na czternastym posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego obecni byli:

1. prof. Zygmunt Niewiadomski - Przewodniczący Komisji
2. Janusz Żbik - Zastępca Przewodniczącego Komisji
3. Krzysztof Antczak - Sekretarz Komisji
4. prof. Tomasz Bąkowski
5. dr Andrzej Bratkowski
6. prof. Roman Hauser
7. dr Adam Kowalewski
8. Anna Kubik
9. Maciej Lisicki
10. Maciej Mosiej
11. dr Piotr Otawski
12. Ryszard Trykosko
13. Łukasz Złakowski

Obradom Komisji przewodniczył prof. Zygmunt Niewiadomski.

Przewodniczący Komisji otworzył posiedzenie.

Posiedzenie przeprowadzono zgodnie z przyjętym porządkiem:

1. Sprawy organizacyjne.
2. Przepisy ogólne Kodeksu budowlanego, w tym podstawowe zasady procesu inwestycyjno-budowlanego - prof. Z. Niewiadomski.
3. Wolne wnioski.

W części organizacyjnej posiedzenia Komisja zdecydowała o modyfikacji harmonogramu prac poprzez umieszczenie w III etapie prac dodatkowych zagadnień, wynikających ze wstępnej systematyki Kodeksu. Zmianie nie uległ jednocześnie termin zakończenia III etapu prac - lipiec 2013 r.

Zaktualizowany harmonogram stanowi załącznik do komunikatu.

Przedstawiając projekt też Działu I Kodeksu (przepisy ogólne) prof. Niewiadomski stwierdził, iż mają one charakter szczególny. W założeniu projektodawcy mają być regulacją uniwersalną, odnoszącą się do całego procesu inwestycyjno-budowlanego. Mają to być ustalenia wyjęte niejako przed nawias pozostałych regulacji, i jako takie odgrywać istotną rolę w stosowaniu (interpretacji) szczegółowych norm Kodeksu.

Projektowane „Przepisy ogólne” Kodeksu zawierałyby trzy rozdziały, odnoszące się odpowiednio do: celu i przedmiotu regulacji (rozd. 1), definicji pojęć (rozd. 2) i ustaleń oraz zasad ogólnych procesu inwestycyjno-budowlanego (rozd. 3). Autor przedkładanych propozycji za szczególnie ważne uznał ustalenia i zasady ogólne, zawarte w rozdziale 3. Scharakteryzował je, dzieląc na pięć grup, związanych z: 1) prawną ochroną przestrzeni, 2) zakresem władztwa planistycznego gminy, 3) prawami i obowiązkami inwestora, 4) obowiązkami organów administracji w zapewnieniu sprawnego inwestowania oraz 5) pozostałymi kwestiami, w tym jawnością procesu inwestycyjno-budowlanego.

Prof. Niewiadomski podkreślił znaczenie kilku najważniejszych jego zdaniem zasad i ustaleń ogólnych, w tym: prawną ochronę przestrzeni jako dobra wspólnego, gospodarowanie przestrzemią na podstawie i w granicach ustaw oraz aktów planowania przestrzennego, określenia statusu prawno-planistycznego każdej nieruchomości, ale także prawa inwestora do zabudowy nieruchomości z zachowaniem warunków określonych przepisami oraz związanymi z tym prawami i obowiązkami, a nadto obowiązkami administracji publicznej w zakresie zapewnienia sprawnych i przejrzystych procedur.

Dyskusję nad zaprezentowanym materiałem rozpoczęło omówienie kwestii preambuły Kodeksu. Członkowie Komisji zauważyli, że byłaby ona miejscem na zawarcie stwierdzeń o charakterze deklaratoryjnym, dotyczącym celów Kodeksu, np. uproszczenia procesu budowlanego. Wskazano, że pomimo, iż obecnie obowiązujące Kodeksy nie mają preambuły, jej umieszczenie jest co do zasady możliwe - zwłaszcza, że w przeszłości istniała preambuła do Kodeksu pracy. Preambuły są także miejscem określenia celów regulacji w prawodawstwie unijnym. Zauważono, że Kodeks jest narzędziem realizacji określonej polityki, a zatem preambuła powinna zawierać deklaracje w zakresie celów tej polityki.

Podsumowując dyskusję w tym zakresie, Komisja postanowiła o umieszczeniu w Kodeksie preambuły, która jednak nie powinna być nadmiernie rozbudowana i w efekcie zastępować obszernego uzasadnienia Kodeksu. Preambuła zostanie opracowana w terminie jednego miesiąca.

Prof. Tomasz Bąkowski zauważył, że w miejsce pojęcia „władztwo planistyczne” zasadniej będzie posługiwać się określeniem „samodzielność planistyczna”, gdyż jest ono pochodną stwierdzenia „samodzielność jednostek samorządu terytorialnego”, występującego w innych regulacjach. Dr Adam Kowalewski zauważył, że w tezie 1, dotyczącej celów regulacji, brakuje deklaracji o ochronie interesu publicznego, w miejsce której widnieje jedynie zapis dotyczący wyważania interesów.

W dyskusji nad tezą 2, dotyczącą zakresu przedmiotowego Kodeksu, członkowie Komisji zaproponowali rozbudowę zaprezentowanego katalogu zagadnień. Prof. Tomasz Bąkowski zauważył, że w pkt 4 w brzmieniu: „*przygotowywanie gruntów pod inwestycje, w szczególności pod realizację infrastruktury technicznej*” powinna znaleźć się także infrastruktura społeczna, zaś w punkcie: „*zadania i kompetencje organów administracji publicznej w procesie inwestycyjno-budowlanym*” zapis powinien uwzględnić również funkcje kontrolne.

Prof. Roman Hauser wskazał na potrzebę zaznaczenia w zakresie przedmiotowym, że Kodeks będzie regulował również kwestie proceduralne - zwłaszcza, że Komisja musi ustalić, w jakim stopniu przepisy projektowanej regulacji wyłączą stosowanie *Kodeksu postępowania administracyjnego*. Dyrektor Krzysztof Antczak zauważył, że jest to tym bardziej istotne, że Kodeks może być miejscem kompleksowej regulacji proceduralnych aspektów instytucji zgłoszenia, która obecnie rodzi spory w doktrynie i orzecznictwie.

Regulacja w tym zakresie została wprowadzona do projektu jako pkt 13 tezy 2 w brzmieniu: „*tryb postępowania w sprawach rozstrzygnięć administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym*”.

Prof. Zygmunt Niewiadomski zauważył ponadto, że pkt 8 wyliczenia zakresu przedmiotowego w brzmieniu: „*szczególne zasady realizacji inwestycji publicznych*” sygnalizuje odejście od ustaw specjalnych na rzecz ogólnego porządku kodeksowego, który będzie przewidywał specjalne zasady realizacji określonych typów inwestycji.

Komisja zdecydowała o akceptacji dla tezy 3 projektu w brzmieniu: „*Kodeks nie reguluje ponadlokalnego planowania przestrzennego.*”.

Proponowana teza 4, określająca zakres wyłączeń przedmiotowych Kodeksu brzmi:

„*Przepisów Kodeksu nie stosuje się:*

1. *w zakresie rozstrzygnięć planistyczno-przestrzennych:*
 - a. *do obszarów morskich wód wewnętrznych, morza terytorialnego i wyłącznej strefy ekonomicznej, w rozumieniu przepisów o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej,*
 - b. *do terenów zamkniętych;*
2. *w zakresie zasad i warunków projektowania oraz realizacji inwestycji budowlanej - do wyrobisk górniczych w rozumieniu przepisów prawa geologicznego i górniczego.*”

Dyskusję nad tezą 4 rozpoczęło wystąpienie prof. Tomasza Bąkowskiego, który postulował objęcie regulacją kodeksową morskich wód wewnętrznych wskazując, że obecnie obowiązujące przepisy, zakładające rozdzielanie kompetencji w tym zakresie, są niejasne i wywołują wiele problemów w praktyce. Zauważył, że pogląd ten popierają także praktycy. Obszary morskie - zauważył - powinny być regulowane w zakresie planowania przestrzennego: zagadnienie dróg morskich, pasa technicznego, budowa sztucznych wysp, elektrownie wiatrowe, eksploatacja dna morza, infrastruktura techniczna na dnie morza. Jeśli jednak chodzi o obszary portów, przystani - jest to ciąg dalszy lądu. Należy też zauważyć, że jest wiele portów gminnych (Ustka, Elbląg) - wymaga to dalszych analiz. Pasa techniczny w rozumieniu projektowanej regulacji to przykład szczególnego obszaru zabudowy. Postulaty w zakresie obszarów morskich poparł minister Piotr Otawski zauważając, że regulacja morskich wód wewnętrznych z punktu widzenia ochrony środowiska zakłada obecnie istnienie dwóch rozłącznych kategorii terenów, podczas, gdy ochrona ta powinna być realizowana w sposób spójny, zintegrowany. Podał przykład inwestycji w zakresie terminala regazyfikacji skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu, w toku której uzyskano 4 decyzje środowiskowe, z uwagi na rozłączne potraktowanie obu typów terenów. Prof. Roman Hauser zauważył z kolei, że włączenie obszarów morskich osłabia klarowność regulacji Kodeksu, konsekwencją będzie potrzeba dodania licznych wyjątków od podstawowych ustaleń kodeksowych. Minister Andrzej Bratkowski wskazał, że gmina powinna mieć kompetencje w zakresie pasa technicznego, z wyłączenie wnętrza portów. Dr Adam Kowalewski i pan Łukasz Złakowski zauważyli, że gmina, której teren w przeważającej części położony jest na obszarze regulowanym obecnie przepisami dot. obszarów morskich, powinna dysponować narzędziami do zapewnienia ładu przestrzennego, gdyż obecne regulacje sprawiają wiele trudności w ich praktycznym zastosowaniu.

Odnosnie terenów zamkniętych zauważono, że kompetencje w tym zakresie powinny być przekazane do odpowiednich ministrów, jednak nie należy całkowicie wyłączać terenów zamkniętych spod regulacji Kodeksu. Wskazano, że należy rozważyć zakres interwencji Kodeksu wobec terenów zamkniętych - przykładowo czy powinny na nich obowiązywać warunki techniczne obiektów budowlanych. Jeśli dla terenów zamkniętych mają obowiązywać odrębne uregulowania, w sprawach nimi nieuregulowanych należy odsyłać do Kodeksu jako regulacji uniwersalnej. Zauważono także potrzebę rozróżnienia pomiędzy terenami zamkniętymi - wojskowymi, a ustalonymi przez ministra ds. transportu - głównie kolejowymi.

Ta druga kategoria terenów wymaga odrębnych rozstrzygnięć bowiem obecnie często zlokalizowane są na nich obiekty niezwiązane z zarządzaniem ruchem kolejowym. Pan Łukasz Złakowski zauważył, że obecnie na ok. 100.000 ha gruntów kolejowych nie więcej niż 15.000 ha wykorzystywanych jest do działalności kolejowej. Są to tereny zlokalizowane w strategicznych częściach miast, a jednocześnie są poza systemem planowania - powinny zostać przywrócone do tego systemu. Minister Andrzej Bratkowski wskazał ponadto, że teren zamknięty występuje nawet w centrum Warszawy. Należy zatem ograniczyć katalog terenów zamkniętych do miejsc, w których występują realne przesłanki dla podjęcia decyzji o zamknięciu terenu.

Dyrektor Krzysztof Antczak zaproponował ponadto rozważenie wyłączenia spod regulacji Kodeksu składowisk odpadów (rozumianych jako obiekty budowlane) oraz cmentarzy, przy czym nie dotyczy to części urbanistycznej Kodeksu, która musi regulować kwestię lokalizowania tego typu inwestycji. Zauważył także, że wyłączenie podziemnych wyrobisk górniczych z zakresu regulacji Kodeksu pozostawia problem zabudowy terenów znajdujących się nad tymi wyrobiskami. Ponadto wciąż istnieje problem regulacji kwestii budowy tuneli drogowych i kolejowych.

Po dyskusji Komisja zdecydowała o odłożeniu decyzji w przedmiocie katalogu wyłączeń stosowania Kodeksu do czasu uzyskania ekspertyzy zewnętrznej dotyczącej zasadności i zakresu uregulowania w Kodeksie kwestii obszarów morskich. Ekspertyza taka powstanie w terminie około 2 miesięcy.

W dyskusji odnośnie rozdziału II - słownika pojęć, prof. Zygmunt Niewiadomski wskazał, że zbiór ten będzie uzupełniany w miarę postępu prac Komisji, zaś poprawność opracowanych definicji będzie oceniana po opracowaniu norm kodeksowych. Oceniał, że definicje zawarte w tym rozdziale powinny mieć trwały charakter, nie zaś odsyłać do zmieniających się często ustaw. Pojęcia ogólne nie powinny być definiowane, jest to bowiem zadanie orzecznictwa. Prof. Tomasz Bąkowski zauważył, że definicje pochodzące z nauki urbanistyki (ład przestrzenny) nie muszą być definiowane w Kodeksie, z czym nie zgodził się dr Adam Kowalewski. Prof. Roman Hauser zauważył ponadto potrzebę unifikacji pewnych pojęć na gruncie prawa procesu inwestycyjno-budowlanego i prawa podatkowego.

Odnosnie rozdziału III, prof. Zygmunt Niewiadomski rozpoczął od wskazania, że zostanie on uzupełniony o tezę w brzmieniu: *„Każdy ma prawo do zabudowy nieruchomości, do której ma tytuł prawny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”*.

W dyskusji dużo miejsca poświęcono zapisom dotyczącym dostępu do infrastruktury technicznej:

1. *„Inwestor ma prawo dostępu do niezbędnej infrastruktury technicznej w obszarze urbanizacji.”*
2. *„Poza obszarami urbanizacji koszty doprowadzenia infrastruktury obciążają inwestora.”*

Zauważono, że nie jest jasne, czy pierwsza z tez nie będzie podstawą prawną roszczenia o realizację infrastruktury, adresowanego do gminy. Pan Maciej Lisicki wskazał, że w Gdańsku są przypadki zabudowy śródmiejskiej, na terenie której nie można zapewnić infrastruktury dla nowych przedsięwzięć z uwagi na ograniczenia techniczne sieci, jednocześnie jeśli gmina prowadzi aktywną politykę inwestycyjną, może wybudować inwestorowi infrastrukturę poza obszarem urbanizacji. Zapisy nie powinny być zatem tak kategoryczne. Dr Adam Kowalewski zauważył, że nie wszędzie na obszarach zurbanizowanych udaje się zapewnić uzbrojenie terenu. Należy się zatem zastanowić nad rozwiązaniami uwzględniającymi wyjątki, ale co do zasady tezy te powinny zostać jako regulacje ogólne. Dr Kowalewski ocenił też, że wszystkie zaprezentowane tezy są zbieżne z ustaleniami zespołu ds. planowania miejscowego i lokalizacji inwestycji.

W toku dyskusji zauważono, że w tezie 7, zawierającej wyliczenie wartości podlegających ochronie prawnej w procesie inwestycyjno-budowlanym powinno się także uwzględnić ekonomiczne uwarunkowania urbanistyki (np. poprzez zapis *„racjonalność ekonomiczna rozwiązań urbanistycznych”*), ponadto ochronie nie powinny podlegać wymagania środowiska, ładu przestrzennego, lecz właśnie *„środowisko”*, *„ład*

przestrzenny” itd. W tezie 8 w brzmieniu „Gospodarowanie przestrzenią następuje na podstawie i w granicach ustaw oraz aktów planowania przestrzennego.” wskazano na potrzebę sformułowania katalogu źródeł prawa w sposób uwzględniający prawo unijne oraz międzynarodowe.

Odnosnie zaproponowanej tezy w brzmieniu: „W przypadkach określonych w Kodeksie organ administracji, rozstrzygając w indywidualnej sprawie, może odstąpić od warunków określonych przepisami prawa, jeśli wymaga tego interes inwestora, a interes publiczny lub interes osób trzecich nie stoją temu na przeszkodzie.” wskazano, że doprecyzowania wymaga, jakie warunki mogą być przedmiotem odstępstwa.

Komisja zdecydowała o dodaniu w pierwszym zdaniu tezy „Tereny niezabudowane mogą być przeznaczane pod zabudowę w aktach planistycznych gminy wyłącznie w przypadku niedoboru obszarów zabudowanych. Gmina powinna przeciwdziałać zabudowie rozproszonej.” określenia „co do zasady”.

Komisja przyjęła przedstawiony projekt tez Działu I Kodeksu, ze zmianami wprowadzonymi w wyniku dyskusji. Odnosnie czterech tez zawartych w projekcie:

1. „Inwestor może żądać przyrzeczenia dla zamierzonych robót budowlanych.”
2. „Inwestor ma prawo dostępu do niezbędnej infrastruktury technicznej w obszarze urbanizacji.”
3. „Poza obszarami urbanizacji koszty doprowadzenia infrastruktury obciążają inwestora.”
4. „W przypadkach określonych w Kodeksie organ administracji, rozstrzygając w indywidualnej sprawie, może odstąpić od warunków określonych przepisami prawa, jeśli wymaga tego interes inwestora, a interes publiczny lub interes osób trzecich nie stoją temu na przeszkodzie.”

- ustalono, że dyskusja nad ich brzmieniem i zasadnością ich umieszczenia w Kodeksie zostanie przeprowadzona w terminie późniejszym, przy czym redakcja dwóch pierwszych tez zostanie rozstrzygnięta na posiedzeniu w dniu 17 kwietnia br.

Na tym posiedzenie zakończono.

Sporządził:

Michał Leszczyński

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