



**KOMISJA KODYFIKACYJNA
PRAWA BUDOWLANEGO**

KOMUNIKAT nr 15
*z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego
w dniu 17 kwietnia 2013 r.*

Na piętnastym 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. Robert Dziwiński
7. prof. Roman Hauser
8. dr Adam Kowalewski
9. Anna Kubik
10. Maciej Lisicki
11. Eugeniusz Mzyk
12. dr Piotr Otawski
13. prof. Marek Szewczyk
14. Ryszard Trykosko
15. Łukasz Złakowski

Obradom Komisji przewodniczył prof. Zygmunt Niewiadomski.

Przewodniczący Komisji otworzył posiedzenie.

Posiedzenie przeprowadzono zgodnie z przyjętym porządkiem:

1. Preambuła do Kodeksu budowlanego - prof. Z. Niewiadomski.
2. Planowanie miejscowe. Lokalizacja inwestycji. - dr A. Kowalewski.
3. Inwestowanie na obszarze bez planu miejscowego - dr A. Kowalewski.
4. Dyskusja.
5. Ustalenia.
6. Sprawy organizacyjne.
7. Wolne wnioski.

Prof. Zygmunt Niewiadomski zaprezentował projekt preambuły Kodeksu budowlanego w brzmieniu:

„W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju, ładu przestrzennego oraz ochrony przestrzeni, stanowiącej niezbywalny element dziedzictwa narodowego, stojąc na gruncie poszanowania zasad demokratycznego państwa prawa, w tym konstytucyjnie chronionego prawa własności i ustrojowej roli samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przestrzenią, w trosce o sprawne inwestowanie, pozbawione barier biurokratycznych, oparte na dialogu i współpracy wszystkich uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego, ze świadomością potrzeby porządkowania prawa, stanowi się, co następuje:”

Prof. Niewiadomski wyjaśnił, że przedstawiona preambuła określa najważniejsze cele Kodeksu i wartości, jakie ten akt prawny będzie reprezentował. Preambuła opisuje zatem ogólną filozofię aktu prawnego. Rozpoczyna ją stwierdzenie dotyczące zrównoważonego rozwoju kraju – podkreśla to konieczność działań na rzecz rozwoju, a w ramach tego rozwoju na rzecz rozwoju o charakterze zrównoważonym. Kolejne elementy to ład przestrzenny i ochrona przestrzeni. Prof. Niewiadomski zauważył, że ochrona interesu publicznego w pierwszym akapicie jest silnie wyeksponowana i przeważa nad odniesieniami do prorozwojowego charakteru Kodeksu. Preambuła zawiera także odwołanie do demokratycznego państwa prawa, jak również do konstytucyjnej ochrony prawa własności oraz miejsca samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przestrzenią. To gmina decyduje o kształcie przestrzeni na swoim terytorium. Prof. Niewiadomski podkreślił, że jednym z najważniejszych celów prac Komisji jest usprawnienie inwestowania, stąd deklaracja rozpoczynająca trzeci akapit. Akapit czwarty z kolei to odpowiedź na dokonywane obecnie krytyczne oceny stanu regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego.

W dyskusji członkowie Komisji wyrazili pozytywną opinię na temat zaproponowanego brzmienia preambuły, zgłaszając jednocześnie szereg uwag szczegółowych, omówionych poniżej. Prof. Tomasz Bąkowski zwrócił jednocześnie uwagę, że preambuła będzie pierwszą podstawową regułą wykładni kolejnych przepisów Kodeksu.

Prof. Tomasz Bąkowski zaproponował zastąpienie pojęcia „ustrojowej roli” samorządu terytorialnego określeniem „samodzielności” tego samorządu. Minister Andrzej Bratkowski zauważył, że „ustrojowa rola” to szersze i właściwsze sformułowanie, przy czym można dodać, że chodzi o rolę „w gospodarowaniu przestrzenią lokalną”. Dr Adam Kowalewski zaproponował „ustrojową rolę państwa, a zwłaszcza samorządu”. Prof. Niewiadomski zauważył, że pojęcie „ustrojowa rola samorządu terytorialnego” podkreśla ogół kompetencji samorządu w dziedzinie planowania przestrzennego. Ustrojowej roli państwa nie trzeba z kolei podkreślać, gdyż rola ta jest oczywista.

Dyrektor Krzysztof Antczak wniósł o rozważenie dookreślenia, do czego odwołują się pojęcia określone w preambule, gdyż przykładowo pojęcie zrównoważony rozwój jest szeroko omówione w obowiązującej Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Komisja zdecydowała o przyjęciu akapitów 1 oraz 2 w zaproponowanym brzmieniu.

Odnosnie brzmienia akapitu 3, minister Andrzej Bratkowski zaproponował rezygnację z pojęcia „bariery biurokratyczne”, z czym zgodził się dr Adam Kowalewski oraz minister Robert Dziwiński wskazując dodatkowo, że deklaracja o sprawnym inwestowaniu stanowi dostatecznie jasny przekaz. Nie zgodził się z tym pan Łukasz Złakowski podnosząc, że w procesie inwestycyjno-budowlanym funkcjonują różne bariery, nie tylko biurokratyczne, lecz także ekonomiczne. Prof. Roman Hauser zaproponował brzmienie „pozbawione wszelkich utrudnień”.

Komisja zdecydowała o usunięciu określenia „pozbawione barier biurokratycznych”.

Minister Robert Dziwiński zaproponował dodatkowo uwzględnienie w preambule elementu bezpieczeństwa w budownictwie, gdyż jego zapewnienie jest jednym z głównych zadań państwa – przyjęto w zapis w akapicie 3: „sprawne i bezpieczne inwestowanie”.

Minister Andrzej Bratkowski zwrócił uwagę, że pojęcie „proces inwestycyjno-budowlany” ma w budownictwie nieco inne znaczenie, niż na forum Komisji. Prof. Niewiadomski zauważył, że określenie „proces inwestycyjno-budowlany” podkreśla element urbanistyczny przedsięwzięć. Zauważył, że z językowego punktu widzenia określenie to może wydawać się nieprawidłowe (*idem per idem*). W związku z tym pojawia się propozycja określenia „proces budowlany” i szerokiego rozumienia tego określenia (z uwzględnieniem etapu urbanistycznego). Dr Adam Kowalewski zaproponował brzmienie „proces urbanistyczno-budowlany” lub „proces inwestycyjny”. Prof. Tomasz Bąkowski zauważył, że określenie „proces inwestycyjno-budowlany” ma charakter konwencjonalny, doktryna posługuje się nim od pewnego czasu, zaproponował jednocześnie redakcję akapitu 3 w brzmieniu: „w trosce o sprawną, bezpieczną realizację procesu inwestycyjno-budowlanego opartego na dialogu i współpracy wszystkich uczestników”. Poparcie dla określenia „proces inwestycyjno-budowlany” wyraziła także dyrektor Anna Kubik dodając, że stwierdzenie „bezpieczne inwestowanie” może być kojarzone z wymiarem finansowym działalności inwestycyjnej.

Prof. Niewiadomski wyjaśnił, że akapit 4 preambuły to krótka deklaracja o charakterze czysto publicystycznym, stanowi jednak element wart zaszyfrowania z uwagi na powszechne przekonanie o niskiej jakości i braku stabilności obecnych regulacji prawnych.

Komisja przyjęła 4 akapit w brzmieniu po dyskusji.

Preambuła po zmianach wprowadzonych w wyniku dyskusji brzmi następująco:

„W celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju kraju, ładu przestrzennego oraz ochrony przestrzeni, stanowiącej niezbywalny element dziedzictwa narodowego, stojąc na gruncie poszanowania zasad demokratycznego państwa prawa, w tym konstytucyjnie chronionego prawa własności i ustrojowej roli samorządu terytorialnego w gospodarowaniu przestrzenią, w trosce o sprawne i bezpieczne inwestowanie, oparte na dialogu i współpracy uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego, ze świadomością potrzeby porządkowania prawa, stanowi się, co następuje:”

Dr Adam Kowalewski oraz pan Łukasz Złakowski przedstawili projekt tez Kodeksu w części urbanistycznej, obejmującej działy V-VII (zgodnie z przyjętą, wstępną systematyką). Dr Kowalewski wyjaśnił, że zaprezentowany materiał jest spójny z tezami Działu I Kodeksu, przy czym pojęcia „obszar” i „teren” używane są zamiennie. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w gminie uzupełniono o autonomiczną część dzielącą obszar gminy na trzy typy terenów: zabudowane, rozwoju zabudowy oraz chronione przed zabudową. Zaproponowane zostaną także zasady delimitacji tych terenów.

W tym zakresie wskazano na toczące się obecnie w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prace nad sporządzeniem ekspertyzy dotyczącej zasad delimitacji tych terenów. W zależności od typu terenu różna będzie procedura lokalizacyjna. Zasada dobrego sąsiedztwa w obecnym rozumieniu

zostanie zastąpiona szeregiem regulacji w zależności od typu terenu. Na obszarach chronionych przed zabudową dopuszczony będzie zamknięty katalog typów zabudowy. Lokalne przepisy urbanistyczne obowiązywać będą mogły tylko na terenie zabudowanym i tylko na obszarze bez planu miejscowego. Jeśli na terenie zabudowanym brak jest planu miejscowego i lokalnych przepisów urbanistycznych – możliwa będzie zabudowa na podstawie przepisów Kodeksu. Podobnie, na podstawie przepisów Kodeksu, możliwa będzie zabudowa terenów chronionych. Z kolei tereny rozwoju zabudowy objęte będą obowiązkiem sporządzenia planu miejscowego, bez którego nie będzie możliwa lokalizacja zabudowy.

Odnosnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego nie są proponowane znaczne zmiany, chociaż podjęto próbę większej integracji planowania ze scaleniami i podziałami nieruchomości. Uchwalenie planu miejscowego ma też wywoływać określone, nowe skutki w sferze ewidencyjnej gruntów i budynków. Zaproponowano także nowy tryb zaskarżania planów miejscowych, w ramach którego pierwsza skarga na plan, która wpłynie do sądu administracyjnego, spowoduje wezwanie obwieszczeniem wszystkich mających interes prawny do przyłączenia się do postępowania w określonym terminie. W ten sposób legalność planu miejscowego będzie badana przez sąd wyłącznie raz.

Elementem nowym będzie normatyw urbanistyczny zbiór przepisów obowiązujących powszechnie, odnoszących się do decyzji planistycznych. Dr Kowalewski wyjaśnił, że kluczowe zmiany proponowane są w odniesieniu do terenów pozbawionych planów miejscowych. Dział VII dotyczy lokalizacji inwestycji. Proponowane jest wprowadzenie informacji o terenie jako powszechnie dostępnego elementu procesu inwestycyjnego.

Odnosnie urbanistycznego planu realizacyjnego (UPR) dr Kowalewski wskazał, że generalną ideą UPR jest stworzenie instytucji, która funkcjonuje już w innych państwach i jest ważnym elementem rozwoju miast – w oparciu o zasadę dobrowolnej współpracy podmiotów publicznych i prywatnych przy inwestowaniu. Przygotowane zostały także ustalenia w zakresie inwestycji ponadlokalnych, które przekazano zespołowi prof. Tomasza Bąkowskiego celem ujednoczenia wyników prac. Istotne jest, aby UPR nie stał się instrumentem wymuszenia swoich praw przez jedną ze stron, dlatego ma być w pełni fakultatywny. Wstępnie założono, że procedurę UPR ma otwierać decyzja administracyjna, jednak trwają prace nad innym rozwiązaniem.

Prof. Zygmunt Niewiadomski uznał zaprezentowane tezy, pośród których można zauważyć wiele nowych rozwiązań, za duży postęp w pracach Komisji w kierunku stworzenia integralnego zespołu tez Kodeksu budowlanego. Wskazał, że tezy są sformułowane w sposób normatywny, co jest zgodne z oczekiwaniami względem tego typu opracowań. Tezy określił jako zróżnicowane – większość z nich jest dobrze dopracowana, jednak wciąż pozostają rozwiązania wymagające dalszej pracy, jak na przykład określenie sposobu wyznaczania trzech kategorii terenów w studium. Jako pozytywne ocenił dostrzeżenie zasadniczej osi podziału gminy na obszary posiadające plan miejscowy oraz pozbawione tego planu, a w efekcie sformułowanie odmiennych zasad gospodarowania przestrzenią dla tych obszarów. Zauważył, że projekt wyróżnia w istocie trzy kategorie aktów planistycznych, pośród których nie ma krajowych przepisów urbanistycznych – są to przepisy Kodeksu określające zasady lokalizacji inwestycji na obszarach bez planów miejscowych.

Jako wadę przedstawionych rozwiązań prof. Niewiadomski wskazał brak określenia charakteru normatywu urbanistycznego – nie jest jasne czy ma on stanowić zbiór norm prawnych czy technicznych (te drugie bowiem co do zasady powinny znaleźć się poza Kodeksem). Brak także części rozstrzygnięć w zakresie przepisów urbanistycznych (w tym: określenia trybu nadzoru nad uchwałą w tej sprawie, warunków zaskarżenia uchwały, procedury uchwalania).

Prof. Niewiadomski zauważył, że urbanistyczny plan realizacyjny powinien być przedmiotem regulacji innej części kodeksu, dotyczącej partnerstwa publiczno-prywatnego, gdyż UPR w istocie jest porozumieniem o szczególnych zasadach realizacji inwestycji. Rozstrzygnięcia dotyczące lokalizacji inwestycji również wymagają dalszej pracy, może ona jednak być kontynuowana w ramach zespołu prof. Tomasza Bąkowskiego.

Kolejnym dylematem wymagającym dopracowania pozostaje kwestia ograniczeń na obszarach bez planów miejscowych. Można w tym zakresie rozważać model niemiecki, w którym dla terenów bez planu miejscowego dopuszcza się zabudowę o charakterze infrastruktury funkcji terenu oraz inwestycje o charakterze publicznym. W tym modelu inwestowanie na obszarze bez planu miejscowego stanowi wyjątek. Istnieje jednak druga koncepcja, o bardziej prorozwojowym charakterze – zakłada ona szersze dopuszczenie zabudowy, wyjście poza zamknięty katalog zawarty w propozycji tez, jednak nie tak szeroko jak obecnie. Taki model może powodować brak skutecznego przeciwdziałania zjawisku rozlewania zabudowy. Określenie rodzajów zabudowy dopuszczalnej na terenach pozbawionych planów miejscowych wymaga zatem ponownego rozważenia.

Zauważenia wymagają mechanizmy ekonomiczne w planowaniu, w tym w szczególności kwestia obowiązków gmin w zakresie zapewnienia infrastruktury, a także mechanizmy podatkowe i rozbudowane skutki ekonomiczne wejścia w życie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Odnosnie planów miejscowych jako pozytywny element prof. Niewiadomski ocenił stabilizację prawną uchwał w sprawie planów poprzez nowe zasady zaskarżenia do sądu administracyjnego. Oceniał, że można rozszerzyć te zasady także na studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Jako pozytywny element wskazał także na szersze niż dotychczas zastosowanie mechanizmu wykonania zastępczego, znany jest on z wielu krajów europejskich. Przed przystąpieniem do sporządzania planu miejscowego wprowadzono także korzystne rozwiązania w zakresie ankietowania mieszkańców. Jako dylemat prof. Niewiadomski wskazał kwestię istnienia dwóch procedur zmiany planu miejscowego w zależności od istotności zmian. Zauważył, że zmiana nieistotna to w istocie taka zmiana, która nie wpływa na treść ustaleń planu, a zatem jej procedowanie może być pozbawione celu.

Dr Adam Kowalewski oraz pan Łukasz Złakowski uzupełniająco wskazali, że charakter prawny normatywu urbanistycznego jest opisany w projekcie tez. Wyjaśnili, że rozwiązanie dylematu w zakresie stopnia dopuszczenia zabudowy na obszarach bez planu miejscowego polega na wyróżnieniu terenów chronionych przed zabudową (minimum dopuszczenia zabudowy) oraz terenów innych, pozbawionych planu miejscowego (szersze dopuszczenie zabudowy). Zakres zmian uznanych za nieistotne zostanie dopracowany. Kodeks będzie się również odnosił do treści planu miejscowego – wprowadzony zostanie między innymi obowiązek strefowania. Normatyw urbanistyczny będzie zawierał przepisy obowiązujące przy opracowywaniu planów miejscowych. Wyjaśnił, że elementy zasygnalizowane w tezach są przedmiotem dalszych prac Zespołu. Członkowie Zespołu wskazali również, że powiązanie scaleń i podziałów z planem miejscowym jest niezwykle istotne z punktu widzenia urbanistyki. Trudno jest obecnie przeprowadzać te czynności z uwagi na protesty właścicieli nieruchomości. Jest to w efekcie instrument martwy. Scalenia i podziały będą przeprowadzane na podstawie planu, jednak nie przez sam plan miejscowy. Celem jest powiązanie tej kwestii z planem, wprowadzenie jakiejś formy obowiązku lub terminu na dokonanie scaleń i podziałów (na wzór rozwiązań szwedzkich). Prof. Marek Szewczyk zaproponował, aby traktować scalenia i podziały jako instytucję planu miejscowego, ale odrębną w stosunku do tego planu. Obecnie sięga się bowiem do tej instytucji bardzo rzadko, gdyż jest ona konfliktogenna. Prof. Niewiadomski poparł tę propozycję. Sędzia Eugeniusz Mzyk także wskazał, że kwestie podziałów i scaleń powinny być w odrębnej uchwale.

Prof. Marek Szewczyk zaproponował uściślenie katalogów aktów obowiązujących na poszczególnych obszarach poprzez wskazanie, że na obszarze bez planu miejscowego obowiązywać mogą lokalne i krajowe przepisy urbanistyczne oraz sam Kodeks, zaś w sytuacji gdy plan miejscowy został uchwalony – lokalne i krajowe przepisy urbanistyczne. Celem tej propozycji jest zawężenie zakresu ustaleń planu miejscowego z uwagi na fakt dodania w studium ustaleń powszechnie obowiązujących, które czynią ten dokument ważniejszym od planu miejscowego. Dr Kowalewski wyraził sprzeciw wobec rozwiązania dopuszczającego obowiązywanie lokalnych przepisów urbanistycznych na obszarach z planem miejscowym. Prof. Marek Szewczyk zauważył ponadto, że w rozwiązaniach dotyczących obowiązywania krajowych przepisów urbanistycznych na terenach zabudowanych, można dostrzec podobieństwa do warunków wydawania decyzji w przedmiocie warunków zabudowy, obowiązujących obecnie, ze zmodyfikowaną zasadą dobrego sąsiedztwa (wyznaczenie maksymalnego limitu obszaru analizowanego, zasada kontynuacji funkcji i formy).

Odnosnie inwestycji celu publicznego prof. Szewczyk zauważył, że na terenach chronionych przed zabudową nieuzasadniona jest niczym nieograniczona preferencja dla ponadlokalnych inwestycji o tym charakterze - trudno pogodzić to z zasadą proporcjonalności, inwestycje publiczne nie są bowiem jako całość ważniejsze od inwestycji prywatnych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, w państwie prawa nie obowiązuje żadna zasada nakazująca z góry przyjmować prymat interesu publicznego nad interesem prywatnym. Nie można zatem uprzywilejować automatycznie każdej inwestycji celu publicznego, powinna obowiązywać w tym zakresie jakaś gradacja (inne zasady dla elektrowni atomowej, inne dla lokalnych inwestycji). Pan Łukasz Złakowski zauważył, że celem tak określonych zasad jest włączenie inwestycji obecnie regulowanych ustawami specjalnymi do porządku kodeksowego. Minister Robert Dziwiński zaproponował, aby nie rozstrzygać tej kwestii szczegółowo do czasu określenia definicji celu publicznego, zaś dr Kowalewski dodał, że dyskusja w tym zakresie powinna zostać przeprowadzona po prezentacji rozwiązań w zakresie inwestycji celu publicznego przez zespół prof. Bąkowskiego. Prof. Niewiadomski zaproponował wyłączenie zagadnień dotyczących inwestycji publicznych oraz urbanistycznego planu realizacyjnego z tej w części urbanistycznej. Sędzia Eugeniusz Mzyk wskazał, że Kodeks powinien stanowić alternatywę choćby dla projektowanej obecnie ustawy o korytarzach przesyłowych.

W uwagach szczegółowych prof. Marek Szewczyk wskazał, że uzasadnienie i prognoza skutków finansowych studium nie powinny stanowić załącznika do uchwały. Prof. Niewiadomski zauważył, że w celu umożliwienia oceny ewentualnego nadużycia władztwa planistycznego na etapie kontroli uchwały konieczne jest odniesienie się do uzasadnienia, zaś minister Piotr Otawski dodał, że plan podlegający strategicznej ocenie – zgodnie z przepisami odrębnymi - ma zawierać „podsumowanie” czyli uzasadnienie w odniesieniu do uchwał.

Prof. Szewczyk zauważył także, że zaprezentowany katalog ustaleń objętych plan miejscowym ma charakter obligatoryjny, co jest niecelowe i opiera się na błędnie rozumianej analogii z zakresem upoważnienia ustawowego do wydania rozporządzenia. Zwrócił ponadto uwagę na kwestię wymaganej skali opracowania planistycznego w kontekście elektronizacji trybu sporządzania planów miejscowych oraz wprowadzenia elektronicznych publikatorów urzędowych.

Minister Robert Dziwiński zauważył, że możliwe jest przyjęcie rozwiązania, w ramach którego krajowe przepisy urbanistyczne (w istocie: przepisy Kodeksu) wprowadzają określone ograniczenia, zaś plan miejscowy może te ograniczenia znosić.

W dyskusji nad zaprezentowanym materiałem pan Maciej Lisicki wskazał, że wymaga jasnego doprecyzowania ustalenie, iż na obszarze rozwoju zabudowy nie ma możliwości inwestowania bez planu miejscowego. Obszary ochrony przed zabudową powinny być w istocie terenami o ograniczonej zabudowie,

nie ma bowiem całkowitej ochrony przed zabudową a jedynie ograniczenie zabudowy. Odnośnie sposobu określania wielkość terenów rozwoju zabudowy zauważył, że trudno jest jednoznacznie zdefiniować pojęcie „rzeczywiste potrzeby rozwoju gminy” - gmina powinna bowiem mieć szersze możliwości decydowania o swoim rozwoju, a nie polegać na algorytmie matematycznym. Nie jest także jasne pojęcie „obszary tworzące zespół urbanistyczny” jako minimalne obszary, dla których sporządza się plan miejscowy. Podał przykład planu miejscowego dla obszaru 15 m² – uchwalonego w celu przeznaczenia fragmentu terenu pod drogę publiczną. Wskazał także, że konsultacje społeczne przed decyzją o przystąpieniu do sporządzenia planu miejscowego są niepotrzebne i wydłużają procedurę planistyczną. Konsultacje te zasadne są na etapie sporządzania planu.

W odniesieniu do studium prof. Bąkowski zauważył, że z tego wynika, że jest ono aktem prawa miejscowego. Ustalenia wymaga także sposób egzekwowania obowiązku powiązania studium z innymi strategiami i planami. Zauważył, że uściślenia wymaga charakter prawny informacji o terenie – może to być zaświadczenie lub przyrzeczenie publiczne. Odnośnie zachowania znanej z obecnych rozwiązań stawki opłaty planistycznej, ale w wysokości od 10 do 30% ustalenia wymaga czy stawka ta jest określona w zasadnej wysokości oraz czy nie zastąpić tej instytucji podatkiem od nieruchomości. Pan Łukasz Złakowski zwrócił uwagę na charakter opłaty planistycznej jako dynamicznego elementu opodatkowania nieruchomości, zbliżonego w charakterze do podatku katastralnego. Możliwe jest także powiązanie opłaty planistycznej i adiacenckiej. Pomysł zastąpienia renty planistycznej podatkiem poparł minister Robert Dziwiński.

Minister Robert Dziwiński zauważył, że na obszarze rozwoju zabudowy zaproponowano obowiązek planistyczny, inwestowanie na tym obszarze może być zatem trudniejsze niż na obszarze ograniczeń zabudowy. W gminie muszą być także wyznaczane tereny bezwzględniego zakazu zabudowy, co powinno nastąpić w studium (w ramach ustaleń powszechnie obowiązujących). Studium powinno zatem wyznaczać tereny, dla których uchwała się lokalne przepisy urbanistyczne oraz tereny bez tych przepisów – na których obowiązuje całkowity zakaz zabudowy. W zaproponowanych tezach jedynym aktem wprowadzającym zakaz zabudowy jest plan miejscowy – wymaga to przeanalizowania. Odnośnie skutków finansowych wejścia w życie planów miejscowych zauważył, że podstawą oszacowania wartości nieruchomości powinien być faktyczny sposób jej wykorzystania, nie zaś hipotetycznie możliwy. Analizy wymaga także kwestia roszczeń na etapie określania typów terenów w studium. Pan Łukasz Złakowski zauważył, że w rozwiązaniach szwedzkich, dalece chroniących interes publiczny, mówi się o potencjale ekonomicznym nieruchomości. Trzeba dokonać dogłębnej analizy skutków finansowych wejścia w życie Kodeksu, żeby uniknąć niepożądanych rezultatów, np. w postaci nie wyznaczania terenów ochrony przed zabudową. Sędzia Eugeniusz Mzyk zauważył, że jeżeli fragment studium będzie miał charakter prawa miejscowego to musi się to wiązać z roszczeniami odszkodowawczymi. Pytanie brzmi także jaki będzie stopień związania planów ustaleniami studium. Prof. Marek Szewczyk zauważył, że z treści tez wynika, że studium ma wiązać gminę przy sporządzaniu planów miejscowych. Wskazał także, że jako praktyk ma negatywne doświadczenia przy stosowaniu przepisów obecnie obowiązujących, określających relacje między studium a planami. Pan Łukasz Złakowski wskazał, że jednym z celów normatywu urbanistycznego będzie wprowadzenie tożsamyh pojęć do studium i planu miejscowego.

Minister Andrzej Bratkowski nie zgodził się z podtrzymaniem zasady, że uchwalenie planu miejscowego powoduje obowiązek wyposażenia terenu w infrastrukturę przez gminę. Postulat ten poparł także pan Maciej Lisicki oraz pan Ryszard Trykosko.

Minister Piotr Otawski wskazał, że należy rozważyć wyłączenie lokalnych przepisów urbanistycznych spod procedury strategicznej oceny oddziaływania na środowisko.

Komisja po dyskusji przyjęła następujące ustalenia:

1. Komisja zaakceptowała system gospodarowania przestrzenią w gminie, zaproponowany przez Zespół dr Kowalewskiego, w ramach którego studium stanowi akt polityki wewnętrznej, o charakterze wewnętrznie obowiązującym, z wyjątkiem ustaleń wiążących, a dotyczących wyznaczenia trzech kategorii obszarów. W związku z ww. podziałem na kategorie obszarów, w studium stworzone zostaną trzy reżimy (porządki) prawne gospodarowania przestrzenią.
2. W zakresie mechanizmów ekonomicznego oddziaływania na racjonalne gospodarowanie przestrzenią Komisja zdecydowała o utrzymaniu obowiązku zapewnienia przez gminy infrastruktury na obszarze zabudowanym i rozwoju zabudowy. Jednocześnie postanowiono o braku obowiązku gminy zapewnienia tej infrastruktury na obszarze ograniczonej zabudowy.

Komisja ustaliła, że zespół dr Kowalewskiego uzupełni zaprezentowany materiał, skonsultuje z członkami Komisji w trybie obiegowym i na następnym posiedzeniu Komisji przedstawi poprawione tezy, które poddane zostaną pod głosowanie Komisji.

Komisja ustaliła także, że publikacji w Internecie podlegać będzie kompletny zbiór tez Kodeksu, nie zaś tezy prezentowane częściowo (na poszczególnych posiedzeniach Komisji).

Komisja zdecydowała o wprowadzeniu zmian do harmonogramu:

1. Punkt „Skutki prawne nielegalnych działań inwestora” (pierwotnie – 19 czerwca 2013 r.) zamieniono z punktem „Działalność inwestycyjna na obszarach zdegradowanych przyrodniczo i technicznie” (pierwotnie – 3 lipca 2013 r.).
2. Do punktów „Skutki prawne nielegalnych działań inwestora” oraz „Realizacja inwestycji budowlanych” jako koreferenta wyznaczono prof. Marka Szewczyka.

Minister Janusz Żbik poinformował o wniosku Zespołu ds. Infrastruktury, Rozwoju Lokalnego, Polityki Regionalnej oraz Środowiska Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego o zaopiniowanie przez Komisję *projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw*, który znajduje się obecnie w fazie opiniowania przez Komisję Wspólną.

Komisja podjęła w tej kwestii uchwałę w następującym brzmieniu:

„Stosownie do regulacji § 7 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. z 2012 r. poz. 856) zadaniem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego jest „opracowanie przepisów rangi ustawowej w sposób kompleksowy regulujących proces inwestycyjno-budowlany”. Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego nie upoważniono do opiniowania aktów prawnych. W tej sytuacji Komisja nie może uznać się za właściwą w sprawie wyrażenia szczegółowej opinii o projekcie założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, opracowanym w Ministerstwie.

Tym niemniej Komisja Kodyfikacyjna, analizując na użytek swoich prac, dotychczasowe rozwiązania prawne, uznała przedmiotową propozycję za pozostającą - co do zasady – w zgodzie z kierunkami prac Komisji w tym zakresie.”

Dyrektor Krzysztof Antczak przedstawił informację o stanie prac legislacyjnych nad rozporządzeniem zmieniającym rozporządzenie w sprawie Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. Projekt ten znajduje się na etapie wpisu do Wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

Prof. Tomasz Bąkowski poinformował, że została wystosowana prośba do eksperta zewnętrznego, dotycząca ekspertyzy w zakresie obszarów morskich. Ekspertyzy tej nie może sporządzić prof. Pyć, z uwagi na członkostwo w Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Morskiego.

Na tym posiedzenie zakończono.

Sporządził:

Michał Leszczyński



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