



Gdańsk, dnia 16 stycznia 2013 r.

## OPINIA

**w sprawie granic wolności budowlanej na podstawie orzeczenia  
Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt: Kp 7/09)  
w aspekcie poszanowania praw osób trzecich,**

wykonana na zamówienie Unii Metropolii Polskich.

Szanowni Państwo,

Dziękuję za zaproszenie i możliwość zabrania głosu na seminarium zatytułowanym:  
„Kodeks budowlany a kodeks przestrzenny”.

Czuję się wyróżniony możliwością przedstawienia przed tak zacnym gremium wniosków wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 kwietnia 2011 r. (sygn. akt: Kp 7/09) w aspekcie poszanowania praw osób trzecich w postępowaniu dotyczącym wyrażenia zgody na budowę.

- A. Na wstępie chciałbym zwrócić uwagę Państwa na wyjątkowość orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego w sprawie nowelizacji ustawy - Prawo budowlane.**
- I. Trybunał Konstytucyjny wydał orzeczenie w tej sprawie w ramach tzw. kontroli prewencyjnej. Prawo zainicjowania kontroli prewencyjnej służy wyłącznie Prezydentowi Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 122 ust. 3 Konstytucji, który stanowi: „*Przed podpisaniem ustawy Prezydent Rzeczypospolitej może wystąpić do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem w sprawie zgodności ustawy z Konstytucją*”. Zakres kontroli Trybunału Konstytucyjnego w przypadku takiego wniosku jest określony w art. 42 ustawy z dnia 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym (Dz. U. Nr 102, poz. 643 z zm.) - Trybunał orzekając o zgodności aktu normatywnego, bada m.in. treść tego aktu oraz dochowanie trybu wymaganego przepisami prawa do wydania tego aktu.
- II. Kontrola prewencyjna ma charakter wyjątkowy. Stanowi swoisty „bezpiecznik”, mający zagwarantować bezpieczeństwo prawne i pozwalający uniknąć konieczności późniejszego usuwania skutków wejścia w życie niekonstytucyjnych aktów normatywnych. Trybunał Konstytucyjny ocenia zgodność zaskarżonego przez Prezydenta aktu prawnego z Konstytucją **przed wejściem w życie tego aktu, nie znając skutków, jakie wywołać może działanie tego aktu prawnego w praktyce**. Trybunał musi dokonać projekcji ewentualnych zagrożeń, jakie mogą pojawić się w związku z wejściem w życie tego aktu, przy uwzględnieniu wiedzy, jaka wynika z dotychczas funkcjonujących rozwiązań prawnych, w szczególności tych, które są zbieżne z proponowanymi w danym akcie prawnym.
- III. Oceniając zgodność z Konstytucją danego aktu prawnego, Trybunał kwestionuje uchwaloną ustawę tylko wówczas, gdy nie znając praktyki stosowania jej postanowień, jest oczywiste, że będzie ona naruszała prawa chronione Konstytucją. Ta oczywistość musi być niepodważalna i od razu dająca się wychwycić i zdefiniować w konfrontacji z zasadami

Konstytucji. W innym przypadku możliwe jest zainicjowanie przez uprawnione podmioty kontroli następczej aktu prawnego już po jego wejściu w życie.

- IV. Zwrócić uwagę należy, że orzeczenie w tej sprawie wydał Trybunał Konstytucyjny w pełnym składzie, zaś jedyne zdanie odrębne dotyczyło poszerzenia wzorców konstytucyjnych (art. 1 Konstytucji). Nie było jednak ani jednego zdania odrębnego, które kwestionowałoby zasadność rozstrzygnięcia Trybunału. Z uwagi na orzekanie przez Trybunał w pełnym składzie, ewentualne odstępianie od treści cytowanego orzeczenia, mogłoby nastąpić wyłącznie poprzez wydanie orzeczenia również w pełnym składzie.
- V. Wydanie orzeczenia w trybie kontroli prewencyjnej na wniosek Prezydenta ze wskazanymi konkretnie zagrożeniami, jakie dla porządku prawnego wynikałyby z nowelizacji prawa budowlanego, obliguje Prezydenta Rzeczypospolitej do szczególnej uwagi przy ocenie każdej innej nowelizacji prawa budowlanego tak, aby pozostawać w zgodności z rozstrzygnięciem Trybunału, który podzielił absolutną większość zarzutów Prezydenta.

#### **B. Charakter prawny postępowania administracyjnego poprzedzającego wydanie pozwolenia na budowę**

Trybunał Konstytucyjny na wstępie dokonał oceny istniejącej procedury administracyjnej poprzedzającej wydanie pozwolenia na budowę. Trybunał zwrócił uwagę na konieczność sprawdzenia w tym postępowaniu spełnienia przez inwestora budowlanego warunków techniczno-organizacyjnych i architektoniczno-urbanizacyjnych zamierzenia budowlanego.

Trybunał zwrócił szczególną uwagę na ocenę potencjalnego naruszenia praw osób trzecich poprzez zbadanie zgodności planowanej inwestycji z prawami podmiotów, których prawa inwestycja ta może naruszać. Trybunał podkreślił możliwość ingerencji władzy publicznej w prawa podmiotów legitymujących się tytułami do zagospodarowania nieruchomości gruntowej poprzez jej zabudowę.

Trybunał rozważał także możliwe konflikty między realizacją prawa do zabudowy przez uprawnionych a ochroną praw osób trzecich.

#### **C. Wolność zabudowy**

Wolność zabudowy została zadekretowana w art. 4 ustawy Prawo budowlane w ten sposób, że: *„Każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”*.

**Prawo to nie ma jednak charakteru nieograniczonego, jakkolwiek najczęściej stanowi emanację prawa własności.** Trybunał zwrócił uwagę na zapisy art. 5 ust. 1 pkt 9 prawa budowlanego, które statuuje zasadę **ochrony uzasadnionych** interesów osób trzecich (właścicieli nieruchomości sąsiednich) oraz przepisy kodeksu cywilnego dotyczące granic wykonywania prawa własności a także postanowienia Konstytucji - art. 64 ust. 1 i 2 i art. 21 ust. 1. Trybunał wyraźnie zaakcentował, że prawo do zabudowy jest równoważone wynikającą z różnorodnych przepisów ochroną osób trzecich i interesu publicznego (pkt 6.3 uzasadnienia orzeczenia Trybunału). Trybunał stanął na stanowisku, że nie można różnicować ochrony podmiotów uprawnionych do prawa zabudowy z ochroną prawa własności i innych praw majątkowych osób trzecich, których prawa mogą być naruszone, zagrożone w procesie budowlanym. Trybunał stwierdził: *„Istotą tej gwarancji jest, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana zależnie od rodzaju podmiotu danego prawa, a konieczność ochrony praw osób trzecich jest jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz ingerencji organów administracji w proces zabudowy nieruchomości zarówno na etapie poprzedzającym rozpoczęcie budowy jak i w jej trakcie i po zakończeniu robót budowlanych”*.

#### **D. Ochrona osób trzecich przed ewentualnymi uciążliwościami związanymi z realizacją inwestycji budowlanej - art. 5 ust. 1 pkt 9 prawa budowlanego**

- I. Trybunał akcentuje zasadę, w myśl której ochronie, w procesie poprzedzającym wydanie pozwolenia na budowę, podlegają wyłącznie uzasadnione interesy osób trzecich a nie wszystkie interesy, których ochrony osoby te mogłyby się domagać.
- II. W prawie budowlanym została wprowadzona szczególna definicja strony - art. 28 ust. 2 prawa budowlanego - w postępowaniu o wydanie pozwolenia na budowę. Przymiot strony w tym postępowaniu przyznany został prócz inwestora właścicielom nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania planowego obiektu (nieruchomości sąsiedzkich). Obszar oddziaływania obiektu został zdefiniowany z kolei w art. 3 pkt 20 prawa budowlanego. Rozumie się przezeń teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Na tym terenie bierze się pod uwagę kwestie zabezpieczenia przeciwpożarowego, ochrony przed hałasem, ochrony środowiska, zagadnień techniczno-budowlanych, w szczególności zaś regulacje dotyczące wymaganej prawem odległości od obiektu do granic nieruchomości. Obszar ten winien wskazać inwestor we wniosku o pozwolenie na budowę, zaś wskazanie to podlega kontroli ze strony organu rozpatrującego wniosek.

Wprowadzenie szczególnej regulacji pojęcia strony w prawie budowlanym wyraźnie akcentuje znaczenie, jakie wynika z możliwego oddziaływania obiektu budowlanego dla właścicieli nieruchomości sąsiedzkich.

- III. Trybunał stwierdził też, że oceniając oddziaływanie obiektu budowlanego, należy brać pod uwagę zarówno immisje bezpośrednie jak i pośrednie, a więc nie tylko wpływ na nieruchomości bezpośrednio sąsiadujące z nieruchomością, na której jest prowadzona inwestycja budowlana, ale także na te nieruchomości, na które inwestycja ta może wpływać mimo znacznego oddalenia od nieruchomości zabudowywanej.

IV. Trybunał zaakcentował bardzo mocno funkcję gwarancyjną przepisów prawa budowlanego przewidujących obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, stwierdzając: *„Decyzja o pozwolenie na budowę stanowi istotną gwarancję ochrony nie tylko praw osób trzecich lecz także interesu publicznego. Trybunał Konstytucyjny stwierdził - w wyroku z dnia 20 grudnia 2007 sygn. P 37/06, OTK ZU Nr 11/A/2007, poz. 160 - że za poszanowaniem unormowań regulujących proces budowlany przemawia bezsporny interes publiczny w zapewnieniu bezpieczeństwa i komfortu nie tylko właścicielom i użytkownikom obiektów budowlanych, ale całym wspólnotom sąsiedzkim, z zachowaniem dbałości o należyte wykorzystanie i ukształtowanie terenu”* (pkt II. ust. 1 in fine uzasadnienia wyroku).

**Trybunał opowiedział się więc kategorycznie za kontrolą wstępną oddziaływania obiektu budowlanego na prawem chronione uzasadnione interesy osób trzecich oraz interes publiczny.**

- V. Trybunał wyraził też pogląd, że ochrona zagwarantowana w przepisach prawa cywilnego, jako mająca charakter następczy, nie gwarantuje należytego zabezpieczenia uzasadnionych interesów osób trzecich w postępowaniu związanym z realizacją prawa do zabudowy. Trybunał stanął na stanowisku, że ochrona ta powinna być dokonywana przede wszystkim poprzez publicznoprawne środki ochrony (pkt V. uzasadnienia wyroku).

#### **E. Zalety procedury administracyjnoprawnej uregulowanej w prawie budowlanym dla ochrony praw osób trzecich**

1. Gwarancja uczestnictwa stron na każdym etapie postępowania poprzedzającego uzyskanie pozwolenia na budowę.

2. Zagwarantowanie właściwej procedury, w ramach której możliwe będzie dochodzenie praw i uzyskanie ochrony osób trzecich łącznie z możliwościami zaskarżenia decyzji administracyjnych oraz kontrolą sądową (art. 45 i 77 Konstytucji).
3. Możliwość aktywnego uczestnictwa osób trzecich w całej procedurze administracyjnej.
4. Obowiązek prowadzenia z urzędu postępowania dowodowego przez organy administracji.
5. Wolne od kosztów postępowanie administracyjne dla osób trzecich.
6. Możliwość wzruszenia ostatecznych decyzji administracyjnych.
7. Rozpoczęcie procesu budowlanego dopiero na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej o pozwoleniu na budowę.

#### **F. Wady procedury polegającej na zgłoszeniu inwestycji organowi**

W obecnie obowiązujących przepisach możliwość skorzystania z tej uproszczonej procedury jest wyraźnie uregulowana w art. 30 ust. 1 i dotyczy tylko wskazanych przypadków o mniejszym ciężarze gatunkowym.

Trybunał dokonując analizy istniejącego obecnie postępowania w zakresie zgłoszenia inwestycji, wskazał na jej odstępstwo od klasycznej procedury administracyjnej oraz mniejszy zakres ochrony praw osób trzecich w tym postępowaniu. Trybunał zaakcentował, że:

1. Procedura wywołana zgłoszeniem inwestycji nie stanowi procedury administracyjnej, nie jest rodzajem postępowania administracyjnego sensu stricto, do którego mają zastosowanie przepisy kodeksu postępowania administracyjnego.
2. Organ przyjmujący zgłoszenie, nie zawiadamia osób trzecich w rozumieniu art. 28 ust. 2 prawa budowlanego o zgłoszeniu i jeżeli w danym postępowaniu organ nie wyda decyzji o sprzeczności, to osoby trzecie, nie wiedząc o tym postępowaniu, nie będą miały w nim zapewnionego czynnego udziału.
3. Uznając zgłoszenie za zasadne, organ nie podejmuje jakiegokolwiek decyzji i mamy wówczas do czynienia z tzw. „milczeniem organu” - czyli z czynnością materialno-techniczną należąca do sfery pozajurysdykcyjnej.

Milcząca zgoda organu pozostaje poza bezpośrednią kontrolą albowiem nie podlega zaskarżeniu, ani w drodze administracyjnej, ani w drodze sądowej.

#### **4. Milcząca zgoda organu nie jest aktem administracyjnym i nie może być w jakikolwiek sposób zaskarżona przez osobę trzecią.**

*„Trybunał Konstytucyjny uznaje, że milcząca zgoda organu nie poddaje się skutecznej kontroli sądu administracyjnego, z uwagi na całokształt przepisów procedury sądowno-administracyjnej w połączeniu z przepisami prawa budowlanego, a zatem Interesy właściciela sąsiedniej nieruchomości nie mogą (podkreślenie R.N.) znaleźć w tym trybie ochrony”.*

Trybunał uznaje także za błędny pogląd Marszałka Sejmu, jakoby na „milczenie” organu przysługiwała skarga do sądu administracyjnego na podstawie art. 3 § 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku - prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi.

*„Z tych względów Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że przewidziany nowelą kwietniową poziom ochrony praw osób trzecich, które zostałyby naruszone wskutek działań inwestorów, opartych na milczącej zgodzie organu byłby niedostateczny. Właściciel sąsiedniej nieruchomości, do naruszenia praw którego doszłoby na którymś etapie procesu inwestycyjnego trwającego wobec niewniesienia sprzeciwu nie dysponowałby skutecznymi instrumentami ochrony, W szczególności nie mógłby wnieść odwołania ani też żądać wznowienia postępowania albo stwierdzenia nieważności decyzji. Podmiot ten nie mógłby też uzyskać skutecznej ochrony przed sądem administracyjnym”.*



## G. Rozstrzygnięcie Trybunału

Trybunał Konstytucyjny uznał zasadność wniosku Prezydenta Rzeczypospolitej, wnoszącego o kontrolę prewencyjną noweli kwietniowej do ustawy prawo budowlane.

*„Trybunał Konstytucyjny stwierdza, że zasadniczą negatywną konsekwencją wejścia w życie uchwalonych zmian prawa budowlanego byłoby drastyczne ograniczenie a w istocie wręcz eliminacja (podkreślenie R.N.) ochrony praw osób trzecich właścicieli sąsiedzkich nieruchomości - na etapie, na którym ta ochrona jest stosunkowo najefektywniejsza. W dotychczasowym stanie prawnym zagrożenie - o ile tylko właściciele sąsiednich nieruchomości przejawiają elementarną troskę o przedmiot ich własności - jest nieznaczne, ponieważ w postępowaniu administracyjnym w sprawie wydania pozwolenia na budowę mogą oni uczestniczyć jako strony, korzystając z wszelkich uprawnień wynikających z tego statusu”.*

Nowela kwietniowa pozbawiłaby właścicieli nieruchomości sąsiednich tych uprawnień.

*„Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego pozwolenie na budowę, ukształtowane w liczącej dziesięciolecie praktyce ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania należytej ochrony prawa własności osób trzecich, co bezpośrednio rzutuje na zapewnienie im bezpieczeństwa, a ogółowi porządku publicznego. Właścicielom sąsiednich nieruchomości powinno być zagwarantowane prawo do informacji o planowanych w ich otoczeniu inwestycjach. Przeprowadzenie rzetelnego postępowania, w którym organ administracji może zapoznać się ze stanowiskami wszystkich zainteresowanych podmiotów, jest gwarancją zapewnienia ładu urbanistycznego i poszanowania prawa własności właścicieli sąsiednich nieruchomości. Rezygnacja z tego postępowania musi być uznana za naruszającą art. 2 Konstytucji oraz art. 21 ust. 1 i art. 64 ust. 1 i 2 w związku z art. 31 ust. 3 Konstytucji”.*

*„Niewiedza co do planowanej inwestycji naraziłaby właścicieli sąsiednich nieruchomości na ingerencję w ich prawa majątkowe a instrumenty cywilnoprawne nie zastąpiłyby w dostatecznym stopniu dotychczasowej drogi administracyjnej i nie pozwoliłyby efektywnie chronić ich praw, utrudniłaby też władzom publicznym wywiązać się z obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa oraz porządku publicznego. Ponadto zakres oceny zgłoszenia jest zbyt wąski a przesłanki zgłoszenia sprzeciwu niewystarczające”.*

## H. Wnioski

1. Trybunał akcentuje konieczność ochrony prewencyjnej w procesie dotyczącym realizacji prawa do zabudowy.
2. Trybunał uznaje, że środki ochrony cywilnoprawnej, jako mające charakter następczy, nie gwarantują dostatecznej ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich i interesu publicznego.
3. Trybunał uznaje, że system zgłoszeniowy i milcząca zgoda organu są nieprzydatne dla zagwarantowania skutecznej ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich oraz interesu publicznego.
4. Trybunał nie neguje możliwości zmian w prawie budowlanym, ale pod warunkiem spełnienia wyżej wskazanych wymagań z pkt 1-3.



adwokat Roman Nowosielski





Warszawa, dnia 23 stycznia 2013 roku

**STANOWISKO NACZELNEJ RADY ADWOKACKIEJ W KWESTII  
WPROWADZENIA KOMPLEKSOWEJ REGULACJI Z ZAKRESU PRAWA  
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO I PRAWA  
BUDOWLANEGO POPRZECZ UCHWALENIE KODEKSU  
BUDOWLANEGO PRZEDSTAWIONE NA POSIEDZENIU KOMISJI  
KODYFIKACYJNEJ PRAWA BUDOWLANEGO POD  
PRZEWODNICTWEM PROF. ZYGMUNTA NIEWIADOMSKIEGO W  
DNIU 23 STYCZNIA 2012 ROKU**

Partnerzy  
dr Marek Głuchowski  
prof. dr hab. Tomasz Siemiątkowski  
adw. Andrzej Zwara

r.pr. Grzegorz Fliśiak  
dr Piotr Głuchowski  
adw. Michał Kraiński  
adw. Grzegorz Ksepko  
r.pr. Karolina Muchowska-Zwara  
adw. Radosław Potrzebski

Partner zagraniczny  
Andy Gasak, Esq., NY

Of Counsel  
prof. dr hab. Maria Aluchna  
prof. dr hab. Maciej Rudnicki  
dr hab. Janusz Rąglewski  
dr Władysław Wojciech Mógłski  
r.pr. Martyna Kamińska-Tabała

Biuro  
Warszawa 00-108  
ul. Żelna 37 bud. A II p.  
T: +48 (22) 35 000 38  
F: +48 (22) 338 6 300  
E: biuro.warszawa@kancelaria.eu

Sopot 81-824  
ul. Armii Krajowej 116  
T: +48 (58) 555 2 111  
F: +48 (58) 555 2 133  
E: biuro.sopot@kancelaria.eu

New York, NY 10118  
The Empire State Building  
350 Fifth Avenue, Suite 7720  
T: +1 (862) 202-5628  
F: +1 (973) 338-3541  
E: biuro.usa@kancelaria.eu

## 1. ZAGADNIENIE KOMPLEKSOWOŚCI REGULACJI W KODEKSIE BUDOWLANYM

Zmiana obecnie obowiązujących w prawie regulacji dotyczących procesu inwestycyjnego rozproszonych w wielu różnych ustawach a także w aktach do nich wykonawczych niższego rzędu ma głęboki sens jedynie w przypadku kompleksowego uregulowania w jednym kodeksie całego procesu inwestycyjnego poczynając od warunków zabudowy terenu, poprzez uzyskiwanie decyzji o pozwoleniu na budowę aż po etap realizacji obiektu budowlanego i oddawania go do użytkowania. Struktura kodeksu budowlanego powinna w jednym akcie prawnym zebrać i uregulować całość regulacji prawnych w powyżej wskazanym zakresie. Takie rozwiązanie zapewni wewnętrzną spójność rozwiązań począwszy od definicji pojęć, które w chwili obecnej, definiowane bywają różnie w różnych aktach prawnych, mimo że dotyczą tej samej materii, aż po ujednoczoną systematykę wprowadzonych procedur i współdziałania organów administracji budowlanej.

Firma: „KRPIA Głuchowski  
Siemiątkowski Zwara i Partnerzy”  
Sopot 81-824, ul. Armii Krajowej 116  
Sąd Rejonowy Gdańsk-Północ w Gdańsku  
VIII Wydział Gospodarcy Krajowego  
Rejestru Sądowego, numer KRS 0082917  
NIP 145851385139, REGON 192639613

Nr rachunku w ING Banku Śląskim  
22 1050 1764 1000 0090 7121 5666

## **2. ZASADA ZRÓWNOWAŻENIA WOLNOŚCI BUDOWLANEJ Z ZASADĄ ZABUDOWY PLANOWANEJ**

Nowe rozwiązania prawne powinny zrównoważyć zasadę wolności budowlanej z zasadą zabudowy planowanej. Państwo musi pozostawić sobie zwiększoną kontrolę nad procesem inwestycyjnym zmierzającym do powstania obiektów budowlanych o szczególnym znaczeniu, czy też związanych ze szczególnymi zagrożeniami (jak zakłady przemysłowe, centra handlowe itp.). W pozostałych przypadkach prymat powinna mieć zasada wolności budowlanej. Zgodnie z zasadą wolności budowlanej „każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykáže prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”. Zasada wolności budowlanej wywodząca się z konstytucyjnej zasady ochrony prawa własności winna mieć pierwszeństwo w tych wszystkich przypadkach, w których nie są naruszone prawa osób trzecich, a rodzaj inwestycji nie wymaga szczególnej kontroli organów państwa nad procesem inwestycyjnym. W pozostałym zakresie ingerencja organów administracyjnych wydaje się uzasadniona ochroną interesów państwa i obywateli.

## **3. ELIMINACJA DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU W PROCESIE INWESTYCYJNYM DLA TERENÓW NIEZABUDOWANYCH**

Nowe regulacje w kodeksie budowlanym winny zostać oparte na zasadzie całkowitego wyeliminowania w procesie inwestycyjnym decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla obszarów niezabudowanych. Zdecydowany prymat winien w takiej sytuacji zostać udzielony miejscowym planom zagospodarowania przestrzennego jako przepisom prawa miejscowego w zakresie kompleksowej i szczegółowej regulacji kwestii zagospodarowania terenów bądź też innym aktom prawa miejscowego (jednym z postulatów winno być także umożliwienie gminom uregulowania kwestii zagospodarowania terenu w innych aktach prawa miejscowego dla terenów o mniej istotnym znaczeniu). Wyeliminowanie w procedurze procesu administracyjnego decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu winno dotyczyć terenów, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a nie są zabudowane. Rezygnacja z konieczności uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu znacznie skróci czas trwania procesu inwestycyjnego.

- a) W przypadku terenów niezabudowanych nie istniałaby możliwość ich zabudowy jeżeli na danym terenie nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tym samym, nie byłoby możliwości uzyskiwania decyzji o



warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dla takich niezabudowanych obszarów. Powyższe wyeliminuje istniejący obecnie chaos przestrzenny. Pod rządami obecnych uregulowań decydujące znaczenie ma interes i potrzeby właścicieli działek na takich terenach co prowadzi do częstego marnowania przestrzeni i zbytnej ingerencji w krajobraz bez dalszej wizji rozwoju niezabudowanych terenów sąsiadujących. Na takich terenach powstają obecnie swego rodzaju wyspy zabudowy w sytuacji gdy nie ma regulacji, które będą przewidywać co będzie mogło powstać w ich sąsiedztwie w przyszłości. Burzy to ład przestrzenny na takich terenach. Wykorzystuje się zasadę kto pierwszy ten lepszy dokona zabudowy, a całkowity prymat przyznawany jest woli właścicieli nieruchomości i inwestorów.

- b) W przypadku terenów już zabudowanych głównie o zwartej zabudowie nowe regulacje winny przewidywać możliwość ich zabudowy pomimo braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W takiej sytuacji z uwagi na istniejące już sąsiedztwo innych obiektów budowlanych możliwe i zasadne wydaje się udzielenie inwestorom możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zasada ta winna dotyczyć obszarów zurbanizowanych i wyposażonych w infrastrukturę. W takiej sytuacji nie powstanie ryzyko swego rodzaju chaosu przestrzennego, gdyż organy administracji budowlanej będą w stanie zweryfikować konkretną, proponowaną przez inwestora zabudowę w kontekście sąsiadujących z nią już istniejących obiektów. Powyższe nie może jednak prowadzić do rozszerzania granic zabudowy takich terenów a jedynie wypełnianie istniejących w ich ramach wolnych (niezabudowanych przestrzeni).

#### **4. WPROWADZENIE NOWYCH AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO POZA PLANAMI ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

Pod rządami obecnie obowiązujących przepisów jedynym przepisem prawa miejscowego w zakresie polityki planistycznej gmin jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Obecne przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzają skomplikowaną, długotrwałą i kosztowną procedurę ich uchwalania. Prawidłowo sporządzony i uchwalony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako najbardziej kompleksowe narzędzie polityki przestrzennej gmin winien w dalszym ciągu być filarem planowania przestrzennego w Polsce. Niemniej jednak wydaje się, że brak jest przeszkód, aby przewidzieć w kodeksie budowlanym możliwość tworzenia i uchwalania przez gminy innych aktów prawa miejscowego o mniej złożonym, a tym samym prostszym charakterze. Należałoby przewidzieć dla jakich terenów takie inne akty prawa miejscowego mogłyby być uchwalane i jakiego zagospodarowania terenu powinny dotyczyć. Niewątpliwie jednak wprowadzenie innych szczebli prawa miejscowego (

uproszczonych) winno zachęcić gminy do ich uchwalania co znacznie rozszerzyłoby obszary objęte aktami prawa miejscowego na terenie kraju.

#### **5. ZASADA USZCZEGÓLOWIENIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO I INNYCH AKTÓW PRAWA MIEJSCOWEGO**

Skoro co do zasady, z wyjątkiem terenów zabudowanych i zurbanizowanych z pełną infrastrukturą, nowe regulacje nie będą przewidywać możliwości uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy cały ciężar ustalenia warunków zabudowy będzie przerzucony na akty prawa miejscowego. W związku z tym przepisy gminne dotyczące polityki przestrzennej winny być na tyle szczegółowe by istniała możliwość zaprojektowania obiektów budowlanych i ich budowy w oparciu o uregulowania zawarte w planach. Przedmiotowy postulat łączy się ze znacznym uproszczeniem warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

#### **6. WPROWADZENIE W AKTACH PRAWA MIEJSCOWEGO ZASAD PONOSZENIA KOSZTÓW BUDOWY INFRASTRUKTURY TECHNICZNEJ**

Zasadny wydaje się postulat wprowadzenia obowiązku umieszczania w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego jak też w innych aktach prawa miejscowego regulacji dotyczących zasad ponoszenia przez inwestorów kosztów budowy i utrzymywania infrastruktury technicznej niezbędnej dla budowy planowanych przez nich obiektów budowlanych. Zgodnie z obowiązującymi obecnie regulacjami prawnymi to gminy są często podmiotami, na które przelicane są koszty budowy infrastruktury jak też szczególnie jej następczego utrzymywania. Postuluje się wprowadzenie jasnych w aktach prawa miejscowego jasnych zasad ponoszenia bądź współudziału w ponoszeniu tych kosztów przez inwestorów.

#### **7. OGRANICZENIE POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO W POSTĘPOWANIU O UDZIELENIE POZWOLENIA NA BUDOWĘ**

Planowany kodeks budowlany winien przewidywać dwa tryby postępowania o udzielenie pozwolenia na budowę w zależności od planowanej inwestycji.

##### **a) TRYB UPROSZCZONY**

W większości przypadków winien być zastosowany tryb uproszczony. W trybie uproszczonym postępowania wyjaśniające powinno być ograniczone do następujących przesłanek:

- ochrony praw osób trzecich;
- zgodności inwestycji z aktami prawa miejscowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego/ na terenach zurbanizowanych z decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu;
- bryły obiektu budowlanego;
- rozwiązań układu komunikacyjnego obiektu budowlanego.

W zdecydowanej większości przypadków zbadanie powyższych przesłanek zapewni wystarczającą kontrolę inwestycji ze strony organów administracji budowlanej.

W zakresie wnętrza obiektu budowlanego należy pozostawić swobodę wyboru rozwiązań inwestorom. W zakresie innych uzgodnień wystarczające wydaje się ich dokonanie przez inwestora po uzyskaniu pozwolenia na budowę lecz przed przystąpieniem do rozpoczęcia budowy. W takiej sytuacji inwestor przed rozpoczęciem budowy zobowiązany będzie powiadomić odpowiednie organy o planowanym rozpoczęciu robót budowlanych i przedstawić projekt wykonawczy. Dokonując zawiadomienia organy nadzoru budowlanego za pomocą policji budowlanej będą mogły dokonywać kontroli i sprawdzać zaproponowane rozwiązania w przypadkach, w których będą posiadać wątpliwości co do zastosowanych rozwiązań.

#### **b) TRYB PEŁNY**

Zasada zwykłego (pełnego) trybu postępowania w przedmiocie uzyskania pozwolenia na budowę winna zostać zachowana dla szczególnie istotnych inwestycji jak zakłady przemysłowe, centra handlowe, obiekty użyteczności publicznej itp. czy innych o istotnym znaczeniu bądź mogących powodować szczególne zagrożenie dla otoczenia. W przypadku stworzenia katalogu tego typu inwestycji organy będą zobowiązane do przeprowadzenia postępowania w pełnym zakresie wszelkich przesłanek podlegających badaniu w postępowaniu wyjaśniającym przed wydaniem pozwolenia na budowę jak to ma miejsce zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami.

### **8. ZASADA JEDNEGO OKIENKA**

Mając na uwadze cel przyświecający wprowadzeniu nowych regulacji tj. znacznego uproszczenia i skrócenia obecnych procedur w procesie inwestycyjnym postuluje się wprowadzenie zasady jednego okienka.

Zasada ta ma dotyczyć wszystkich pozwoleń na budowę i sprowadzać się do tego, że inwestor składa w jednym miejscu jeden i kompletny wniosek o pozwolenie na budowę

przed uzyskaniem jakichkolwiek uzgodnień dla swojej inwestycji. Obecnie obowiązujące unormowania pozwalają znacznie wydłużać procedury poprzez konieczność uzyskiwania wielu uzgodnień w wielu różnych organach i urzędach i to jeszcze przed złożeniem samego wniosku o pozwolenie na budowę. Zasada ta wiąże się ściśle z zasadą uszczegółowienia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bądź innych planów prawa miejscowego. Skoro powyższe akty będą zawierały już większość warunków dokonywania uzgodnień odpadnie w znacznym zakresie konieczność ich dokonywania. W pozostałym zakresie uzgodnień będzie dokonywał organ prowadzący postępowanie o pozwolenie na budowę zwracając się samodzielnie do innych organów o dokonanie uzgodnień. Uzgodnienia będą dokonywane w postaci opinii, które nie będą mogły wstrzymywać postępowania ani nie będą wiążące dla organu prowadzącego postępowanie. Opinie będą miały wewnętrzny charakter a decyzję o udzieleniu pozwolenia na budowę będzie ostatecznie podejmował organ administracji budowlanej prowadzący postępowanie.

Powyższe wiązać się musi z wprowadzeniem konkretnych i stosunkowo krótkich terminów na dokonywanie uzgodnień jak też terminu na ostateczne rozstrzygnięcie sprawy, gdyż procedura ma na celu ułatwienie postępowania dla inwestorów i jego przyspieszenie a nie przedłużanie.

Andy Zwan

## WYBRANE SUGESTIE UMP W SPRAWIE KODYFIKACJI PRAWA BUDOWLANEGO

W. Bielawski, A. Lubiatowski, 2013



### AKSJOMAT: AKT PRAWA MIEJSCOWEGO GŁÓWNA PODSTAWĄ DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ

Konstytutywnym założeniem projektu Kodeksu Budowlanego powinien być aksjomat, że podstawą decyzji o pozwoleniu na budowę, może być wyłącznie akt prawa miejscowego, niekoniecznie o charakterze planistycznym.

W konsekwencji tego aksjomatu należy zmodyfikować treść art. 4 obecnej ustawy Prawo budowlane, przywracając treść tego artykułu sprzed 2003 r., uzupełnioną o nową formułę zasady „wolności budowlanej”, zgodną z wymogiem poszanowania praw osób trzecich i interesu publicznego.

#### Art. 4

1. Obiekt budowlany i związane z nim urządzenia należy projektować w sposób zapewniający formę architektoniczną dostosowaną do krajobrazu i otaczającej zabudowy.
2. Każdy ma prawo zabudowy swojej nieruchomości gruntowej, jeśli uzyska pozwolenie na budowę, albo gdy zamierzenie budowlane takiego pozwolenia nie wymaga.

2

### KONIECZNOŚĆ DECYZJI O POZWOLENIU NA BUDOWĘ WG WYROKU TRYBUNAŁU KONSTYTUCYJNEGO 2011

„Decyzja o pozwolenie na budowę stanowi istotną gwarancję ochrony nie tylko praw osób trzecich lecz także interesu publicznego.”

„Istotą tej gwarancji jest, że ochrona własności i innych praw majątkowych nie może być różnicowana zależnie od rodzaju podmiotu danego prawa, a konieczność ochrony praw osób trzecich jest jedną z podstaw wprowadzenia ustawowych ograniczeń praw inwestora (art. 31 ust. 3 Konstytucji) oraz ingerencji organów administracji w proces zabudowy nieruchomości zarówno na etapie poprzedzającym rozpoczęcie budowy jak i w jej trakcie i po zakończeniu robót budowlanych.”

„(...) pozwolenie na budowę, ukształtowane w liczącej dziesięciolecia praktyce ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania należytej ochrony prawa własności osób trzecich, co bezpośrednio rzutuje na zapewnienie im bezpieczeństwa, a ogółowi porządku publicznego.”

1

## PRAWO URBANISTYCZNE

## ALOKACJA (UE)

## LOKALIZACJA

## VS PRAWO BUDOWLANE

## (ZA) BUDOWA

## UŻYTKOWANIE

3



## PLAN KIERUNKOWY GMINY (KRAJU, WOJEWÓDZTWA) ALOKACJA Wg PRYMATU SANACJI NAD EKSPANSJĄ

### NA TERENACH SANACJI ZABUDOWY

Miejscowe prawo zagospodarowania przestrzennego (miejscowe przepisy urbanistyczne) na terenach już zabudowanych i wyposażonych w niezbędną infrastrukturę, pozwalającą na uzupełnienie istniejącej zabudowy.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego na terenach już zabudowanych, ale niewyposażonych w infrastrukturę niezbędną dla nowej zabudowy albo w przypadku zmiany przeznaczenia terenu (reurbanizacji).

### NA TERENACH EKSPANSJI ZABUDOWY

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego ustalający lokalizację terenów przeznaczonych do nowej zabudowy, spójny z ustaleniami planu kierunkowego i wieloletnią prognozą finansową gminy (województwa, kraju), z wykazem planowanych wieloletnich przedsięwzięć inwestycyjnych, wraz z prognozą oddziaływania na środowisko, kontrasygnowany przez skarbnika gminy, urbanistę i „uprawnionego ekologa”.

4

## PLAN URBANISTYCZNO-ARCHITEKTONICZNY TERENU LOKALNYM PLANEM REALIZACYJNYM ZABUDOWY

### B1 PLAN URBANISTYCZNO-ARCHITEKTONICZNY OBOWIĄZKOWO Wg PRAW OSÓB TRZECICH

Podstawowy dokument wniosku o pozwolenie na budowę określający formę urbanistyczną i architektoniczną zamierzenia budowlanego z wizualizacją projektu zagospodarowania, w kontekście krajobrazu i otaczającej zabudowy wraz z planem włączenia zabudowy do sieci ulic (dróg) i infrastruktury (realizacyjny plan zabudowy), a dla przedsięwzięć mogących potencjalnie oddziaływać na środowisko składany z Kartą Informacyjną Przedsięwzięcia.

### B2 PROJEKT ARCHITEKTONICZNO-BUDOWLANY WARUNKOWO Wg SKALI ODDZIAŁYWANIA

Dla przedsięwzięć mogących zawsze znacząco oddziaływać na środowisko, wg rozporządzenia RM, dodatkowy dokument wniosku o pozwolenie na budowę określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu, charakterystykę energetyczną (w tym konieczne rozwiązania techniczne, materiałowe i instalacyjne, które zapewnijają ochronę bezpieczeństwa, środowiska i zdrowia użytkowników oraz osób trzecich) koniecznie wraz z raportem oddziaływania na środowisko.

6

### B ZAKRES WNIOSKU O DECYZJĘ O POZWOLENIU NA (ZA)BUDOWĘ WRAZ Z OCENĄ EX ANTE

**Ekologiczna kategoryzacja zakresu decyzji o pozwoleniu na budowę:**

**B1** Dla zamierzeń budowlanych środowiskowo bezpieczniejszych obowiązkowo tylko **Plan urbanistyczno-architektoniczny** zagospodarowania działki lub terenu (lokalny plan realizacyjny/lokalny plan zabudowy).

**B2** Dla zamierzeń budowlanych stanowiących przedsięwzięcia mogące zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko - dodatkowo także **Projekt architektoniczno-budowlany**. B1+B2

### U ZAKRES WNIOSKU O DECYZJĘ O POZWOLENIU NA UŻYTKOWANIE WRAZ Z OCENĄ EX POST

**Ekologiczna kategoryzacja zakresu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie:**

**U1** Dla realizacji środowiskowo bezpieczniejszych zwykła powykonawcza dokumentacja budowy, uzasadniająca możliwość eksploatacji obiektów, zgodnie z założeniami ochrony praw osób trzecich i interesu publicznego.

**U2** Dla realizacji wskazanych w decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych, dodatkowo **Analiza porealizacyjna**, określająca empirycznie obszar oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko/na mieszkańców.

5

### U1 POWYKONAWCZA DOKUMENTACJA BUDOWY OBOWIĄZKOWO Wg KRYTERIÓW BEZPIECZEŃSTWA

Podstawowy dokument wniosku o pozwolenie na użytkowanie, analizowany ze względu na gwarancje bezpieczeństwa użytkowników oraz osób trzecich. Powykonawcza inwentaryzacja architektoniczno-budowlana i geodezyjna wraz z pozwoleniem na budowę, projektem architektoniczno-budowlanym, protokołami zmian oraz podłączeń; oraz z charakterystyką energetyczną i charakterystyką oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko.

### U2 POREALIZACYJNA ANALIZA ODDZIAŁYWANIA WARUNKOWO Wg DECYZJI ŚRODOWISKOWEJ

Dodatkowa dokumentacja powykonawcza. Porównanie planowanych skutków oddziaływania przedsięwzięcia (zamierzenia budowlanego) na środowisko ze stanem rzeczywistym, stwierdzonym podczas próby eksploatacyjnej. Ustanowienie aktem prawa miejscowego obszaru ograniczonego użytkowania gdy zasięg oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko przekracza ustalenia zawarte w pozwoleniu na budowę oraz w raporcie i decyzji środowiskowej.

7