



SENAT RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Zapis stenograficzny **(1398)**

Wspólne posiedzenie
Komisji Gospodarki Narodowej (214.)
oraz Komisji Ustawodawczej (279.)
w dniu 17 lutego 2010 r.

VII kadencja

Porządek obrad:

1. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych (druk senacki nr 732).
2. Pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane (druk senacki nr 729).

(Początek posiedzenia o godzinie 9 minut 11)

(Posiedzeniu przewodniczą przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Jan Wyrowiński oraz zastępca przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Bohdan Paszkowski)

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Witam państwa serdecznie w imieniu przewodniczącego Komisji Ustawodawczej, pana Piotra Zientarskiego, i własnym.

Otwieram posiedzenie połączonych komisji: Komisji Gospodarki Narodowej oraz Komisji Ustawodawczej.

W porządku obrad, który został państwu przedstawiony w zawiadomieniu, mamy dwa punkty: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, druk senacki nr 732; oraz pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane; druk senacki nr 729.

Czy w sprawie porządku obrad są jakieś uwagi? Nie ma.

Witam pana ministra Stycznia z osobami towarzyszącymi i inne osoby goszczące na naszym posiedzeniu.

Przystępujemy do rozpatrzenia punktu pierwszego porządku obrad: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych; druk senacki nr 732.

Kto z państwa senatorów... Nie ma pana senatora Trzcińskiego...

(Wypowiedź poza mikrofonem)

Na posiedzeniu jest także obecny zastępca głównego inspektora nadzoru budowlanego, pan Paweł Ziemiński. Witam pana serdecznie.

Czy państwo senatorowie mają jasność co do istoty proponowanej zmiany, która jest wykonaniem wyroku Trybunału Konstytucyjnego, czy są potrzebne jakieś wyjaśnienia? Nie ma takiej potrzeby.

Czy pan minister chciałby zabrać głos w tej sprawie?

Proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
Piotr Styczeń:**

Panie Przewodniczący! Wysokie Komisje!

Chciałbym tylko zauważyć, że aktualnie w Sejmie toczą się prace nad czterema projektami, z których jeden zawiera regulację w istotny sposób zbliżoną do tej, którą proponuje Wysoki Senat. Jeżeli teraz byłaby taka wola Senatu, żeby bardzo znacznie

przyśpieszyć prace i przekazać ten projekt do podkomisji, to byłby to kolejny krok do zmiany, która i tak z przyzwolenia Komisji Infrastruktury odbyłaby się na zasadzie połączenia wszystkich projektów dotyczących materii spółdzielni mieszkaniowej. W ten sposób później mielibyśmy jeden akt prawny regulujący bardzo wiele kwestii, w tym także tę, nad którą dzisiaj debatujemy.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Ja rozumiem, że państwo również otrzymaliście cały komplet opinii dotyczących tej propozycji. Te opinie nie wprowadzają żadnych uwag, wyrażają aprobatę bądź przyjęcie tej propozycji do wiadomości.

Czy w świetle tego wyjaśnienia przedstawiciel Biura Legislacyjnego chciałby zabrać głos?

Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Dziękuję bardzo.

Ze względu na ekonomikę legislacyjną mam pewną sugestię. My rzeczywiście... W Sejmie projekty są już po pierwszym czytaniu. Jeden z nich zawiera w zasadzie merytorycznie identyczną zmianę jak ta w projekcie senackim, tylko redakcyjnie on troszkę inaczej wygląda i można by do niego zgłosić pewne zastrzeżenia, ale on i tak trafi do Senatu. Żeby już nie zajmować komisji, a potem Wysokiej Izby dalszymi pracami nad tym projektem, być może bardziej racjonalne byłoby wycofanie projektu przez Komisję Ustawodawczą, gdyż na podstawie art. 78 regulaminu do czasu zakończenia drugiego czytania projekt może być wycofany przez komisję, która jest inicjatorem, czyli w tym przypadku Komisję Ustawodawczą.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Rozumiem.

Czy ze strony członków Komisji Ustawodawczej jest wniosek o wycofanie projektu? Nie ma wniosku o wycofanie...

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Ale senatorowie z komisji gospodarki też mogą...

(Senator Tadeusz Gruszka: Ja mam pytanie. Czy pozostali senatorowie mogą...)

Też mogą złożyć, jak sądzę, taki wniosek, ale głosować może tylko Komisja Ustawodawcza. Prawda? Tam mi się wydaje. Taki wniosek może zgłosić każdy senator, tak?

Bardzo proszę.

**Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu
Marek Jarentowski:**

Art. 78 ust. 2 mówi: „Wnioskodawca – czyli Komisja Ustawodawcza – do czasu zakończenia drugiego czytania może wycofać wniesiony przez siebie projekt”. Czyli procedura musiałaby być taka, że jeden z członków Komisji Ustawodawczej...

(Przewodniczący Jan Wyrowiński: Rozumiem.)

...zgłasza do Komisji Ustawodawczej, która tutaj jest obecna, wniosek i ten wniosek może być przegłosowany. Jeżeli taki wniosek nie zostanie zgłoszony, to nadal będziemy pracować nad tym projektem, ale podejrzewam, że jak za miesiąc on wyjdzie z Senatu, to w Sejmie tamten projekt może już być w trzecim czytaniu, a jest niewykluczone, że jednocześnie będzie też u nas. Dziękuję.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Pan senator Jurcewicz, bardzo proszę.

Senator Stanisław Jurcewicz:

Ja mam pytanie do pana ministra. Czy horyzont czasowy zakreślony przez pana mecenasa jest możliwy w Sejmie?

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Panie Ministrze, bardzo proszę.

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
Piotr Styczeń:**

Panie Senatorze, bardzo trudno mi przewidzieć działanie Sejmu w tej materii, w szczególności dlatego, że sama materia spółdzielni mieszkaniowych jest niezwykle trudna i skomplikowana.

(Przewodniczący Jan Wyrowiński: Doświadczaliśmy tego wielokrotnie.)

Ale wypowiedź o wycofaniu projektu wobec założenia, że prawie identyczny tekst zmiany jest już procedowany w Sejmie, jest racjonalny w tym przypadku.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Rozumiem.

W związku z tym ponownie pytam: czy spośród członków Komisji Ustawodawczej ktoś zgłasza wniosek o wycofanie projektu ustawy?

Senator Grażyna Sztark:

Ja zgłaszam taki wniosek.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Pani senator Sztark zgłasza taki wniosek.

Poddam go pod głosowanie. Głosują oczywiście tylko członkowie Komisji Ustawodawczej, bo to jest...

(Senator Leon Kieres: Ale to przewodniczący Komisji Ustawodawczej...)

(Senator Bohdan Paszkowski: Panie Przewodniczący, jeżeli można, to ja poddam ten wniosek pod głosowanie.)

Aha, przepraszam. Bardzo proszę, Panie Senatorze.

Zapraszam.

(Przewodnictwo obrad obejmuje zastępcą przewodniczącego Komisji Ustawodawczej Bohdan Paszkowski)

Zastępca Przewodniczącego Bohdan Paszkowski:

Poddam pod głosowanie wniosek pani senator Sztark o wycofanie projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Głosują członkowie Komisji Ustawodawczej.

Kto jest za? (4)

Jednogłośnie za.

Komisja wycofała projekt ustawy.

Zatem pan przewodniczący może przejść do rozpatrzenia punktu drugiego.

(Przewodnictwo obrad obejmuje przewodniczący Komisji Gospodarki Narodowej Jan Wyrowiński)

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Szanowni Państwo, drugi punkt porządku obrad: pierwsze czytanie projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane; druk nr 729.

To jest także wykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego.

Czy ktoś z rządu jeszcze zostanie z nami?

(Głos z sali: Pan minister Dziekoński trochę się spóźni.)

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Czy Biuro Legislacyjne ma jakieś uwagi do tego projektu?

Ekspert do spraw Legislacji w Biurze Legislacyjnym w Kancelarii Senatu Anna Michalak:

Biuro Legislacyjne nie ma żadnych uwag.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Czy państwo senatorowie mają uwagi do tego projektu?

(Głos z sali: Nie ma uwag.)

Czy nasz gość ma uwagi do tego projektu? Jesteśmy już przy drugim punkcie: projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane.

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Bardzo proszę.

**Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
Paweł Ziemiński:**

Chciałbym zwrócić uwagę Wysokiej Komisji na obszar regulowany wprowadzonym przepisem. Przepis odnosi się do legalizacji samowoli budowlanych polegających na wybudowaniu obiektów, które nie wymagają pozwolenia na budowę, a wymagają jedynie zgłoszenia.

(Senator Stanisław Kogut: Jak przesunięcie słupka.)

(Przewodniczący Jan Wyrowiński: Panie Senatorze, bardzo proszę... Będzie jeszcze czas...)

Mówimy o budowie, a nie o innych robotach budowlanych.

Budowy, które są tu przedmiotem legalizacji, do tego, by były uznane za legalnie wzniesione, muszą zostać zgłoszone, a inwestor dokonujący zgłoszenia nie musi dysponować decyzją o warunkach zabudowy, ponieważ nie ustala się warunków zabudowy dla obiektów, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. W proponowanej zmianie jest powtórzona treść art. 48 obecnej ustawy – Prawo budowlane, regulującego legalizację obiektów wymagających pozwolenia na budowę, które są budowane bez tego pozwolenia. Do czego zmierzam? Zmierzam do tego, że wykonanie obiektu budowlanego na podstawie zgłoszenia w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie wymaga ustalenia warunków zabudowy, ale jest niemożliwe jego wzniesienie, jeżeli obiekt jest sprzeczny z miejscowym planem, gdy taki plan został uchwalony dla danego terenu.

Proponowałbym rozważenie tego, żeby w tym przepisie, jeśli chodzi o legalizację samowolnie wzniesionego obiektu, skupić się wyłącznie na zgodności z miejscowym planem, o ile taki istnieje, zaś w przypadku braku miejscowego planu, ażeby zrezygnować z obowiązku uzyskiwania przez inwestora decyzji o warunkach zabudowy z tego względu, że w legalnym procesie tego procesu administracyjnego też nie musiałby prowadzić. Ponadto jeżeli chodzi chociażby o orzecznictwo sądów administracyjnych, to nie ustala się warunków zabudowy istniejących obiektów i jest pewnego rodzaju problem związany z ustaleniem warunków zabudowy dla obiektów, które nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Dlatego wydaje się, że wprowadzenie do omawianej normy obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy jest piętrem trudności. Już pomijam to, że wznoszenie samowolek budowlanych jest działaniem nielegalne, ale na niezbyt wielką skalę. Chodzi o to, że niewprowadzenie tego obowiązku na pewno zaoszczędziłoby pracy i pieniędzy administracji publicznej, która w przypadku wprowadzenia tego obowiązku musiałaby przeprowadzać dość skomplikowane postępowanie w sprawie ustalenia warunków zabudowy dla niewielkich obiektów, które bardzo często nie mają znaczenia dla ładu przestrzennego danego terenu.

To tyle. Poddaję to pod rozważenie Wysokiej Komisji.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Dziękuję bardzo.

Czy ktoś z państwa senatorów ma uwagi w związku z proponowanym projektem i z opinią wygłoszoną przez pana inspektora?

Pan senator Kieres, bardzo proszę.

Senator Leon Kieres:

Panie Przewodniczący, ponieważ zostały zgłoszone uwagi, to ja już w tej chwili chciałbym konkretnie wiedzieć, jakie są oczekiwania pana inspektora reprezentującego rząd.

**Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
Paweł Ziemiński:**

Tak na szybko powiem, jak brzmiałby ust. 2: „Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1, jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych, właściwy organ wstrzymuje postanowieniem – gdy budowa nie została zakończona – prowadzenie robót budowlanych oraz nakłada na inwestora obowiązek przedłożenia w terminie 30 dni:

1) dokumentów, o których mowa”...

I na końcu pkt 2: „zaświadczenia wójta, burmistrza albo prezydenta miasta o zgodności budowy z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”.

(Przewodniczący Jan Wyrowiński: Czyli proponuje pan, aby nie było pktu 2. Tak?)

Czy chodzi o punkt: „projektu zagospodarowania działki lub terenu”?

(Przewodniczący Jan Wyrowiński: Tak.)

Myszę, że ten punkt powinien zostać, bo to mogą być różne obiekty i czasami pojawiają się kwestie dotyczące odległości czy zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi lub sanitarnymi. Czyli generalnie chodzi o wyeliminowanie z brzmienia poprawki tych fragmentów, które odnoszą się do obowiązku uzyskania decyzji o warunkach zabudowy bądź też przedstawienia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy. Poza tym wydaje mi się, że takie rozwiązanie jest zgodne z orzeczeniem Trybunału, który kwestionował obowiązek przedstawienia ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy w dniu wszczęcia postępowania w sprawie samowoli budowlanej. W ten sposób wyeliminujemy nie tylko element ostateczności decyzji, ale cały proces, który zmierza do jej uzyskania.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Rozumiem.

(Senator Leon Kieres: Czy mogę?)

Bardzo proszę, pan senator Kieres.

Senator Leon Kieres:

Wydaje mi się, że sprawa jest jednak istotna.

(Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Paweł Ziemiński: Oczywiście, że tak.)

Eliminujemy z postępowania legalizującego samowole budowlane i zgodność z ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Tak?

(Głos z sali: Tak.)

A jeżeli taka samowola budowlana nie jest zgodna... Przykładowo brakuje miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale jest ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, no i samowola jest niezgodna z tą decyzją. Co wówczas?

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Bardzo proszę.

**Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
Paweł Ziemiński:**

Sytuacja jest, nazwijmy to, paradoksalna, ponieważ dla tego rodzaju budów, które są wymienione jako obszar legalizowany w art. 49b, nie jest wymagane ustalenie warunków zabudowy. W związku z tym możemy śmiało przyjąć, że inwestor, który dopuścił się takiej samowoli budowlanej, wcześniej nie ubiegał się o decyzję o warunkach zabudowy z tego względu, że zgodnie z prawem budowlanym nie była ona wymagana. To jest jak ze sprawą, która wcześniej była dyskutowana w odniesieniu do art. 48, bo to jest to analogiczna sytuacja do przypadku inwestycji realizowanych bez wymaganego pozwolenia na budowę. Tam jest zapisane że, jeżeli nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to przed złożeniem wniosku o uzyskanie pozwolenia na budowę trzeba – to jest obowiązek ustawowy – uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Stąd w tamtym artykule wymóg przedstawienia decyzji o warunkach zabudowy domyka to, co w prawie budowlanym obowiązuje w legalnym procesie budowlanym. W przypadku obiektów wznoszonych na podstawie zgłoszenia w legalnym procesie budowlanym decyzja o warunkach zabudowy nie jest wymagana, zaś w przypadku, gdy istnieje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, organ administracji architektoniczno-budowlanej, w którym dokonuje się zgłoszenia zamiaru wykonania obiektu budowlanego, bada jedynie zgodność obiektu z tym planem. Jeżeli nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to nie ma tego obszaru badania. Jeżeli jest plan, a obiekt jest niezgodny z jego ustaleniami, jest to przesłanka do wydania przez organ sprzeciwu co do wzniesienia takiej budowy.

(Przewodniczący Jan Wyrowiński: Proszę, żeby pan jeszcze powtórzył tę swoją propozycję.)

To znaczy poddaję pod rozważenie tę propozycję, bo tak dość szybko...

Senator Leon Kieres:

Jest pewien problem. Pan proponuje, żeby w ust. 2 wykreślić wyrazy „albo, w przypadku jego braku, ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu”, i podobnie w pkt 3 dwa ostatnie wiersze „albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego”. Innymi słowy, tak jak zrozumiałem wywód pana reprezentującego rząd, w przypadku samowoli budowlanej nie będzie się dokonywało analizy jej zgodności z ostateczną decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w procesie jej legalizacji, dlatego że – proszę mnie skorygować, jeżeli się mylę – w tych przypadkach, o których tutaj mówimy, ostateczna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie była potrzebna. Czy ja dobrze to rozumiem?

**Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
Paweł Ziemiński:**

Tak. Nie jest ona wymagana w procesie legalnym, więc nie jest wymagana też w procesie legalizującym. Czyli tutaj mielibyśmy znak równości pomiędzy tym dwoma postępowaniami.

Przy czym jeszcze jedna uwaga do wypowiedzi pana senatora. Proponuję również wykreślić wyrazy „zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”. Jeżeli te wyrazy zostaną, to podczas legalizacji samowoli będzie obowiązek badania jej zgodności z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. To jest w pierwszym zdaniu w ust. 2: „Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1 – i po przecinku, po tym zdaniu wtrąconym – jest zgodna z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym”... Badanie zgodności z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest realizowane tak naprawdę poprzez badanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest prawem miejscowym, które determinuje sposób zagospodarowania terenu objętego tym planem.

(*Senator Leon Kieres*: Jak więc to zapisać? Czyli byłoby: „Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1,”...)

...„jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”. Tak brzmiałby początek zdania w ust. 2.

(*Senator Leon Kieres*: Czyli wykreślamy wyrazy „jest zgodna”...)

Zostają wyrazy „jest zgodna”, wykreślamy wyrazy „z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym” aż do wyrazów „a w szczególności”. Później mamy... Czyli zostaje „Jeżeli budowa, o której mowa w ust. 1, jest zgodna z ustaleniami obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego”... Dalej wykreślamy. A zostaje: „oraz nie narusza przepisów, w tym techniczno-budowlanych”. Czyli tu przechodzimy na tę sferę regulowaną obszarem prawa budowlanego, ale nie tylko, bo w tych kwestiach obowiązują też przepisy o ochronie środowiska, o ochronie przyrody czy o ochronie zabytków, tak że to dość szeroko jest...

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

W pktcie 3 skreślamy „albo ostatecznej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku obowiązującego planu zagospodarowania przestrzennego”. Czy taka jest pańska propozycja?

(*Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Paweł Ziemiński*: Tak, Panie Przewodniczący.)

To już mamy jasność.

Pan senator Kleina.

Senator Kazimierz Kleina:

Panie Przewodniczący, mam pytanie. Czyli w praktyce wyglądałoby to tak: jeżeli ktoś wybuduje budynek na działce, dla której jest sporządzony miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, i będzie to samowola budowlana, jednak zgodna z planem zagospodarowania, to pod pewnymi warunkami będzie miał prawo zalegali-

zować ten budynek, ale jeżeli ten budynek nie będzie zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to ten ktoś nie będzie miał takiej możliwości i będzie musiał dokonać rozbiórki tej nieruchomości. A jeżeli dla tego obszaru nie ma planu zagospodarowania, to wtedy legalizacja następuje w drodze... Właśnie, w jaki sposób? Czyli dla tej działki nie ma planu zagospodarowania, ktoś wybudował tam jakiś obiekt. Czy to oznacza, że wówczas on go zalegalizuje bez większych problemów?

Obecnie często jest taka praktyka, że samorzady nie uchwalają miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, żeby po prostu łatwiej funkcjonować. Wówczas w praktyce cała władza jest w rękach wójta czy burmistrza, który dowolnie wydaje warunki zabudowy, przez co dochodzi do absolutnego bałaganu budowlanego: na terenach, gdzie są małe obiekty, powstaje ni stąd, ni zowąd duży obiekt albo tam, gdzie są niskie obiekty, nagle powstaje bardzo wysoki obiekt itd. Jest bardzo wiele skarg, ale nic się nie dzieje, bo nie ma planu, a inwestor dostał zgodę... Jest po prostu totalny bałagan. Przepraszam, że zadaję takie pytanie, ale na konkretnym przypadku zawsze lepiej widać efekt zmian, które proponujemy.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Tylko żeby nam nie uciekła kwestia wyroku Trybunału Konstytucyjnego w tej sprawie, żebyśmy przy okazji nie załatwiali innych spraw. Skoncentrujmy się tylko na tym zagadnieniu.

(Senator Kazimierz Kleina: Oczywiście. Dziękuję.)

(Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego Paweł Ziemiński: Można?)

Bardzo proszę.

**Zastępca Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego
Paweł Ziemiński:**

Trybunał Konstytucyjny w swoim wyroku skoncentrował się głównie na nierówności traktowania obywateli przez przepis prawa, to znaczy wskazywał na lepszą sytuację obywateli, którzy posiadają swoje nieruchomości na terenach objętych regulacjami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a gorszą sytuację tych, którzy mają działki poza takim obszarem i nie mogą zalegalizować samowoli budowlanych z tego względu, że nie mogą uzyskać decyzji o warunkach zabudowy po wszczęciu postępowania w sprawie legalizacji samowoli budowlanej. I tam był wątek ostateczności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Trybunał skupił się dokładnie na wniosku skierowanym przez skład orzekający sądu administracyjnego. A skonsumowanie wyroku Trybunału to już jest kwestia rządu i parlamentu.

Obawy, o których przed chwilą pan senator mówił, i zagrożenie wylania dziecka z kąpielą... Obywatel, który... To znaczy tutaj nastąpiło pewnego rodzaju odwrócenie sytuacji, które moim zdaniem nie stwarzałyby zagrożenia niekonstytucyjności przepisu. Dlaczego? Otóż na pewno nie można powiedzieć, że w gorszej sytuacji znajduje się obywatel, który ma nieruchomość na terenie, dla którego ustanowiono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, ponieważ dysponuje określoną przestrzenią i wie,

w jaki sposób może ją zagospodarować. W związku z tym jeżeli jego działka, na której zamierza coś budować, znajduje się na terenie, dla którego jest miejscowy plan, to doskonale wie, co wolno mu wybudować, a czego nie wolno mu wybudować. To, o czym powiedział pan senator, czyli pewien nieład przestrzenny, który jest tworzony, na pewno w jakiś sposób ma związek z brakiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ale obiekty, które są wnoszone na podstawie art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, czyli niewymagające uzyskania pozwolenia na budowę, co do zasady są niewielkimi obiektami bardzo precyzyjnie zdefiniowanymi. W przypadku budownictwa związanego z produkcją rolną są to obiekty uzupełniające zabudowę siedliskową w ramach istniejącego gospodarstwa. Na terenach rodzinnych ogrodów działkowych takimi obiektami są ostatnio popularne altany, na innych terenach – niewielkie budynki gospodarcze o powierzchni zabudowy bodajże do 20 czy 25 m². Czyli nie są to obiekty, które w jakiś znaczący sposób mogą wpływać na prawa innych mieszkańców czy właścicieli terenów przyległych, oczywiście gdy zostały dotrzymane przepisy techniczno-budowlane i inne przepisy, które regulują na przykład odległość czy funkcję obiektu tak, żeby nie ograniczać cudzych praw. Są to jakieś drobne obiekty tak zwanej małej architektury. Na terenach prywatnych to są takie obiekty jak baseny, oczka wodne, które można wybudować w ogóle bez pozwolenia. Tak że bądźmy, proszę państwa, świadomi skali problemu, z jakim mamy do czynienia. Jeżeli dla danego terenu jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który wyklucza możliwość lokalizowania na tym terenie takich obiektów, to inwestor legalnie obiektu nie wzniesie, a jeśli owszem, wzniesie dany obiekt nielegalnie, to i tak będzie musiał go rozebrać. A jeżeli nie ma miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami legalne wzniesienie takiego obiektu jest możliwe, ponieważ nie ma przepisu, który zabrania sytuowania takiego obiektu. Takim prawem mógłby być miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku – decyzja o warunkach zabudowy. Jeżeli inwestor legalnie zamierza zrealizować taką inwestycję, to nie uzyska decyzji o warunkach zabudowy, ponieważ organ właściwy odmówi wydania decyzji, bo nie jest to wymagane przepisami prawa budowlanego. Zaś w przypadku próby legalizacji obiektu samowolnie wniesionego organ, który jest właściwy do wydania warunków zabudowy, z jednej strony ma orzecznictwo, które zmierza w kierunku odmowy ustalania warunków zabudowy dla obiektów istniejących, a z drugiej strony obiekt taki nie wymaga ustalenia warunków zabudowy, więc inwestor może się spotkać z odmową ustalenia warunków zabudowy. Oczekiwanie na taką decyzję powoduje znaczne wydłużenie procesu legalizacji i stwarza iluzję, że inwestor mógłby otrzymać taką decyzję i zalegalizować ten obiekt, a w rzeczywistości tak się nie dzieje. W przypadku braku planu... No, pan senator mówił o tym, że władza samorządowa często podchodzi do tego tak: nie ma planu, to ja tu rządę. Ale akurat w tym przypadku tak nie będzie, władza nie będzie miała nic do powiedzenia zarówno w legalnym, jak i w nielegalnym procesie.

Jeszcze jedna sprawa. Kiedy miałyby nastąpić legalizacja takiej samowoli budowlanej, odmowa ustalenia warunków zabudowy, a w rezultacie rozbiórka obiektu budowlanego, to zaraz po rozebraniu tego obiektu inwestor dokonuje zgłoszenia i po upływie trzydziestu dni – bo taki jest wymagany okres – może wznieść dokładnie taki sam obiekt, bo nie ma przesłanki do tego, żeby organ mógł wnieść co do tego sprzeciw.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Dziękuję bardzo.

Są jeszcze jakieś pytania panów senatorów?

Zgłaszał się pan senator Idczak.

Bardzo proszę.

Senator Witold Idczak:

Proszę państwa, ta dyskusja jest bardzo ciekawa. Jednak musimy cały czas pamiętać, że przy okazji ładu przestrzennego mówimy o pojęciu i instytucji samowoli budowlanej. Ja nie mam do końca wyrobionego zdania w tej materii, ale mam pewne obawy związane z tym, o czym rozmawiamy. Szanowni Państwo, czy w przypadku obiektów, które stosunkowo łatwo, mimo wszystko, można doprowadzić do legalności, nie uruchomimy takich quasi-mechanizmów, które doprowadzą do deregulacji i deprecjacji wartości ładu przestrzennego w samorządzie terytorialnym? Bo mam takie odczucie, że te rozwiązania zmierzają do bardzo łatwego załatwiania tych kwestii. Za chwilę może się okazać, że to zupełnie wymknie się nam spod kontroli. Przypominam, że mówimy tutaj o obiektach, które można stosunkowo łatwo legalnie wznieść, tymczasem sprawa dotyczy samowoli. Samowola, jak nazwa wskazuje... Oczywiście ona swego czasu była traktowana zbyt restrykcyjnie – o tym wszyscy wiemy – ale obawiam się, że teraz tutaj dochodzi do przebiegunowania i zmierzamy do takiej sytuacji: hulaj dusza, piekła nie ma. Bo czy zapytasz wójta, czy nie, to i tak sobie to wybudujesz, nie ma żadnego problemu. I właściwie taka jest ta moja obawa.

Trudno nam w ciągu dwudziestu minut rozstrzygać o takich sprawach, ale z całą stanowczością chciałbym przypomnieć państwu, że rozmawiamy o ładzie przestrzennym w samorządzie. A wiemy jak wyglądają teraz altany. Proszę państwa, te altany to są prawie domki z toaletami, z przyłączami itd., czasami są to szkaradztwa, bo ominięto ileś wymogów, które normalnie taki obiekt musiałby spełnić! My za chwilę możemy otworzyć puszkę Pandory, bo będzie spora łatwość... I omijanie czy to poprzez formę gospodarstw rolnych, czy innych... Jak mi koledzy mówili, robi się wszystko, żeby tylko, broń Boże, nie była to działka siedliskowa... Proszę państwa, naprawdę powstaje tu pytanie, jaka będzie skala tego zjawiska i jak to będzie dalej przebiegało.

Ja jeszcze raz przypominam: mówimy o samowoli budowlanej, i to w odniesieniu do obiektów, które można naprawdę stosunkowo łatwo legalnie wybudować. I z tym się wiąże wątpliwość, która pojawiła się w trakcie wsłuchiwania się w przedstawiane intencje dotyczące tego projektu. Pan zaproponował bardzo ciekawe i konsekwentne rozwiązania, które jeszcze bardziej to upraszczają. Stąd pytanie: gdzie jest koniec tego i jaka jest droga? Chciałbym, żebyśmy tu nie przedobrzyli i nie przesadzili. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Dziękuję, Panie Senatorze.

Witam pana ministra.

Wysłuchaliśmy opinii pana inspektora. Nie wiem, czy już przekazał panu swoją propozycję.

Panie Ministrze, bardzo proszę o ewentualne odniesienie się do tej propozycji, a przede wszystkim o zdefiniowanie pola podmiotowego zmian i przedstawienie, jakich sytuacji ta propozycja dotyczy.

Bardzo proszę.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
Olgierd Dziekoński:

Panie Przewodniczący! Wysoka Komisjo!

Trybunał Konstytucyjny zwrócił uwagę na brak równości podmiotów w sytuacji wystąpienia tak zwanej samowoli budowlanej, gdy jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego oraz gdy takiego planu nie ma. Polski system wynikający z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pozwala na podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych w zgodzie z istniejącymi przepisami prawa materialnego zawartymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w innych ustawach, które są konkretyzowane w odniesieniu do określonego miejsca poprzez formułę decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Często formuła decyzji o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu jest mylnie traktowana jako decyzja konstytuująca prawo zabudowania terenu. Ona nie konstytuuje prawa zabudowania, a tylko określa, w jakim zakresie istniejące przepisy prawa materialnego mogą być odwzorowane czy też dookreślone dla danej działki budowlanej. To jest bardzo istotna kwestia. Decyzja sama z siebie nie konstytuuje możliwości zabudowy i warunków zabudowy, tylko dookreśla – poprzez proces decyzyjny, proces uzgodnień – w jaki sposób inne przepisy prawa materialnego w odniesieniu do konkretnej działki budowlanej mogą być stosowane.

I teraz mamy sytuację prawną taką... Nawiasem mówiąc, podobną do systemu prawnego naszego sąsiada, Niemiec, bo w niemieckim kodeksie prawa budowlanego jest art. 34, który dopuszcza możliwość zabudowy w sytuacji braku planu zagospodarowania przestrzennego, tak zwanego *Bebauungsplan*. Jak się okazuje, jest jednak pewna różnica pomiędzy sposobem zagospodarowania przestrzennego w Polsce a sposobem zagospodarowania przestrzennego w Niemczech. Dlaczego? Otóż polskie przepisy prawa budowlanego między innymi nie pozwalają na jakąkolwiek ingerencję organów administracji publicznej w zakres samego projektu architektonicznego stanowiącego część projektu budowlanego. To już jest, że tak powiem doktrynalne założenie, które obowiązuje od 1994 r. Często w dyskusjach poruszana jest kwestia, czy warto zostawić tamto rozwiązanie, ale ono jest i obowiązuje.

W obecnej sytuacji prawnej jest tak, że jeżeli jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego i ktoś rozpocząłby budowę, nie uzyskując pozwolenia na budowę, to później tę budowę w tym miejscu może zalegalizować, o ile oczywiście pozwalają na to warunki miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego – czyli miejscowe przepisy urbanistyczne, bo miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest przepisem prawa miejscowego, lokalnego, i określa, w jakim zakresie prawa własności są ograniczone. Taki plan również nie daje możliwości zabudowy, tylko ogranicza prawo własności, dookreślając, w jakim zakresie można budować w tym miejscu. Czyli mielibyśmy tutaj taką sytuację: jeżeli ktoś chciałby zalegalizować swój obiekt budowlany tam, gdzie zezwala na to miejscowy plan, mógłby to zrobić, a jeżeli wybu-

dowałby obiekt w miejscu, co do którego nie nastąpiło dookreślenie tych warunków zabudowy poprzez wydanie decyzji o warunkach zabudowy, to zgodnie z obecnym porządkiem prawnym nie miałyby takiej możliwości. Czyli byłaby to oczywista nierówność podmiotów. Bo to, że nie ma planu, nie oznacza, że nie wolno się budować. Wolno, ale trzeba określić szczegółowe warunki poprzez stosowną formułę w decyzji o warunkach zabudowy. Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że jeżeli decyzja o warunkach zabudowy byłaby wydana zgodnie z brzmieniem przepisu, jaki jest dzisiaj, czyli stałaby się ostateczna przed rozpoczęciem procesu legalizacji, to wówczas faktycznie taki inwestor w dzisiejszym porządku prawnym tej legalizacji nie mógłby dokonać. Dlatego Trybunał mówi: wykreślmy wyrazy „ostatecznej, w dniu wszczęcia postępowania”, bo to oznacza, że to musi być decyzja ostateczna. Co to oznacza w praktyce? To jest odpowiedź również na wątpliwości pana senatora. Otóż jeżeli mamy wybudowany taki obiekt budowlany, to następuje, nazwijmy to, zamrożenie tego obiektu w sensie postępowania budowlanego i postępowania administracyjnego i wtedy sprawdzamy, czy istniejące przepisy prawa materialnego dopuszczają możliwość wybudowania w tym miejscu obiektu o takim rodzaju przeznaczenia, o takiej wielkości czy też zbliżonego do tego, co inwestor chce wybudować. I okazuje się, że albo dopuszczają, albo nie dopuszczają. Po to są oczywiście przepisy prawa materialnego, które to określają. Oczywiście, jak zawsze, powstaje ryzyko, że organ władzy samorządowej – wójt, burmistrz, prezydent – powie: ja poszedłbym mu na rękę i może zinterpretowałbym przepisy prawa materialnego bardziej przychylnie... Ale proszę zwrócić uwagę, że również w kontekście wydawania tej decyzji istnieje cała procedura odwoławcza. Sąsiedzi i inne podmioty są stroną mającą określone prawa w takiej sprawie. Podmioty publiczne także mogą kwestionować wydaną decyzję o ustaleniu warunków zabudowy. Czyli to doprecyzowanie przepisów prawa materialnego podlega kontroli publicznej, a także kontroli innych osób. Zatem dopiero wówczas, gdy ta decyzja przejdzie całą procedurę ewentualnych odwołań, sprzeciwów itd., staje się ostateczna i mówi: tak, w tym miejscu wolno byłoby wybudować budynek o takim i kształcie, wielkości, przeznaczeniu. Następnie patrzymy, czy ten budynek, który wolno byłoby wybudować na podstawie tej decyzji, jest zbieżny i spójny z budynkiem, który już został wybudowany lub którego budowa została rozpoczęta. Jeżeli tak, to znaczy, że można go zalegalizować, a jeżeli nie, to znaczy, że nie można go zalegalizować. I to jest cała istota sprawy.

Zresztą, nawiasem mówiąc, Wysoka Komisjo, często ustalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są niezbyt szczegółowe, bo wiele tego rodzaju planów, które powstawały w latach dziewięćdziesiątych na podstawie ustawy z 1994 r., czyli od 1994 r. do 2004 r. – bo nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym weszła w życie w 2004 r. – były ogólne w swoich zapisach. Na przykład plany te nie zawierały danych o dozwolonej wysokości zabudowy, intensywności zabudowy itd., a zatem nie zawierały wielu parametrów, które dzisiaj w wypadku lokalizacji inwestycji budowlanej też muszą być uwzględniane. I w dyskusjach na ten temat zawsze pojawia się pewien problem z tym związany.

Tak że ta procedura, która została zaproponowana w wyroku Trybunału Konstytucyjnego, z pewnością nie będzie miała wpływu na to, co nazywamy jakością zagospodarowania przestrzennego, ładem przestrzennym. Z pewnością nie uchybi ona możliwościom organów gminy co do kreowania ładu przestrzennego w takim zakresie, w jakim ustawa o samorządzie gminnym upoważnia czy też wskazuje gminę jako tę,

która jest odpowiedzialna za kształtowanie ładu przestrzennego na swoim terenie. Procedura ta stworzy sytuację, w której podmioty będą miały równe prawa, bez względu na to, czy rozpoczęły inwestycję nielegalnie w miejscu, dla którego jest plan, czy w miejscu, dla którego planu nie ma. Przy czym w obu tych przypadkach oczywiście cała procedura związana z kosztami opłat z tytułu legalizacji itd. pozostawałaby bez zmian. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Czy zdaniem pana ministra propozycja zawarta w druku senackim nr 729 wypełnia wyrok Trybunału Konstytucyjnego w pełnym brzmieniu?

**Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury
Olgierd Dziekoński:**

Tak, wypełnia i jest właściwa do przyjęcia.

Przewodniczący Jan Wyrowiński:

Bo tutaj ze strony pana inspektora mieliśmy propozycję, aby nieco ją zmodyfikować.

Czy panowie jesteście zgodni, czy trzeba zrobić przerwę, żebyście się porozumieli w tej sprawie?

(Wypowiedzi w tle nagrania)

Czy ktoś z państwa senatorów przejmuje poprawki zaproponowane przez pana inspektora?

(Głos z sali: Nie.)

Zatem stawiam wniosek, abyśmy przyjęli ten projekt ustawy w tym kształcie i do sprawy ewentualnie wrócili w czasie drugiego czytania na posiedzeniu plenarnym Senatu.

Kto z państwa senatorów jest za przyjęciem takiego wniosku? (13)

Kto jest przeciwny? (0)

Kto wstrzymał się od głosu? (5)

Dziękuję bardzo.

Stwierdzam, że komisja przyjęła projekt ustawy.

Pan senator Marek Trzciniński, który dzisiaj z powodów losowych jest nieobecny na posiedzeniu komisji, zadeklarował wolę bycia sprawozdawcą.

Czy państwo przyjmujecie tę deklarację? Tak.

Zatem uznajemy, że pan senator Marek Trzciniński będzie nas reprezentował przed Wysoką Izbą.

Dziękuję panu ministrowi, panu inspektorowi, szanownym państwu, Biuru Legislacyjnemu.

Zamykam, wraz z panem przewodniczącym Piotrem Zientarskim, posiedzenie komisji.

(Koniec posiedzenia o godzinie 9 minut 52)

Kancelaria Senatu

Opracowanie i publikacja:

Biuro Prac Senackich, Dział Stenogramów

Druk: Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Nakład: 6 egz.

ISSN 1643-2851