

## **ZAŁOŻENIA DO USTAWY - PRAWO BUDOWLANE, o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (i niektórych innych ustaw)**

### **I. WPROWADZENIE**

Proces budowlany w Polsce jest regulowany przede wszystkim przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – Prawo budowlane. Zasadą jest, że budowę obiektu budowlanego można rozpocząć po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Co do zasady – decyzja ta wydawana jest na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Od zasady tej ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje wyjątek – w razie braku planu miejscowego pozwolenie na budowę może być wydane na podstawie ustaleń zawartych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, wydawanej przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Zważywszy na fakt, że rocznie jest wydawanych ok. 160 tys. decyzji o warunkach zabudowy i ok. 230 tys. decyzji o pozwoleniu na budowę, to wątpliwym staje się nazywanie tej procedury wyjątkiem od zasady lokalizowania inwestycji na podstawie planu miejscowego. Inwestor bardzo często nie ma do czynienia z „przewidywalną przestrzenią” – dopiero indywidualna decyzja administracyjna określa jak może być zagospodarowany dany teren, a zatem decyzja o warunkach zabudowy określa co i gdzie może być zbudowane. W takim modelu prowadzenie racjonalnej gospodarki przestrzennej, dbanie o ład przestrzenny i przeciwdziałanie zjawisku „nadmiernego rozlewania i rozpraszania” zabudowy jest co najmniej mocno utrudnione. Ocena taka jest wyrażona również w Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030.

Wymaga też podkreślenia, że wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest często poprzedzone szeregiem innych aktów administracyjnych – różnorodnych zgód, uzgodnień i stanowisk uzyskiwanych najczęściej w procesie projektowania budowlanego. W wielu przypadkach kompetencja organów administracji do wydawania aktów administracyjnych ma charakter blankietowy, zakres zgody czy uzgodnienia jest poddany daleko idącemu uznaniu administracyjnemu. Funkcjonująca obecnie w Prawie budowlanym zasada, że wszelkie roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji administracyjnej, a wyjątki są enumeratywnie wymienione w ustawie, oznacza potrzebę prowadzenia postępowania administracyjnego nawet w przypadku mało istotnych, nie oddziałujących na otoczenie robót budowlanych czy obiektów budowlanych. Każde naruszenie prawa w trakcie budowy wymaga też reakcji organu nadzoru budowlanego w drodze aktu administracyjnego. Tak skonstruowany model rodzi uzasadnione poczucie przeregulowania procesu budowlanego i nadmiernego ograniczenia właściciela nieruchomości w korzystaniu z przynależnych mu praw.

Należy też podkreślić, że obecnie obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane była nowelizowana kilkadziesiąt razy, wskutek czego sprawia poważne problemy interpretacyjne tak dla inwestorów, jak i organów administracji publicznej.

Z uwagi na powyższe uznano za konieczne przygotowanie nowej ustawy – Prawo budowlane, która likwidując mankamenty obecnych przepisów podtrzyma jednocześnie dobre sprawdzone w praktyce regulacje. Odpowiednie zmiany będą wprowadzone również do innych ustaw, a zwłaszcza ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Nowe regulacje ustawowe oparte będą na następujących podstawowych założeniach:

- 1) usprawnienie procesu inwestycyjnego, w tym uproszczenie procedur, i ograniczenie rozstrzygnięć administracyjnych;
- 2) podniesienie poziomu poszanowania ładu przestrzennego, a w szczególności zapobieganie rozpraszaniu zabudowy w tym wzmocnienie roli studium;
- 3) wyważenie w szeroko pojętym procesie budowlanym interesu publicznego i prywatnego ;
- 4) stworzenie mechanizmów zachęcających do inwestowania na terenach już do tego przygotowanych, tj. obszarach urbanizacji wyposażonych w infrastrukturę techniczną: drogi, podstawowe uzbrojenie terenu;
- 5) wprowadzenie mechanizmów ograniczających możliwość zabudowy na terenach potencjalnie niebezpiecznych (zalewowych, osuwiskowych);
- 6) integracja przepisów sytuowanych dotychczas w różnych aktach, a regulujących proces inwestycyjny;
- 7) podniesienie poziomu bezpieczeństwa inwestowania i użytkowania obiektów budowlanych.

Proponuje się:

- 1) podtrzymanie zasady, że budować można na terenach przeznaczonych na ten cel w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, ale też umożliwienie budowy na terenach, dla których nie uchwalono miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod warunkiem zgodności z Miejscowymi Przepisami Urbanistycznymi (MPU) i z określonymi w ustawie zasadami (Krajowymi Przepisami Urbanistycznymi);
- 2) wprowadzenie nowej kategorii aktu prawa miejscowego w zakresie zagospodarowania przestrzennego – tj. Miejscowych Przepisów Urbanistycznych, o uproszczonej procedurze sporządzania, umożliwiających w uporządkowany sposób uzupełniania istniejącej zabudowy;
- 3) zniesienie decyzji o warunkach zabudowy;

- 4) wprowadzenie zasady, że budowę można rozpocząć na podstawie skutecznego zgłoszenia z dołączonym projektem budowlanym – ustawa zawierać będzie enumeratywną listę wyjątków, tzn. jakie obiekty wymagać będą decyzji o pozwoleniu na budowę, jakie zgłoszenia bez konieczności przedkładania projektu budowlanego a jakie zwolnione zostaną całkowicie z reglamentacji administracyjnoprawnej;
- 5) wprowadzenie zasady, że roboty budowlane inne niż budowa nie wymagają pozwolenia ani zgłoszenia, chyba że ustawa stanowi inaczej (lista zamknięta);
- 6) ograniczenie do niezbędnego minimum liczby wymaganych pozwoleń, zgód i uzgodnień poprzedzających rozpoczęcie budowy;
- 7) zapewnienie sprawdzania projektu budowlanego oraz odbioru poszczególnych etapów budowy (w przypadku większych obiektów budowlanych) przez „stronę trzecią”, niezależną od projektanta i inspektora nadzoru technicznego;
- 8) wprowadzenie zasady, że nie każde naruszenie prawa skutkuje wydaniem aktu administracyjnego przez nadzór budowlany – w przypadku braku zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź mienia pierwsze działanie nadzoru budowlanego miałyby postać wezwania do usunięcia stanu niezgodnego z prawem (w drodze wpisu do dziennika budowy);
- 9) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego będzie poprzedzone zawiadomieniem o zakończeniu budowy a decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wymagana będzie wyłącznie w przypadku zamiaru przystąpienia do użytkowania obiektu przed wykonaniem wszystkich robót bądź w procedurach legalizacyjnych;
- 10) legalizację samowoli budowlanej na dotychczasowych zasadach, przy czym wysokość opłaty legalizacyjnej ustalana będzie jako procent od wartości wzniesionego nielegalnie obiektu;
- 11) wprowadzenie zmian w organizacji nadzoru budowlanego, umożliwiające zatrudnienie w organach stopnia podstawowego osób posiadających uprawnienia budowlane we wszystkich specjalnościach, a polegające na wprowadzeniu na szczeblu podstawowym ok. 100 inspektoratów okręgowych w miejsce dotychczasowych inspektoratów powiatowych;
- 12) zniesienie możliwości uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych w zakresie sytuowania budynków;
- 13) podtrzymanie sprawdzonych w praktyce rozwiązań obecnie obowiązujących ustaw;
- 14) w związku z wprowadzeniem rozwiązań systemowych dotyczących lokalizacji ponadlokalnych inwestycji liniowych oraz inwestycji koniecznych (szczególnie istotnych z punktu widzenia interesów państwa), proponuje się przyznanie inwestorowi swobody wyboru procedury przy realizacji inwestycji objętych

„specustawami”. Inwestor będzie decydować, czy chce prowadzić inwestycję na zasadach określonych w ustawie – Prawo budowlane, czy w „specustawach”.

## **II. PRAWO BUDOWLANE**

### **1. Przepisy ogólne.**

1. Zakres przedmiotowy ustawy – ustawa ureguluje działalność obejmującą sytuowanie (lokalizowanie), projektowanie, budowę, utrzymanie i rozbiórkę obiektów budowlanych. Nie dotyczy zatem robót niezwiązanych z obiektem budowlanym (np. niektóre roboty ziemne).
2. Zakres podmiotowy ustawy – ustawa określi prawa i obowiązki uczestników procesu budowlanego (inwestor, projektant, kierownik budowy, inspektor nadzoru technicznego), właścicieli obiektów budowlanych oraz określi zasady i zakres działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (organy samorządu gminnego, organy administracji architektoniczno-budowlanej, organy nadzoru budowlanego).
3. Wyłączenia – ustawa nie będzie miała zastosowania do uregulowanych w przepisach odrębnych kwestii związanych z:
  - 1) wyrobiskami górniczymi;
  - 2) podziemnymi muzeami górniczymi;
  - 3) składowiskami odpadów w rozumieniu ustawy o odpadach;
  - 4) urządzeniami wodnymi, niebędącymi obiektami budowlanymi, których wykonanie wymaga pozwolenia wodnoprawnego.
4. Prawo budowlane podtrzyma zasadę, że obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi powinien być projektowany, budowany i użytkowany w sposób wyrażony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając m.in.: spełnienie wymagań podstawowych, warunki użytkowe zgodnie z przeznaczeniem obiektu, możliwość utrzymania właściwego stanu technicznego obiektu, poszanowanie występujących w obszarze oddziaływania obiektu uzasadnionych interesów strony trzeciej.
5. Prawo budowlane posługiwać się będzie pojęciem „zgody budowlanej”, przez którą należy rozumieć wszelkie instytucje prawne, umożliwiające rozpoczęcie budowy, tzn. decyzje o pozwoleniu na budowę, skuteczne zgłoszenie z i bez projektu budowlanego.
6. W Prawie budowlanym zawarta będzie zasada, że zgoda budowlana jest wydawana na podstawie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub MPU. Możliwa jest jednak także budowa na terenach nieobjętych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub MPU, pod warunkiem zgodności z przepisami powszechnie obowiązującymi. Takie przepisy to przede wszystkim przepisy

Prawa budowlanego, a w szczególności przepisy określające zasady sytuowania obiektów budowlanych w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego - Krajowe Przepisy Urbanistyczne (KPU). Tym samym likwidacji ulegnie instytucja decyzji o warunkach zabudowy, co zniesie uznaniowy charakter zgody na usytuowanie obiektu – wprowadzając w to miejsce powszechnie obowiązujące reguły. Regulacja ta ma na celu zapewnienie „przewidywalności przestrzeni” dla inwestorów.

Utrzymana zostanie instytucja decyzji lokalizacyjnej inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Inwestycje liniowe o charakterze ponadlokalnym będą lokalizowane na zasadach określonych w Prawie budowlanym. Lokalizacja inwestycji będzie również możliwa na podstawie „specustaw”.

7. Przepisy KPU oparte będą na następujących podstawowych założeniach:

- 1) dostępność działki – bezpośredni dostęp do istniejącej drogi publicznej z możliwością wykonania zjazdów; bezpośredni dostęp do niezbędnej dla prawidłowego użytkowania obiektu uzbrojenia
- 2) wielkość działki w proporcji do projektowanej powierzchni zabudowy powinna zapewniać zachowanie wymaganej powierzchni biologicznie czynnej;
- 3) określi się dopuszczalną powierzchnię obiektu budowlanego w relacji do całkowitej powierzchni działki;
- 4) na terenach niewyposażonych w sieci kanalizacyjne i wodociągowe należy określić minimalne rozmiary działek, na których mogą być sytuowane studnie, szczelne zbiorniki na nieczystości, ewentualnie przydomowe oczyszczalnie ścieków;
- 5) miejsca parkingowe wyłącznie na działce, na której przewidziane jest sytuowanie obiektu z określeniem minimalnej wymaganej liczby miejsc, w zależności od funkcji i wielkości obiektu;
- 6) niedopuszczalna będzie budowa na terenach potencjalnie niebezpiecznych (zalewowych, osuwiskowych);
- 7) możliwa będzie realizacja inwestycji liniowych o znaczeniu lokalnym w istniejących pasach drogowych.

8. Na wniosek inwestora wójt, burmistrza albo prezydent miasta potwierdza zgodność zamierzenia inwestycyjnego z przepisami o p.z.p. (mpzp, MPU ,KPU). Milczenie organu przez 14 dni będzie oznaczać brak sprzeczności. W razie wystąpienia sprzeczności wójt stwierdzi to w drodze decyzji administracyjnej, wskazując w niej zakres sprzeczności. Organem odwoławczym będzie SKO.

9. W Prawie budowlanym będą też zawarte zasady:

- 1) prawo zabudowy – prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli jest to zgodne z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym z mpzp lub MPU albo KPU, na podstawie zgody budowlanej (niewniesienie sprzeciwu lub decyzja o pozwoleniu na budowę);

- 2) budowa obiektu budowlanego wymagać będzie zgłoszenia, a pozwolenie w drodze decyzji będzie wymagane tylko w przypadkach określonych w ustawie; roboty budowlane inne niż budowa co do zasady nie podlegają reglamentacji administracyjnoprawnej, poza przypadkami wymienionymi w ustawie;
  - 3) zasady zagospodarowania terenu inwestycji określa ustawa, ale zasady te mogą być inaczej określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub MPU;
  - 4) ustawa zawiera listę obiektów budowlanych, które mogą być realizowane wyłącznie na terenach objętych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego:
    - a. mających istotny wpływ na środowisko – w załączniku do ustawy zostanie określona lista takich obiektów,
    - b. o wysokości powyżej 25m,
    - c. o powierzchni zabudowy powyżej 3 tys. m<sup>2</sup>,
    - d. handlowe (wielkopowierzchniowe) o powierzchni zabudowy powyżej 2 tys. m<sup>2</sup>,
  - 5) dane adresowe stron ustala się na podstawie ewidencji gruntów.
10. Do ustawy z przepisów techniczno-budowlanych zostaną przeniesione zasady sytuowania (lokalizacji) budynków (co oznacza zniesienie w tym zakresie instytucji odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych):
- 1) budynek o wys. poniżej 12m – 1,5m od granicy ścianą pełną lub 4m ścianą z otworami, w granicy na zasadzie wzajemności;
  - 2) budynek o wys. powyżej 12m – 35m – 1/3 wysokości od granicy;
  - 3) budynek o wys. pow. 35m – 1/2 wysokości od granicy;
  - 4) dopuszczalne mniejsze odległości, jeżeli nie naruszają przepisów odrębnych i sąsiad wyraził notarialną zgodę.
11. W przypadku inwestycji, dla realizacji których uchwalono ustawy szczególne (tzw. „specustawy”), jako zasadę wprowadzi się, że inwestor zdecyduje, czy chce prowadzić inwestycję na zasadach określonych w niniejszej ustawie, czy w „specustawach”.

## **2. Lokalizacja obiektów liniowych o znaczeniu ponadlokalnym w przypadku braku m.p.z.p.**

1. Możliwa będzie budowa obiektów liniowych o znaczeniu ponadlokalnym na terenach nieobjętych ustaleniami m.p.z.p. po uprzednim uzyskaniu decyzji lokalizacyjnej, wydawanej przez wojewodę.
2. Ustawa określi tryb przygotowywania i opiniowania wniosku, prowadzenia postępowania administracyjnego i wydawania decyzji lokalizacyjnej.

3. Decyzja lokalizacyjna powinna zawierać:
  - 1) ustalenie lokalizacji obiektu;
  - 2) warunki wynikające z przepisów szczególnych;
  - 3) w razie potrzeby:
    - a) podział nieruchomości,
    - b) linie rozgraniczające,
    - c) wyznaczenie nieruchomości lub ich części, które mogą być wyłączone lub na których może być ustanowione ograniczone prawo rzeczowe na potrzeby obiektu liniowego,
    - d) w przypadku dróg publicznych lub linii kolejowych – wymagania dot. powiązania drogi (linii) z innymi drogami publicznymi (z określeniem ich kategorii), liniami kolejowymi i lotniskami.
4. Decyzja lokalizacyjna będzie ważna 6 lat i będzie mogła być przeniesiona na inny podmiot.
5. Organem odwoławczym w sprawach lokalizacji będzie minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej.
6. W postępowaniu przed organem odwoławczym oraz sądem administracyjnym nie będzie można uchylić ani stwierdzić nieważności decyzji lokalizacyjnej w całości, jeżeli wadą dotknięta będzie tylko część decyzji dotycząca określonego odcinka obiektu liniowego lub określonej nieruchomości.

### **3. Przygotowanie budowy.**

1. Ustawa będzie stanowić, że budowę można rozpocząć po uzyskaniu zgody budowlanej, która co do zasady będzie miała formę akceptacji zgłoszenia zamiaru wybudowania określonego obiektu budowlanego (milcząca zgoda), albo – jeżeli ustawa tak stanowi – na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. W ustawie zostanie przewidziany również katalog budów, których realizacja będzie mogła nastąpić bez zgody budowlanej. Proces przygotowania inwestycji budowlanej inicjowany będzie przez dokonanie zgłoszenia zamiaru budowy obiektu budowlanego albo przez złożenie wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę.
2. Kierując się tezami zawartymi w orzeczeniu Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzi się podział obiektów na grupy, w stosunku do których postawione są różne wymagania formalne. Jako zasadę ustanowi się, że zgoda budowlana będzie miała postać zgłoszenia z projektem budowlanym, a ponadto ustali się katalogi obiektów, których budowę można rozpocząć:
  - 1) bez zgody budowlanej;
  - 2) na podstawie zgłoszenia bez projektu budowlanego;
  - 3) na podstawie pozwolenia na budowę.

3. W zgłoszeniu z projektem budowlanym będzie należało określić usytuowanie i rodzaj obiektu budowlanego, a także zamierzony termin rozpoczęcia budowy. Do zgłoszenia trzeba będzie dołączyć trzy egzemplarze projektu budowlanego (chyba że ustawa zwalnia z tego obowiązku – wówczas w zależności od potrzeb odpowiednie szkice lub rysunki) wraz z wymaganymi przepisami decyzjami, uzgodnieniami, opiniami lub sprawdzeniami.
4. Projekt budowlany będzie mógł sporządzać wyłącznie projektant posiadający odpowiednie uprawnienia budowlane i należący do właściwej izby samorządu zawodowego. Projekt budowlany, oprócz elementów wymaganych dotychczas, powinien zawierać również wskazanie etapów budowy, po zrealizowaniu których należy dokonać odbioru robót przez sprawdzającego etap budowy. Tak jak dotychczas szczegółowy zakres i forma projektu budowlanego zostaną określone w rozporządzeniu ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, w którym to rozporządzeniu zostaną też określone etapy budowy, po których musi odbyć się obowiązkowy odbiór robót, jak również rodzaje obiektów budowlanych, których projekt nie wymaga sprawdzenia a budowa – odbioru etapów (odbioru powinny dotyczyć wyłącznie większych obiektów o znacznym oddziaływaniu na otoczenie lub z których będzie korzystać większa liczba ludzi).
5. Ustawa precyzyjnie określi obowiązki starosty (organu aab), przyjmującego zgłoszenie. Starosta będzie sprawdzał:
  - 1) prawidłowość trybu i kompletność zgłoszenia;
  - 2) kompletność projektu budowlanego;
  - 3) sporządzenie projektu budowlanego przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i należącą do właściwej izby samorządu zawodowego;
  - 4) posiadanie wymaganych decyzji, opinii, uzgodnień, pozwoleń lub sprawdzeń;
  - 5) zgodność usytuowania obiektu budowlanego albo projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub MPU, jeżeli dotyczą one tej działki lub terenu;
  - 6) prawidłowość określenia w projekcie budowlanym obszaru oddziaływania obiektu.
6. Starosta w terminie 30 dni od dnia otrzymania zgłoszenia, wyda inwestorowi dziennik budowy (chyba że budowa nie wymaga dziennika), upoważniający do rozpoczęcia budowy, albo wniesie, w drodze decyzji, sprzeciw. Jeżeli w tym terminie starosta nie wyda dziennika budowy albo nie wniesie sprzeciwu, inwestor będzie mógł rozpocząć budowę, po zawiadomieniu organu nadzoru budowlanego. Inwestor będzie obowiązany wówczas rejestrować przebieg budowy. Wojewoda wymierzy natomiast staroście, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki w wydaniu dziennika budowy. W przypadku obiektów niewymagających projektu budowlanego oraz dziennika budowy, ich budowę będzie



można rozpocząć, jeżeli w terminie 30 dni od dnia doręczenia zgłoszenia, starosta nie wniesie, w drodze decyzji, sprzeciwu.

7. Inwestor będzie przedkładał jeden egzemplarz projektu budowlanego w celu ostemplowania oraz dołączał dwa egzemplarze na nośnikach elektronicznych w formacie do odczytu – jeden dla organu aab, drugi dla organu nadzoru budowlanego.
8. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wzór zgłoszenia budowy oraz zaświadczenia o braku sprzeciwu, wniosku o pozwolenie na budowę oraz decyzji o pozwoleniu na budowę.
9. W razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia lub projektu budowlanego starosta nałoży na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia, braków w zgłoszeniu lub projekcie budowlanym. Postanowienie będzie można wydać tylko raz i będzie przysługiwać na nie zażalenie. W takim przypadku termin do wniesienia sprzeciwu będzie liczył się od dnia uzupełnienia zgłoszenia lub projektu budowlanego.
10. Starosta wniesie sprzeciw, w drodze decyzji, jeżeli:
  - 1) zgłoszenie będzie dotyczyło budowy objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę;
  - 2) projekt zagospodarowania działki lub terenu będzie niezgodny z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub MPU, bądź, w razie ich braku, z KPU;
  - 3) projekt architektoniczno – budowlany będzie niezgodny z ustaleniami mpzp lub MPU;
  - 4) projektowany obiekt może być wzniesiony wyłącznie na podstawie ustaleń m.p.z.p. a dla danego terenu nie uchwalano takiego planu;
  - 5) starosta nałożył obowiązek uzupełnienia projektu budowlanego lub zgłoszenia a obowiązek ten nie został wykonany albo został wykonany nieprawidłowo.Starosta będzie mógł wniesić sprzeciw, w drodze decyzji, jeżeli budowa będzie mogła spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź środowiska. O skuteczności wniesienia sprzeciwu zadecyduje data jego nadania w polskiej placówce pocztowej operatora publicznego.
11. Nie będzie wymagana zgoda budowlana dla budowy niewielkich obiektów budowlanych (większość obiektów wymienionych w dotychczasowym art. 29 ust. 1).
12. Będzie wymagane zgłoszenie, ale bez sporządzenia projektu budowlanego i prowadzenia dziennika budowy, dla budowy niewielkich obiektów, jednak nieco większych lub mających większy wpływ na otoczenie niż niewymagające zgody budowlanej (pozostałe obiekty wymienione w dotychczasowym art. 29 ust. 1). W tym przypadku będzie stosowana odpowiednio procedura dot. zgłoszenia z projektem.

13. W postępowaniu administracyjnym poprzedzającym wydanie pozwolenia na budowę zostanie:

- 1) podtrzymana zasada, że nie można odmówić wydania pozwolenia, jeżeli są spełnione wymagania ustawowe;
- 2) wprowadzona możliwość opatrzenia decyzji (na żądanie inwestora) klauzulą wykonalności;
- 3) wprowadzona możliwość, na żądanie inwestora, wydania decyzji o pozwoleniu na budowę inwestycji, które z mocy ustawy takiego pozwolenia nie wymagają.

Wymagania dotyczące projektu budowlanego, określone dla zgłoszenia z projektem, będą miały zastosowanie również w postępowaniu dot. pozwolenia na budowę.

14. Pozwolenie na budowę w drodze decyzji wymagane będzie dla budowy obiektów budowlanych o znacznych rozmiarach lub znacznym wpływie na otoczenie, takich jak:

- 1) których sytuowanie (lokalizacja) jest możliwe wyłącznie na podstawie ustaleń m.p.z.p.
- 2) wymagających przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko;
- 3) o wysokości powyżej 12m;
- 4) o kubaturze przekraczającej 5000m<sup>3</sup>;
- 5) których obszar oddziaływania wykracza poza granice działki;
- 6) liniowych o znaczeniu ponadlokalnym;
- 7) inwestycje konieczne.

15. Rada Ministrów określi, wynikające z przepisów odrębnych, wymagane uzgodnienia, opinie i sprawdzenia projektu budowlanego, ich zakres oraz formę i tryb dokonywania.

16. Ustawa określi też prawa i obowiązki projektanta – w sposób w zasadzie odpowiadający dotychczasowym regulacjom. Do obowiązków projektanta będzie też należało określenie obszaru oddziaływania obiektu, co będzie miało bardzo istotny wpływ na określenie formy prawnej zgody budowlanej (zgłoszenie czy pozwolenie na budowę).

17. Sprawdzenia projektu budowlanego będzie mógł dokonywać wyłącznie sprawdzający, który będzie:

- 1) wpisany do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej;
- 2) posiadał odpowiednie uprawnienia budowlane lub zatrudniał osoby takie uprawnienia posiadające;
- 3) posiadał ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.

Wpis do rejestru będzie dokonywany w drodze decyzji na wniosek zainteresowanego, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania wyjaśniającego. Wpis będzie odpłatny i dokonywany na czas określony (5 lat). W decyzji o wpisie określi się dopuszczalny zakres sprawdzeń projektu lub odbiorów etapów budowy. Wykreślenie z rejestru nastąpi

w razie upływu ważności wpisu, utraty uprawnień lub ubezpieczenia bądź poważnego naruszenia przepisów.

18. Zgodę budowlaną będzie można w każdym czasie przenieść na nowego inwestora, co potwierdzi wyłącznie, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej, jego oświadczenie o przejęciu praw i obowiązków dotychczasowego inwestora.
19. Starosta będzie prowadził jawny rejestr zgłoszeń budowy, wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i udzielonych zgód budowlanych. Rejestr prowadzony będzie w formie elektronicznej. Dane wprowadzane będą do rejestru i przesyłane drogą elektroniczną do wojewody na bieżąco. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wzór rejestru zgłoszeń budowy, wniosków o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę i udzielonych zgód budowlanych oraz sposób jego prowadzenia.

#### **4. Budowa.**

1. Ustawa określi prawa i obowiązki w procesie budowlanym:
  - 1) inwestora;
  - 2) projektanta;
  - 3) kierownika budowy (robót);
  - 4) inspektora nadzoru technicznego (w miejsce dotychczasowego inspektora nadzoru inwestorskiego);
  - 5) sprawdzający - odbierający etapy budowy.
2. Do obowiązków inwestora będzie należało zorganizowanie procesu budowy, z uwzględnieniem zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, a w szczególności zapewnienie, w przypadkach określonych ustawą:
  - 1) opracowania projektu budowlanego;
  - 2) objęcia kierownictwa budowy przez kierownika budowy;
  - 3) opracowania planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia;
  - 4) odbioru etapów budowy;
  - 5) w przypadkach uzasadnionych wysokim stopniem skomplikowania robót budowlanych lub warunkami gruntowymi, nadzoru nad wykonywaniem tych robót przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach zawodowych.
3. Prawa i obowiązki kierownika budowy (robót) określone w ustawie będą odpowiadały dotychczasowym regulacjom, zostaną poszerzone o kwestie związane z odbiorem etapów budowy. Tym samym na kierowniku budowy (robót) – podobnie jak obecnie – będzie ciążył obowiązek m.in.: sporządzenia planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, protokolarnego przejęcia od inwestora i odpowiedniego zabezpieczenia terenu budowy, prowadzenia dokumentacji budowy, kierowania robotami budowlanymi zgodnie z przepisami, wstrzymania robót budowlanych w przypadku stwierdzenia możliwości

powstania zagrożenia, realizacji zaleceń wpisanych do dziennika budowy oraz przygotowania dokumentacji powykonawczej obiektu budowlanego.

4. Dotychczas uczestnikiem procesu budowlanego był także inspektor nadzoru inwestorskiego. Nazwa tej funkcji nie odpowiadała zakresowi zadań w procesie budowlanym i sugerowała zadania i prerogatywy inspektora wykraczające poza zakres przedmiotowy ustawy. Dlatego też, pozostawiając w zasadzie niezmienione kompetencje, zastąpi się „nadzór inwestorski” – „nadzorem technicznym”.
5. Prawo budowlane nadal będzie przewidywać określenie, w drodze rozporządzenia, rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno-kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie.
6. Zachowana zostanie instytucja „istotnego odstępstwa”. Istotne odstępstwo od projektu budowlanego lub innych warunków zawartych w decyzji o pozwoleniu na budowę będzie dopuszczalne jedynie po uzyskaniu zgody budowlanej, która w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę będzie udzielana w drodze decyzji o zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę. Kwalifikacji zamierzonego odstępstwa będzie dokonywał projektant, a potwierdzał organ nadzoru budowlanego. W przypadku uznania, że zamierzone odstępstwo nie jest istotne, projektant będzie obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstępstwa. Odstępstwo dotyczące konstrukcji obiektu będzie wymagało potwierdzenia przez sprawdzającego.
7. Inwestor będzie obowiązany zapewnić dokonanie odbioru etapów budowy wskazanych w projekcie budowlanym lub w rozporządzeniu. Odbiór etapu budowy będzie polegał na sprawdzeniu zgodności wykonania robót budowlanych z projektem, warunkami zawartymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. Odbierający dokonujący odbioru etapu budowy potwierdzi ten odbiór wpisem do dziennika budowy oraz protokołem odbioru, którego jeden egzemplarz zostanie doręczony inwestorowi, a drugi egzemplarz odbierający etap budowy będzie przechowywać przez okres co najmniej 5 lat. Wpis do dziennika budowy o dokonaniu odbioru potwierdzi kierownik budowy oraz, jeżeli jest ustanowiony, inspektor nadzoru technicznego. W przypadku stwierdzenia, w trakcie odbioru etapu budowy, nieprawidłowości uniemożliwiających dokonanie odbioru, odbierający:
  - 1) wpisem do dziennika budowy wskaże przyczyny odmowy dokonania odbioru oraz czynności lub roboty, których wykonanie umożliwi odbiór etapu budowy;
  - 2) sporządzi protokół o treści odpowiadającej ww. wpisowi;
  - 3) bezzwłocznie przekaże protokół inwestorowi i organowi nadzoru budowlanego.

Kontynuowanie budowy, bez dokonania odbioru etapu budowy albo w razie odmowy odbioru przez sprawdzającego, będzie niedopuszczalne. Wymagania dotyczące

sprawdzającego etapy budowy będą tożsame, jak w stosunku do sprawdzającego projekt budowlany.

8. Minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej określi, w drodze rozporządzenia, wzory protokołu odbioru etapu budowy oraz protokołu odmowy odbioru etapu budowy.

## **5. Zakończenie budowy.**

1. Zakończenie budowy, w rozumieniu Prawa budowlanego, będzie oznaczało wykonanie wszystkich robót objętych zgodą budowlaną (projektem budowlanym), tzn. że obiekt budowlany jest zdalny do użytkowania, ale zdalny w sensie budowlanym, a nie np. technologicznym.
2. Ustawa podtrzyma dotychczasową zasadę, że do użytkowania obiektu budowlanego można przystąpić po skutecznym zawiadomieniu o zakończeniu budowy. Wyjątkiem od tej zasady będzie wymóg uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Pozwolenie na użytkowanie w drodze decyzji będzie wymagane dla obiektów oddawanych do użytkowania przed wykonaniem wszystkich robót oraz w postępowaniach legalizacyjnych i naprawczych.
3. Procedura związana z zawiadomieniem o zakończeniu budowy będzie bardzo zbliżona do dotychczasowej, z tym że organ nadzoru budowlanego będzie zobowiązany zająć stanowisko w terminie 21 dni od wpływu zawiadomienia (termin na wniesienie sprzeciwu). Informacje o wniesieniu sprzeciwu zostaną zamieszczone bezzwłocznie także na stronie internetowej urzędu.
4. Organ nadzoru budowlanego wniesie sprzeciw, jeżeli:
  - 1) zawiadomienie będzie dotyczyło budowy objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie;
  - 2) budowa była prowadzona bez wymaganych odbiorów etapów;
  - 3) nałożony obowiązek uzupełnienia zawiadomienia nie został wykonany lub został wykonany nieprawidłowo.
5. Również procedura związana z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie będzie bardzo zbliżona do dotychczasowej, z tym że obowiązkowa kontrola obejmie:
  - 1) zgodność wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym oraz warunkami zawartymi w decyzji o pozwoleniu na budowę;
  - 2) dokonanie odbiorów etapów budowy;
  - 3) doprowadzenie do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także w razie korzystania – drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu;
  - 4) właściwe zagospodarowanie terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania.

6. Podobnie jak obecnie, organ nadzoru budowlanego będzie wydawał pozwolenie na użytkowanie na wniosek wyłącznie inwestora, o ile inwestor dołączy wymagane dokumenty (m.in. dziennik budowy, odpowiednie oświadczenie kierownika budowy o wykonaniu budowy zgodnie z projektem i przepisami prawa). Konieczne jednak będzie przy tym przeprowadzenie obowiązkowej kontroli. Jeżeli organ stwierdzi nieprawidłowości w zakresie obowiązkowej kontroli, wyda decyzję o odmowie pozwolenia na użytkowanie.

## **6. Roboty budowlane inne niż budowa.**

1. Prawo budowlane, odmiennie od dotychczasowych regulacji, jako zasadę przyjmie, że wykonywanie robót budowlanych (z wyjątkiem wymienionych w ustawie), jest zwolnione z obowiązku uzyskiwania jakichkolwiek zgód administracyjnych. Ustawa będzie zawierała zamknięty katalog robót budowlanych, których wykonywanie będzie wymagało:
  - 1) ustanowienia kierownika robót oraz prowadzenia dziennika robót bez obowiązku zgłoszenia robót;
  - 2) zgłoszenia robót oraz ustanowienia kierownika robót;
  - 3) uzyskania pozwolenia w drodze decyzji.
2. Ustanowienie kierownika robót oraz prowadzenie dziennika robót będzie wymagane przy wykonywaniu robót budowlanych polegających na (przykładowo):
  - 1) przebudowie obiektu budowlanego, którego budowa wymaga uzyskania zgody budowlanej lub sporządzenia projektu budowlanego;
  - 2) wykonaniu przyłączy i instalacji: elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych i ciepłych, z wyjątkiem instalacji wodociągowych i kanalizacyjnych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych;
  - 3) przebudowie i remoncie instalacji elektroenergetycznych i gazowych;
  - 4) odbudowie obiektu budowlanego zniszczonego wskutek katastrofy budowlanej.
3. Będzie wymagane zgłoszenie i ustanowienie kierownika robót w przypadku wykonywania robót budowlanych polegających na:
  - 1) remoncie elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego, którego budowa wymaga uzyskania zgody budowlanej w drodze pozwolenia na budowę bądź zgłoszenia z projektem lub sporządzenia projektu budowlanego;
  - 2) remoncie obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków;
  - 3) przebudowie sieci elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych i ciepłych oraz rurociągów ciśnieniowych;
  - 4) przebudowie dróg publicznych i torów.
4. Procedury związane ze zgłoszeniem robót będą bardzo zbliżone do procedur zgłoszenia budowy.

5. Starosta wniesie sprzeciw (w drodze decyzji) do zgłoszenia robót, jeżeli:
- 1) zgłoszenie dotyczy budowy obiektu budowlanego;
  - 2) wykonanie robót budowlanych może spowodować naruszenie przepisów;
  - 3) w trakcie postępowania nałożony został obowiązek uzupełnienia zgłoszenia i obowiązek ten nie został wykonany albo został wykonany nieprawidłowo.

Starosta będzie mógł wnieść sprzeciw, w drodze decyzji, jeżeli roboty budowlane mogą spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia.

6. Pozwolenie, w drodze decyzji, będzie wymagane w przypadku:
- 1) rozbiórki obiektu budowlanego, którego budowa wymaga pozwolenia na budowę;
  - 2) wykonywania robót budowlanych wymagających oceny oddziaływania na środowisko.

## **7. Utrzymanie obiektów budowlanych.**

Przepisy dot. utrzymania obiektów budowlanych będą odpowiadały w zasadzie dotychczas obowiązującym. Ustawa ureguluje ponadto sytuacje gdy nie jest możliwe ustalenie właściciela obiektu objętego nakazem (zabezpieczenia, remontu lub rozbiórki) wydanym przez nadzór budowlany, bądź też właściciel nie jest w stanie wykonać takiego nakazu – zobowiązaniem do jego wykonania będzie wówczas gmina. Zabezpieczeniem wierzytelności z tytułu zastępczego wykonania prac będzie hipoteka przymusowa na nieruchomości.

## **8. Katastrofa budowlana.**

1. Ustawa, podtrzymując dotychczas funkcjonujące uregulowania dot. katastrofy budowlanej, wprowadzi jednocześnie zmodyfikowaną definicję katastrofy – jej istotą będzie zniszczenie obiektu budowlanego, bez względu na przyczyny takiego zdarzenia (dotychczas zniszczenie musiało być niezamierzone).
2. Zgodnie z obecnie obowiązującą ustawą – Prawo budowlane postępowanie wyjaśniające w sprawie przyczyn katastrofy budowlanej prowadzi właściwy organ nadzoru budowlanego. Jednak wiele obowiązków w tym zakresie spoczywa również na kierowniku budowy (robót), właścicielu, zarządcy i użytkowniku, np. zorganizowanie doraźnej pomocy poszkodowanym, zabezpieczenie miejsca katastrofy, zawiadomienie właściwych organów. Jednocześnie organ nadzoru budowlanego po otrzymaniu zawiadomienia o katastrofie budowlanej jest obowiązany przede wszystkim niezwłocznie powołać komisję w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Organ ten niezwłocznie zawiadamia o katastrofie budowlanej właściwy organ nadzoru budowlanego wyższego stopnia oraz Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Organy te mogą przejąć prowadzenie postępowania wyjaśniającego przyczyny i okoliczności powstania katastrofy budowlanej. Po zakończeniu prac komisji właściwy organ niezwłocznie wydaje decyzję określającą zakres i termin wykonania niezbędnych robót w celu uporządkowania terenu katastrofy i zabezpieczenia obiektu budowlanego do czasu wykonania robót doprowadzających obiekt do stanu właściwego.

## **9. Inwestycje konieczne.**

1. Prawo budowlane wprowadzi szczególne regulacje w stosunku do określonej grupy zamierzeń budowlanych, zwanych inwestycjami koniecznymi. Inwestycją taką będzie zamierzenie budowlane realizujące cel o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia interesu gospodarczego lub społecznego bądź obronności i bezpieczeństwa państwa, zapewniające realizację polityki państwa, w szczególności ujęte w programach rządowych.
2. Przygotowanie inwestycji koniecznej będzie wymagało kolejno:
  - 1) sporządzenia przez wnioskodawcę wstępnej dokumentacji planistycznej;
  - 2) wystąpienia przez wnioskodawcę z wnioskiem do właściwego ministra o kwalifikację inwestycji jako inwestycji koniecznej;
  - 3) wydania rozporządzenia o zakwalifikowaniu inwestycji jako inwestycji koniecznej przez Radę Ministrów;
  - 4) sporządzenia przez wnioskodawcę uszczegółowionej dokumentacji planistycznej, uzyskania wymaganych uzgodnień, przedstawienia szczegółowych parametrów technicznych i ekonomicznych inwestycji koniecznej;
  - 5) wydania zarządzenia wojewody o przeznaczeniu terenów pod inwestycję konieczną i zatwierdzeniu dokumentacji planistycznej.
3. Wstępna dokumentacja planistyczna powinna zawierać określenie:
  - 1) przedmiotu inwestycji;
  - 2) w ujęciu wariantowym – granic terenów, na których przewiduje się realizację inwestycji koniecznej, wraz ze wskazaniem terenów stanowiących najbliższe otoczenie, przedstawione na kopii mapy zasadniczej lub w przypadku jej braku na kopii mapy ewidencyjnej, w skali dostosowanej do charakteru i rozmiaru inwestycji;
  - 3) skutków realizacji inwestycji dla środowiska, z uwzględnieniem:
    - a) stanu środowiska w powiązaniu z istniejącym i planowanym zagospodarowaniem terenu na obszarze potencjalnego oddziaływania inwestycji,
    - b) etapu budowy i użytkowania inwestycji wraz z towarzyszącymi jej obiektami i urządzeniami budowlanymi,
    - c) skutków potencjalnych sytuacji awaryjnych;



- 4) przewidywanych kosztów inwestycji, źródeł finansowania, terminu i sposobu jej realizacji.
4. Wnioskodawca prześle wstępną dokumentację planistyczną zainteresowanym gminom w celu wyrażenia opinii, w szczególności w zakresie zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Rada gminy wyrazi, w drodze uchwały, opinię, w której ponadto ustosunkuje się do zaproponowanych wariantów (brak uchwały traktuje się jako brak zastrzeżeń).
  5. Wnioskodawca wystąpi do właściwego przedmiotowo ministra o zakwalifikowanie inwestycji jako inwestycji koniecznej. Wniosek o zakwalifikowanie inwestycji jako inwestycji koniecznej powinien określać:
    - 1) cel o szczególnym znaczeniu z punktu widzenia interesu gospodarczego lub społecznego państwa bądź obronności i bezpieczeństwa państwa, który inwestycja ma realizować;
    - 2) skutki dla budżetu państwa związane z realizacją inwestycji;
    - 3) źródła finansowania inwestycji;
    - 4) sposób realizacji inwestycji;
    - 5) przewidywane korzyści ze zrealizowanej inwestycji.Właściwy minister dokona analizy wniosku, a w razie pozytywnej oceny, prześle wniosek wraz z rekomendacją Radzie Ministrów.
  6. Rada Ministrów, na podstawie wniosku przedstawionego przez właściwego ministra, będzie mogła, w drodze rozporządzenia, uznać inwestycję jako inwestycję konieczną oraz określić gminy, na terenie których przewidywana jest realizacja inwestycji koniecznej.
  7. Wnioskodawca sporządzi dokumentację planistyczną, które powinna zawierać:
    - 1) wstępną dokumentację planistyczną;
    - 2) uzasadnienie wyboru wariantu;
    - 3) granice terenu niezbędnego do realizacji inwestycji koniecznej na mapach numerycznych w odpowiedniej skali wraz z najbliższym otoczeniem;
    - 4) obszar oddziaływania obiektu (inwestycji);
    - 5) mapę zawierającą projekt podziału nieruchomości, sporządzoną zgodnie z odrębnymi przepisami;
    - 6) podstawowe parametry techniczne inwestycji koniecznej;
    - 7) uaktualnione określenie przewidywanych kosztów inwestycji, w tym na pokrycie ewentualnych roszczeń właścicieli nieruchomości objętych lub dotkniętych skutkami inwestycji, źródeł finansowania, terminu i sposobu jej realizacji.
  8. Dokumentacja planistyczna będzie wymagała dokonania uzgodnień (takich jak projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego). Uzgodnień tych będzie

dokonywał wojewoda, orzekając w drodze decyzji (w określonym terminie – np. 30 dni), w sprawie uzgodnienia dokumentacji planistycznej, po zasięgnięciu opinii właściwych organów. Uzgodnienia powinny być poprzedzone uzyskaniem przez wnioskodawcę decyzji środowiskowej (jeżeli była wymagana).

9. Następnie wojewoda będzie wydawał zarządzenie o przeznaczeniu terenu pod inwestycję konieczną i zatwierdzeniu dokumentacji. Zarządzenie to będzie wywoływało skutki prawne jak uchwała w sprawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Rada gminy będzie zobowiązana do wprowadzenia do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmian wynikających z zarządzenia wojewody (wprowadzenie tych zmian nie wymaga uzyskania opinii i uzgodnień, o których mowa w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).
10. Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa oraz grunty stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków, przeznaczone pod inwestycję konieczną, będą mogły być oddane w użytkowanie wieczyste (długoterminową dzierżawę) inwestorowi.
11. Inwestor będzie mógł wystąpić do wojewody z wnioskiem o wywłaszczenie nieruchomości przeznaczonej pod inwestycję konieczną. Wywłaszczenie będzie się odbywało na rzecz Skarbu Państwa i na koszt inwestora. Jeżeli wywłaszczenie będzie dotyczyło lokalu mieszkalnego inwestor będzie obowiązany zapewnić, za zgodą zainteresowanego, lokal zamienny o co najmniej takim samym standardzie jak lokal podlegający wywłaszczeniu. W przypadku gdy w wyniku wywłaszczenia pozostała część nieruchomości nie będzie nadawała się do wykorzystania na dotychczasowe cele, inwestor będzie obowiązany, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, nabyć tę część nieruchomości. Wysokość odszkodowania za wywłączoną nieruchomość zostanie ustalona według jej wartości rynkowej w dniu wejścia w życie zarządzenia wojewody. W odniesieniu do lokali mieszkalnych ustalona wysokość odszkodowania nie będzie mogła pogorszyć dotychczasowych warunków mieszkaniowych właściciela. W przypadku, gdy wypłata odszkodowania natrafi na trudne do przezwyciężenia przeszkody, przypadającą na wypłaty sumę lub jej część niezbędną do zaspokojenia osób uprawnionych, wpłaci się do depozytu sądu właściwego, ze względu na położenie nieruchomości, w celu wypłaty tej sumy osobom uprawnionym.
12. Pozwolenie na budowę będzie wydawał wojewoda. Jeżeli nieruchomość przeznaczona pod realizację inwestycji koniecznej położona będzie na obszarze własności dwóch lub więcej wojewodów, orzekanie będzie należało do wojewody, na którego obszarze będzie znajdowała się większa część nieruchomości.

## 10. Naruszenie przepisów w procesie budowlanym.

1. Ustawa ureguluje zasady postępowania w przypadku stwierdzenia naruszenia prawa w sposób zbliżony do dotychczasowego, podtrzymując rozwiązania, które sprawdziły się w praktyce. Zasadnicze różnice będą dotyczyły postępowania legalizacyjnego (w stosunku do samowoli budowlanych) oraz wprowadzenia możliwości nakazania usunięcia stanu naruszenia prawa w drodze wpisu do dziennika budowy (bez potrzeby wydawania aktu administracyjnego).
2. Dopuszczalna będzie legalizacja samowoli budowlanej pod następującymi warunkami:
  - 1) zgodności obiektu budowlanego z przepisami powszechnie obowiązującymi, w tym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub MPU (jeżeli jest) albo KPU;
  - 2) sporządzenia projektu budowlanego wraz z wyceną wartości obiektu – na podstawie tego projektu, sporządzoną przez rzeczoznawcę majątkowego;
  - 3) wniesienia opłaty legalizacyjnej w wysokości 50% wartości obiektu.Postępowanie legalizacyjne będzie kończyło się przyjęciem (ostemplowaniem) projektu budowlanego i pozwoleniem na dokończenie budowy albo pozwoleniem na użytkowanie. Do opłaty legalizacyjnej (jak również do kar administracyjnych przewidzianych w tym rozdziale) będą miały odpowiednie zastosowanie przepisy ordynacji podatkowej (dział III), a organem właściwym w tych sprawach będzie organ podatkowy – właściwy naczelnik urzędu skarbowego.
3. Jednakże tak, jak to jest obecnie, w przypadku, gdy inwestor nie będzie chciał zalegalizować samowoli budowlanej lub gdy nie będą spełnione przesłanki do legalizacji, organ nadzoru budowlanego będzie nakazywał rozbiórkę samowolnie budowanego lub wybudowanego obiektu budowlanego.
4. W przypadku innych niż samowola budowlana naruszeń prawa w trakcie procesu budowlanego, wprowadzona zostanie zasada „żółtej kartki” – organ nadzoru budowlanego, jeżeli nie będzie zachodził stan zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia, wezwie do usunięcia stanu niezgodnego z prawem, a dopiero niepodporządkowanie się temu wezwaniu będzie skutkowało wszczęciem postępowania administracyjnego. Postępowanie to (odpowiadające regulacjom dotychczasowym) – w zależności od okoliczności – może kończyć się doprowadzeniem obiektu do stanu zgodnego z przepisami, a w skrajnych przypadkach – nawet rozbiórką obiektu lub jego części.
5. Pozostaną w zasadzie bez zmian regulacje dot. postępowania w przypadku stwierdzenia istotnego odstępstwa od warunków zgody budowlanej lub projektu budowlanego. Tym samym organ nadzoru budowlanego, jeżeli stwierdzi dokonanie istotnego odstępstwa z naruszeniem Prawa budowlanego, wyda postanowienie o wstrzymaniu robót

budowlanych i wyda decyzję nakazującą sporządzenie projektu budowlanego zamiennego. Po dostarczeniu takiego projektu, zostanie wydana decyzja zatwierdzająca ten projekt i zezwalająca na prowadzenie dalszych robót budowlanych. Natomiast w przypadku niedostarczenia projektu budowlanego zamiennego w wyznaczonym terminie, zostanie wydana decyzja nakazująca zaniechanie dalszych robót budowlanych bądź rozbiórkę obiektu lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego

6. Wśród działań nielegalnych uregulowana została również kwestia przystąpienia do użytkowania obiektu budowlanego bez wymaganej zgody na użytkowanie. Nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego jest zagrożone karą administracyjną, która może być nakładana wielokrotnie. Jednak pierwsze stwierdzenie nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego kończy się ostrzeżeniem ze strony organu nadzoru budowlanego i wezwaniem do zalegalizowania użytkowania. Dopiero niezastosowanie się do tego wezwania skutkuje nakładaniem kar, przy czym zapłacenie kary nie powoduje legalizacji użytkowania.

## **11. Organy administracji publicznej.**

1. Ustawa zachowa dotychczasowy podział administracji publicznej, działającej w sferze budownictwa, na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Podział ten został dokonany, w ramach reformy administracyjnej państwa w 1998 r., według zasad oddzielenia funkcji inspekcyjno-kontrolnych (organy nadzoru budowlanego) od funkcji administracyjno-prawnych dotyczących nadawania prawa – udzielania zgody budowlanej (organy administracji architektoniczno-budowlanej). Praktyka ostatnich blisko 10 lat potwierdziła trafność tych rozwiązań.
2. Nie proponuje się w zasadzie zmian w pionie administracji architektoniczno-budowlanej. Organami tej administracji pozostaną:
  - 1) starosta;
  - 2) wojewoda;
  - 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.Ograniczeniu natomiast, w stosunku do stanu dotychczasowego, ulegnie zakres spraw, w których organem pierwszej instancji jest wojewoda. Na szczeblu wojewódzkim będą w pierwszej instancji załatwiane sprawy dotyczące obiektów i robót budowlanych usytuowanych na terenach zamkniętych oraz inwestycji koniecznych, a także sprawy lokalizacji obiektów liniowych o znaczeniu ponadlokalnym w przypadku braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.
3. Istotne zmiany dotyczyć będą organizacji nadzoru budowlanego i polegają na wydzieleniu go ze struktur administracji zespolonej. Dotychczas nadzór budowlany zorganizowany był w następujący sposób:

- 1) na szczeblu powiatowym – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wchodzący w skład administracji zespolonej powiatowej,
- 2) na szczeblu wojewódzkim – wojewoda, wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład administracji zespolonej wojewódzkiej,
- 3) na szczeblu centralnym – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Ten model organizacyjny oznacza, że organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego będą musiały zostać utworzone w każdym powiecie.

Wykonywanie zadań nadzoru budowlanego wymaga szerokiej wiedzy technicznej i prawnej. Należy zauważyć, że ocena zjawisk technicznych w budownictwie związana jest z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Dotychczas wyróżniano dziewięć specjalności w uprawnieniach budowlanych. Rzeczą oczywistą jest zatem, że w jednostkach nadzoru budowlanego powinny być stworzone możliwości zatrudnienia osób posiadających uprawnienia budowlane w każdej z tych specjalności. Niezbędne jest również zapewnienie zatrudnienia w nich odpowiedniej liczby osób przygotowanych do właściwego orzecznictwa administracyjnego i obsługi prawnej. Kilkuosobowe jednostki organizacyjne tych kryteriów spełniać nie mogą, natomiast możliwości takie miałyby jednostki ok. dwudziestoosobowe.

Wymaga podkreślenia, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, powoływani przez starostów (na wniosek WINB), dla których wynagrodzenie ustalają starostowie, są bardzo podatni na różnorakie uwarunkowania i zależności lokalne. Stan taki, w stosunku do służb o charakterze kontrolnym, czy wręcz policyjnym, należy uznać za niepożądany. Wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego działają wyłącznie na obszarze swoich województw i są powoływani przez wojewodów (w uzgodnieniu z GINB).

4. Analiza funkcjonowania nadzoru budowlanego, zwłaszcza na szczeblu powiatowym, wskazała na potrzebę dokonania daleko idących zmian organizacyjnych, mających na celu usprawnienie funkcjonowania i bardziej racjonalne wykorzystanie ludzi i środków oraz uwolnienie inspektoratów od niepożądanych zależności lokalnych. Dlatego, wprowadzany ustawą, nowy model organizacyjny nadzoru powinien doprowadzić do:
  - 1) większej koncentracji środków finansowych, osobowych i rzeczowych w znacząco mniejszej liczbie jednostek organizacyjnych stopnia podstawowego,
  - 2) uzyskania większej sprawności i efektywności działania organów nadzoru budowlanego stopnia podstawowego.

Osiągnięcie zamierzonego celu nastąpi poprzez wyłączenie ze struktur administracji zespolonej organów nadzoru budowlanego, działających na szczeblu powiatowym i utworzenie w ich miejsce okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego, działających na obszarze kilku powiatów. W ten sposób zamiast 378 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego funkcjonować będzie ok. 100 okręgowych inspektoratów (ich siedziby i obszary działania zostaną ustalone w drodze rozporządzenia). Rozwiązanie to powinno zapewnić obniżenie kosztów funkcjonowania

jednostek, skoncentrowanie, a przez to bardziej racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi i, co za tym idzie, przeznaczenie faktycznie większej ilości środków finansowych na działalność merytoryczną. Zamiast bowiem powiatowych inspektoratów zatrudniających średnio 5 pracowników powstaną inspektoraty ok. 20 osobowe. Środki i etaty, przeznaczane dotychczas w powiatowych inspektoratach na ich obsługę (kadrową, finansowo-księgową) przeznaczone zostaną na działalność merytoryczną. Niezbędną obsługę okręgowych inspektoratów zapewnią wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego.

5. Utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego wymagać będzie wydzielenia nadzoru budowlanego ze struktur administracji zespolonej, dzięki czemu zapewni się też odpowiednią niezależność tych służb od różnorodnych uwarunkowań lokalnych (do wyłącznej kompetencji organów nadzoru budowlanego należą między innymi sprawy w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, w tym również stanowiących własność lub będących w zarządzie gmin i powiatów – właściwe wykonywanie tych zadań, w przeważającej mierze o charakterze kontrolnym i inspekcyjnym, wymaga niezależności organów nadzoru budowlanego od jednostek samorządu terytorialnego). Zmiany te umożliwią faktyczne wzmocnienie kadrowe organów nadzoru budowlanego przy znacznym ograniczeniu środków budżetowych niezbędnych na nowe etaty.

Okręgowi inspektorzy nadzoru budowlanego przejmą wszystkie dotychczasowe kompetencje powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, przy czym nie powinno to spowodować szczególnych perturbacji w okresie przejściowym, a co za tym idzie, nie powinno wywoływać w tym okresie negatywnych skutków w relacjach obywatel - urząd. Właściwi ministrowie (minister właściwy do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej) określą siedziby i obszar działania okręgowych inspektorów nadzoru budowlanego, przy czym siedziby i obszar należy tak ustalić, by nie doprowadzić do nadmiernego oddalenia okręgowych inspektoratów od obywateli, a jednocześnie ustalić racjonalną liczbę tych inspektoratów. Spełnienie powyższych założeń wymagać będzie utworzenia nie więcej niż 100 okręgowych inspektoratów.

6. Wprowadzi się też adekwatne zmiany w organizacji nadzoru budowlanego szczebla wojewódzkiego, polegające na wydzieleniu wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego ze struktur administracji zespolonej.
7. Istotna zmiana będzie dotyczyła kompetencji konserwatorów zabytków – ustawa będzie przewidywała, że w stosunku do obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków zadania i kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego będą wykonywać wojewódzki i generalny konserwator zabytków. W dziedzinie górnictwa (w stosunku do obiektów i robót w zakładach górniczych) – funkcje te pełnić będą natomiast (tak jak obecnie) organy nadzoru górniczego.

## **12. Przepisy karne.**

Przepisy karne będą przewidywały, za naruszenia przepisów prawa budowlanego, wyłącznie kary finansowe. Karami zagrożone będą czyny polegające na wykonywaniu robót budowlanych bez wymaganej zgody, naruszenia przepisów w trakcie wykonywania robót budowlanych oraz naruszenie przepisów w zakresie utrzymania obiektów budowlanych. Karami zagrożone będą również działania osób uczestniczących w procesie budowlanym, które w sposób nienależyty wykonują samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

## **III. Zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.**

1. Ustawą – Prawo budowlane wprowadzi się zmiany w innych ustawach, przy czym zmiany te – w przeważającej mierze – będą mały charakter dostosowawczy. Najistotniejsze zostanie wprowadzone w ustawach:
  - 1) samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów,
  - 2) planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
2. Do ustawy o samorządach zawodowych (...) przeniesione zostaną z ustawy – Prawo budowlane przepisy związane z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, nadawaniem uprawnień budowlanych, odpowiedzialnością zawodową w budownictwie i rzeczoznawstwem budowlanym; przepisy uzupełnione zostaną o wymagania wynikające z przepisów prawa europejskiego w zakresie uznawania uprawnień budowlanych obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej.
3. Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, oprócz zmian o charakterze dostosowawczym, będą zawierały również istotne propozycje z obszaru planowania miejscowego. Najistotniejsze zmiany dostosowawcze będą wynikały:
  - 1) ze zniesienia instytucji decyzji o warunkach zabudowy, co skutkuje wykreśleniem części rozdziału 5 ustawy,
  - 2) z przeniesienia do ustawy spraw związanych ze zmianą funkcji użytkowej obiektów budowlanych, jako materii nieregulowanej przepisami prawa budowlanego, a ściśle związanej z przeznaczeniem terenu.

#### 4. Zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym:

##### **Ocena funkcjonowania ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w obecnym brzmieniu**

Funkcjonowanie obecnie obowiązującej ustawy było wielokrotnie przedmiotem oceny dokonywanej w ramach analiz przeprowadzanych w MTBiGM (poprzednio MI), a także w dokumentach rządowych jak również przez środowiska samorządowe oraz przez organizacje zawodowe urbanistów i planistów przestrzennych.

Wnioski z tych ocen i analiz własnych, dotyczące negatywnych zjawisk związanych z funkcjonowaniem niektórych przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wykorzystano w celu sformułowania podstawowych założeń zmian legislacyjnych, mających na celu eliminację tych przepisów lub uzupełnienia istniejących regulacji.

Do negatywnych zjawisk związanych z funkcjonowaniem niektórych regulacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wymagających podjęcia działań w sferze legislacyjnej, należą:

- a) nie uwzględnianie w zagospodarowaniu przestrzennym zasady ładu przestrzennego;
- b) rozproszenie urbanizacji – brak mechanizmów zapewniających wyznaczanie terenów do urbanizacji zgodnie z rzeczywistymi potrzebami gminy, w tym brak obowiązku bilansowania potrzeb rozwojowych, z uwzględnieniem ilości terenów niezabudowanych a przeznaczonych w planach miejscowych do zabudowy, a także, brak instrumentów prawnych umożliwiających ograniczenie presji inwestorów na zagospodarowanie wolnych terenów, w tym terenów cennych pod względem przyrodniczym;
- c) wyznaczanie w studiach gmin i planach miejscowych zbyt dużych obszarów pod zabudowę, przekraczających potrzeby rozwojowe gminy, wynikające m.in. z prognoz demograficznych i możliwości ich zagospodarowania, (a także uzbrojenia) na planowane cele (zamrażanie terenów budowlanych);
- d) brak mechanizmów zachęcających do wykorzystania na cele inwestycyjne, w pierwszej kolejności, terenów zabudowanych – przekształcenia, intensyfikacja zabudowy, działki „plombowe”. Ekstensywny sposób wykorzystania terenów uzbrojonych ze środków publicznych;
- e) brak standardów kształtowania struktury funkcjonalno – przestrzennej terenów zurbanizowanych i przeznaczonych do urbanizacji, mających na celu zaspokojenie potrzeb mieszkańców na usługi, tereny wypoczynku i inne elementy infrastruktury społecznej;
- f) brak mechanizmów gwarantujących realizację planowanych inwestycji infrastrukturalnych, w tym ustalających zasady ponoszenia kosztów budowy infrastruktury technicznej oraz ram czasowych jej realizacji na obszarach objętych planem miejscowym. Planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym;



- g) brak koordynacji działań władz publicznych w przestrzeni. Polityka przestrzenna określona w studium nie może być konsekwentnie realizowana gdyż ustalenia decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu mogą być sprzeczne ze studium, nie mającym charakteru aktu prawa miejscowego;
- h) brak regulacji stymulujących zmianę struktury własności działek na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę, w sposób umożliwiający racjonalne kształtowanie zabudowy, układu komunikacji i przestrzeni publicznych oraz infrastruktury społecznej;
- i) zabudowa powstająca na terenach zalewowych i osuwiskowych;
- j) niedostateczna szczegółowość ustaleń planów miejscowych, w tym brak wystarczająco gęstej sieci dróg publicznych.

Większość z powyższych wniosków znajduje potwierdzenie w przyjętych i projektowanych strategicznych dokumentach rządowych.

W Strategii Rozwoju Kraju na lata 2007-2015 stwierdza się, że działania inwestycyjne nie powinny prowadzić do niekontrolowanego rozprzestrzeniania się miast – warunkiem tego jest przyspieszenie i usprawnienie procesu planowania przestrzennego.

### **Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030**

Przyjęta przez Radę Ministrów w dniu 13 grudnia 2011r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 w obszernej analizie problemów gospodarki przestrzennej wskazuje na szereg kwestii w dużej mierze potwierdzających ocenę przedstawioną w pkt 1:

- a) Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów wynikające z segregacji społecznej (zabudowa przedmieść bazująca na zamkniętych osiedlach pozbawionych przestrzeni publicznych przyjaznych mieszkańcom, terenów zielonych, dogodnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych).
- b) Drugim poważnym skutkiem jest zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach zalewowych.
- c) Kolejnym efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług). Brak adekwatnych regulacji w systemie gospodarki przestrzennej (brak obowiązkowych scaleń) powoduje, że struktura własnościowo-przestrzenna obszarów rolnych decyduje o kształcie nowej zabudowy. W konsekwencji tworzona jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, ale także trwałe wykluczenie części terenów z użytkowania. Szacuje się, iż straty te sięgają 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę.

- d) Symptomem braku ładu przestrzennego w Polsce jest między innymi (na poziomie lokalnym) – niska jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presja na tereny otwarte, destrukcja systemów ekologicznych miast, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nie nadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej.
- e) Brakuje egzekucji obowiązującego prawa na korzyść swobodnego interpretowania i „udoskonalania” go za pomocą ustaw specjalnych, które funkcjonują równolegle z systemem prawnym, odnosząc się w sposób szczególny do zasad przygotowywania i realizacji inwestycji (tzw. „specustawy”).
- f) W sytuacji braku planu miejscowego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (studium), nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej, nie chroni obszarów przed zagospodarowaniem w inny sposób, niż zostało to w nim określone.
- g) Dodatkowo na etapie opracowywania studium nie powstają racjonalne prognozy rozwoju, wskutek czego do zabudowy wskazywane są tereny przekraczające aktualne potrzeby gmin – a wobec dzisiejszego systemu planowania łatwo jest uzasadnić najbardziej nieracjonalne potrzeby rozwojowe.
- h) Tereny rozwojowe, przeznaczone pod inwestycje i zabudowę wielokrotnie przekraczają realne potrzeby (np. w Mszczonowie – na 300 lat). To jedna z głównych przyczyn rozpraszania zabudowy, dodatkowo sprzeczna z założeniami ustawowymi, by przeznaczać pod zabudowę tereny według aktualnych potrzeb.
- i) Kolejnym źle wykorzystywanym, nadużywanym instrumentem są oba rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza decyzje o warunkach zabudowy (WZ). To jedna z głównych przyczyn braku ładu przestrzennego – WZ jest podstawą wydawania ponad połowy pozwoleń na zabudowę, zamiast być narzędziem wykorzystywanym tylko w wyjątkowych przypadkach.

Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, w rozdziale V określającym cele polityki przestrzennego zagospodarowania kraju, wskazuje jako Cel 6 – przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego w szerokim rozumieniu tego pojęcia.

### **Działania rekomendowane w KPZK 2030**

#### *Prawo do zabudowy to przywilej - powinno być reglamentowane*

W wypadku rozwoju obszarów miejskich podstawową zasadą będzie maksymalne wykorzystanie obszarów już zagospodarowanych (*brown fields*), podczas gdy zagospodarowanie nowych obszarów (*green fields*) będzie dopuszczane jedynie wtedy, gdy wyczerpią się zasoby obszarów możliwych do ponownego zagospodarowania, kompensowanych w ramach układów krajowych, międzyregionalnych i lokalnych. Zasada

ta będzie służyła rozwiązywaniu problemów wynikających zarówno z niekontrolowanych procesów suburbanizacji, jak i z całkiem świadomego zajmowania przez miasta nowych terenów, zamiast wykorzystywania obszarów już zabudowanych na cele społeczne i gospodarcze. W efekcie konieczne będzie:

- ustawowe ograniczenie zabudowy lub podziału gruntów leżących poza terenami objętymi planami zagospodarowania przestrzennego tylko do tzw. plomb w istniejących strukturach, obwarowane szczegółowymi warunkami – miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego będą podstawowym dokumentem służącym zarządzaniu przestrzenią, szczególnie dla obszarów o największej presji inwestycyjnej;
- wprowadzenie ustawowego obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin oraz obowiązku scalania i reparcelacji gruntów na podstawie decyzji planu miejscowego;
- rozdzielenie na drodze ustawowej prawa własności nieruchomości od prawa do jego zagospodarowania i zabudowy;
- obowiązkowe objęcie planami miejscowymi przestrzeni publicznych, z konsekwencją dla realizacji inwestycji (kubaturowych) celu publicznego w tych przestrzeniach; posiadanie planu miejscowego będzie podstawą do ubiegania się o współfinansowanie z funduszy UE;
- określenie i wprowadzenie zasadniczych ograniczeń dla opracowywania i uchwalania planów miejscowych dla terenów o bardzo małej powierzchni.

Rekomendowane w KPZK 2030 działania obejmują również następujący zakres zmian w sferze planowania przestrzennego:

- wzmocnienie roli studium poprzez poszerzenie ich zakresu o ustalenia wiążące przy realizacji inwestycji, w szczególności dotyczące przeznaczenia terenów i zasad ich zagospodarowania, a także wprowadzenia podziału na strefy rozwoju i ochrony. W określonych ustawowo sytuacjach studia gminne wraz z przepisami urbanistycznymi powiązanymi z określonymi terenami mają stanowić podstawę do wydawania pozwoleń na budowę,
- wprowadzenie ustawowego obowiązku planistycznego dla terenów rozwojowych wyznaczonych w studiach,
- wprowadzenie w drodze ustawowej minimalnych standardów wyposażenia i zagospodarowania przestrzennego terenów zurbanizowanych, w tym m.in. standardy minimalnej dostępności do podstawowych usług społecznych,
- wprowadzenie zmian i uzupełnień definicji ustawowych.

### **Proponowane w założeniach zmiany w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Biorąc pod uwagę wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz, a także zakres wskazanych w KPZK 2030 działań, uwzględniając horyzont czasowy realizacji tych działań,

proponuje się wprowadzenie zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mających na celu:

- a) wzmocnienie roli studium w procesach związanych ze sferą realizacyjną tj. zabudowy i zagospodarowania terenu,
- b) poprawę ładu przestrzennego i bezpieczeństwa oraz przyspieszenie i uproszczenie procesów lokalizacji inwestycji, poprzez wprowadzenie nowego aktu prawa miejscowego - Miejscowych Przepisów Urbanistycznych oraz Krajowych Przepisów Urbanistycznych, na obszarach, na których nie obowiązuje plan miejscowy,
- c) eliminację decyzji o warunkach zabudowy,
- d) ograniczenie nieuzasadnionych procesów rozpraszania zabudowy,
- e) racjonalizację procesów inwestycyjnych i poprawę efektywności ekonomicznej planowanej i zrealizowanej infrastruktury technicznej – lokalizowanie inwestycji w pierwszej kolejności na terenach zurbanizowanych wyposażonych w infrastrukturę,
- f) usprawnienie procesu sporządzania planów miejscowych, będących podstawą działań inwestycyjnych oraz zwiększenie pokrycia planami miejscowymi wyznaczonych w studium gminy obszarów, na których sporządzenie planu jest obowiązkowe lub działania inwestycyjne będą możliwe tylko na podstawie planu,
- g) powiązanie wyznaczania terenów nowej urbanizacji z realizacją infrastruktury technicznej,
- h) wyeliminowanie niejasnych przepisów ustawy.

Realizacja powyższych celów powinna być zapewniona poprzez wprowadzenie zmian w obowiązujących przepisach w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego w następującym zakresie:

- a) Likwidacji ulega instytucja decyzji o warunkach zabudowy.
- b) **Uchwała w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych”**. Na gminy zostanie nałożony obowiązek uchwalenia uchwały w sprawie wyznaczenia obszarów, na których będą obowiązywały różne zasady lokalizowania inwestycji. Uchwała ta będzie aktem prawa miejscowego pozostającym w ścisłym związku z ustaleniami studium. W uchwale będą wyznaczone następujące obszary:
  - obszary urbanizacji (OU), w tym obszary zabudowane (OZ) i obszary rozwoju zabudowy (ORZ);
  - na obszarach zabudowanych – obszary, dla których będą sporządzane Miejscowe Przepisy Urbanistyczne (MPU);
  - obszary, na których inwestycje mogą być lokalizowane na podstawie Krajowych Przepisów Urbanistycznych (KPU) – położone poza obszarami urbanizacji;
  - obszary objęte zakazem zabudowy;
  - obszary pozostałe.

Uchwała będzie także określać (zgodnie ze studium) przeznaczenie terenów na obszarach, na których inwestycje mogą być lokalizowane na podstawie Krajowych

Przepisów Urbanistycznych (KPU). Uchwała będzie się składać z części graficznej i części opisowej.

- c) Procedura sporządzania projektu uchwały w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych” będzie zbliżona do procedury sporządzania studium, z uwzględnieniem możliwych uproszczeń. W toku postępowania zapewniony zostanie udział mieszkańców oraz wyważane będą interesy prywatne i interes publiczny. Uzyskiwane będą także opinie, uzgodnienia oraz inne rozstrzygnięcia wymagane przepisami szczególnymi. W procedurze tej przewiduje się obowiązek uzyskania na obszarach urbanizacji i obszarach, na których obiekty mogą być lokalizowane zgodnie z KPU, wymaganych ustawowo zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nie rolnicze, w celu zapewnienia wykonalności podjętych w tym akcie decyzji planistycznych. Zmiana granic wyznaczonych w uchwale będzie następować w trybie właściwym dla sporządzania projektu uchwały z tym, że zakres partycypacji społecznej może być ograniczony do udziału podmiotów, na które zmiana bezpośrednio oddziałuje.
- d) Nałożenie w ustawie obowiązku uchwalenia uchwały w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych” wymaga od gmin posiadania studium spełniającego wymogi obowiązującej ustawy. Obowiązek posiadania studium spełniającego wymogi ustawowe wynika z art. 32 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.
- e) Wyznaczenie obszarów urbanizacji będzie uwzględniać aktualne zagospodarowanie terenów oraz potrzeby rozwojowe gminy. Obszary te będą podzielone na obszary zabudowane oraz obszary rozwoju zabudowy.
- f) **Obszary zabudowane** – są to obszary o dużym stopniu zurbanizowania, wyposażone w niezbędną infrastrukturę, na których przewiduje się uzupełnienie istniejącej zabudowy w sposób niewymagający wykonania nowych sieci i dróg. Lokalizacja inwestycji będzie następować na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub Miejscowych Przepisów Urbanistycznych (MPU). W uchwale w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych” – w odniesieniu do obszarów zabudowanych - możliwe będzie wyznaczenie terenów, na których lokalizowanie inwestycji następuje wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszarów zabudowanych, na których będą obowiązywać MPU, wyłącza ich stosowanie.
- g) **Obszary rozwoju zabudowy** – są to obszary wymagające budowy infrastruktury technicznej, w tym drogowej, zabudowane w niewielkim stopniu lub przewidywane do urbanizacji. Wielkość tych obszarów dostosowana będzie do potrzeb rozwojowych gminy. Lokalizacja inwestycji na tych obszarach następować będzie wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.
- h) **Obszary na których inwestycje mogą być lokalizowane na podstawie Krajowych Przepisów Urbanistycznych (KPU)** – tereny położone poza obszarami urbanizacji, na których działki posiadają bezpośredni dostęp do drogi publicznej i niezbędnej infrastruktury inżynierskiej. Lokalizacja inwestycji na tych obszarach możliwa będzie także na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego te obszary wyłącza stosowanie KPU.

- i) **Obszary objęte zakazem zabudowy** – obszary objęte ochroną prawną na podstawie przepisów odrębnych oraz tereny zagrożone powodzią i tereny osuwiskowe, a także inne obszary wyznaczone w uchwale rady gminy w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych” lub w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego.
- j) **Obszary pozostałe** – tereny położone poza obszarami urbanizacji, nie będące obszarami objętymi zakazem zabudowy, na których lokalizowanie inwestycji nie następuje w oparciu o KPU. Lokalizowanie inwestycji na tych terenach możliwe jest wyłącznie na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, za wyjątkiem rodzajów inwestycji enumeratywnie wymienionych w ustawie, takich jak: zabudowa zagrodowa lub małe obiekty turystyczne.
- k) **Miejscowe Przepisy Urbanistyczne (MPU)** – stanowione będą w drodze uchwały rady gminy, będącej aktem prawa miejscowego. MPU będą określać zasady zabudowy i zagospodarowania terenu. MPU będą sporządzone zgodnie z ustaleniami studium, na obszarach wyznaczonych w uchwale w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych”.
- l) Procedura przyjmowania Miejscowych Przepisów Urbanistycznych zbliżona będzie do procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, z uwzględnieniem możliwych do wprowadzenia uproszczeń, które nie ograniczą zasady partycypacji społecznej w procesie decyzyjnym. Nie będzie wymagane uzyskanie zgód na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nie rolnicze (procedurę uzyskania zgód przeprowadzono w czasie przyjmowania uchwały w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych”). Zmiany uchwały w sprawie MPU będą przeprowadzane w toku tej samej procedury, z możliwością wprowadzenia uproszczeń wynikających z rozmiarów obszaru objętego zmianami.
- m) **Krajowe Przepisy Urbanistyczne (KPU)** – uchwalone będą w formie przepisów rangi ustawowej. Przepisy będą określać rodzaje obiektów, których lokalizacja możliwa jest na podstawie KPU. Będą także ustalać zasady zagospodarowania działki.
- n) Ustawa będzie określać minimalną i maksymalną wysokość stawki procentowej, związanej ze wzrostem wartości nieruchomości na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, Miejscowymi Przepisami Urbanistycznymi i Krajowymi Przepisami Urbanistycznymi.
- o) W drodze rozporządzeń określone zostaną:
  - zasady wyznaczania obszarów, o których mowa w uchwale w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych”;
  - szczegółowy zakres Miejscowych Przepisów Urbanistycznych.
- p) Lokalizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym możliwa jest na całym obszarze gminy. Inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym będą lokalizowane na podstawie obecnie obowiązującej decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego.
- q) Na obszarach rozwoju zabudowy i obszarach pozostałych (rozumianych jako tereny położone poza obszarami urbanizacji, nie będące obszarami objętymi zakazem zabudowy, na których lokalizowanie inwestycji nie następuje w oparciu o KPU) gmina będzie mogła zawierać z inwestorem umowę infrastrukturalną lub umowę urbanistyczną, których przedmiotem będzie udział w finansowaniu kosztów lub realizacja przez inwestora inwestycji infrastruktury technicznej lub społecznej.

- r) Zmiana zagospodarowania terenu, sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części wymagać będzie **zgłoszenia urbanistycznego**, kierowanego do wójta lub – w odniesieniu do terenów zamkniętych – do wojewody. Sposób zagospodarowania lub użytkowania opisany w zgłoszeniu będzie musiał być zgodny z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub Miejscowych Przepisów Urbanistycznych lub Krajowych Przepisów Urbanistycznych, bądź też przeznaczeniem terenu określonym w uchwale w sprawie określenia „obszarów planistycznych”. W określonych przypadkach powstanie także wymóg uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Właściwy organ w terminie 30 dni będzie mógł zgłosić sprzeciw, w formie decyzji, w innym przypadku możliwe będzie dokonanie zmiany, o której mowa w zgłoszeniu.
- s) Zakłada się wprowadzenie nowych definicji niektórych terminów stosowanych w planowaniu przestrzennym oraz doprecyzowanie definicji już istniejących. Dotyczy to w szczególności takich pojęć jak: ład przestrzenny, interes publiczny, dostęp do drogi publicznej, działka sąsiednia. W zakresie definicji ładu przestrzennego proponuje się m. in. uwzględnienie zapisów KPZK 2030.
- t) Doprecyzowanie i zmiana przepisów dotyczących studium i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wprowadzenie zmian usprawniających procedurę ich sporządzania.
- u) Doprecyzowanie niektórych przepisów ustawy w związku z brakiem ich jednoznaczności i rozbieżnościami interpretacyjnymi, w tym, w orzecznictwie sądowym.
- v) Przyjęcie zasady ochrony prawnej tylko istniejącego stanu zagospodarowania terenu.

W celu racjonalizacji procesów planowania rozwoju przestrzennego gminy, ustawa wprowadza ponadto nowe obowiązki organów gminy w następującym zakresie:

- a) monitorowania i oceny zmian w zagospodarowaniu przestrzennym i prognozowaniu rozwoju przestrzennego gminy, zgodnie z zasadami określonymi w ustawie, w tym w oparciu o prognozę demograficzną,
- b) oceny aktualności aktów planistycznych z uwzględnieniem prognozy rozwoju gminy,

Założenia w zakresie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie przewidują powstania nowej instytucji lub organu.

### **Przepisy przejściowe**

Proponowane zmiany wymagają wprowadzenia okresu przejściowego, w czasie którego możliwe będzie dostosowanie prawno-organizacyjne gmin do stosowania nowych uregulowań. W przepisach przejściowych zostanie m.in. określony termin, w którym będą jeszcze wydawane decyzje o wz (w decyzjach będzie określony termin ich ważności). Będzie on powiązany z terminem wyznaczonym na uchwalenie przez gminy uchwały w sprawie wyznaczenia „obszarów planistycznych”, zgodnie z przepisami ustawy.

## **Uzasadnienie**

Proponowane zmiany ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* są konsekwencją projektowanych zmian regulacji nowego prawa budowlanego, jak również przyjętych założeń: usprawnienia procesu inwestycyjnego (likwidacja decyzji o wz), potrzeby zapewnienia ładu przestrzennego oraz zapobiegania nieuzasadnionym procesom suburbanizacji.

Realizacja tych celów będzie zapewniona poprzez:

- Szersze niż obecnie określenie sytuacji, w których powstanie obowiązek sporządzenia planu miejscowego lub lokalizacja inwestycji będzie mogła odbywać się tylko na podstawie planu.
- Wprowadzenie zasady realizacji inwestycji przede wszystkim w obszarze urbanizacji na terenie zabudowanym i, w przypadkach określonych w ustawie, na terenie rozwoju zabudowy. Poza obszarem urbanizacji, lokalizowane będą tylko określone inwestycje na zasadach wskazanych w ustawie.

Punktem wyjścia do przyjętych założeń były również analizy funkcjonowania przepisów ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, rządowe dokumenty strategiczne, a w szczególności przyjęta w dniu 13 grudnia 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030.

Proponowane zmiany ustawy *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* mają na celu realizację przyjętych założeń.