

UCHWAŁA NR 58/2016

Zarządu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego
Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku
z dnia 23 listopada 2016 r.

w sprawie: przyjęcia stanowiska dotyczącego projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany

Działając na podstawie § 22 ust. 2 Statutu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku,

Zarząd Związku

uchwala co następuje:

§ 1

Przyjmuje się stanowisko w sprawie projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany.

§ 2

Treść stanowiska, stanowiącego załącznik nr 1 do niniejszej uchwały, przekazuje się do Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Infrastruktury i Budownictwa.

§ 3

Wykonanie uchwały powierzyć Przewodniczącemu Zarządu Związku.

§ 4

Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia.

Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego
Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku


Mieczysław Kieca



**Związek Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego
Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku**

44-200 Rybnik, ul. J. i F. Białych 7
tel./fax 32 42-22-446 biuro@subregion.pl www.subregion.pl

Załącznik nr 1 do Uchwały nr 58/2016
Zarządu Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego
Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku
z dnia 23 listopada 2016 r.

**STANOWISKO
ZARZĄDU ZWIĄZKU GMIN I POWIATÓW SUBREGIONU ZACHODNIEGO
WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO Z SIEDZIBĄ W RYBNIKU**

w sprawie projektu ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany

Projekt ustawy Kodeks urbanistyczno-budowlany w zaprezentowanej wersji całkowicie likwiduje kilkudziesięcioletni system szeroko pojętej gospodarki przestrzennej, łączącej w sobie zarówno elementy planowania przestrzennego, prawa budowlanego, gospodarki nieruchomościami (podziały nieruchomości), jak i postępowań środowiskowo-inwestycyjnych. System ten przez wiele lat był doskonalony zarówno w oparciu o doświadczenia z postępowań administracyjnych, jak i w oparciu o orzecznictwo sądowo-administracyjne. System ten opiera się także na podstawowej zasadzie trwałości praw nabytych, a zwłaszcza nabytych w wyniku indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych (zgłoszeń, decyzji, postanowień itp.), jak i w wyniku uchwalenia prawa miejscowego (plany zagospodarowania przestrzennego). **Projekt Kodeksu likwiduje zasadę trwałości praw nabytych** chroniąc wyłącznie istniejący stan zagospodarowania nieruchomości (art. 6).

Plany miejscowe i zgoda inwestycyjna traktowane są jako *czasowe ustalenia* (art. 113, oddział 6), które można uchylić. Oznacza to dla właścicieli terenów utratę wartości nieruchomości objętych planem miejscowym w przypadku jego uchylenia, a dla inwestorów utratę możliwości realizacji inwestycji w przypadku uchylenia zgody inwestycyjnej. Konstrukcja projektu kodeksu wskazuje na przyszłą konieczność uchylenia przez Rady Gmin obowiązujących obecnie planów miejscowych, bowiem studia rozwoju przestrzennego gminy i plany miejscowe, na podstawie których możliwe będzie wydawanie zgody inwestycyjnej, bardzo różnią się od obecnie obowiązujących dokumentów planistycznych. A póki będą one

w obrocie prawnym niemożliwe będzie wydawanie na ich podstawie zgód inwestycyjnych. Z kolei wprowadzona reglamentacja nowych terenów urbanizacji przez plany wojewódzkie oraz ograniczenia w samodzielnym stanowieniu przez gminy o przeznaczeniu nieruchomości (art. 195) przekładać się będą na brak możliwości zachowania w nowych dokumentach planistycznych dotychczasowych ustaleń planistycznych dotyczących przeznaczenia nieruchomości. Z pewnością taka sytuacja, na gruncie przepisów konstytucyjnych, będzie skutkować roszczeniami właścicieli nieruchomości o odszkodowania za utratę ich wartości – skutki tych roszczeń dotkną gminy.

Projekt Kodeksu wprowadza nową zasadę dotyczącą podziału nieruchomości, to znaczy łączy podział nieruchomości wyłącznie z przygotowaniem terenu inwestycji (art. 326) w ramach procedury zezwolenia inwestycyjnego, a w przypadku terenów przeznaczonych na cele budownictwa jednorodzinne przewiduje procedurę podziału nieruchomości wyłącznie w ramach uchwalania planu miejscowego (art. 85), który jest podstawą tego podziału, zabraniając równocześnie podziałów terenów mieszkaniowych jednorodzinnych poza planem miejscowym. Takie regulacje w praktyce pozbawią właścicieli nieruchomości swobody decydowania o ich podziale.

Dla inwestycji „raportowych” (z raportem oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko) nałożono wymóg opracowania planu miejscowego ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko (oddział 3), oraz uzyskania zgody inwestycyjnej – ta procedura potrwa łącznie minimum 1,5 roku, co z pewnością dla inwestorów nie będzie rozwiązaniem komfortowym czasowo, a może w konsekwencji radykalnie wyhamować rozwój inwestycji przemysłowych i innych „raportowych” w kraju.

Kolejną dyskusyjną kwestią jest narzucenie gminom terminu realizacji ustaleń planu miejscowego (art.255 - dotyczy budowy dróg i sieci wod.-kan.) oraz powiązania uchwały w sprawie planu miejscowego z budżetem gminy (art.141). Gminy realizują publiczne zadania z wykorzystaniem różnorodnych środków finansowych, jednym z tych środków jest budżet gminy. Wiązanie więc realizacji zadań inwestycyjnych publicznych tylko z budżetem gminy jest z założenia błędne.

Projekt Kodeksu wprowadza nową zasadę dotyczącą wyłączenia radnych od głosowania nad uchwałami w sprawie planów miejscowych (art.143). Zasada ta jest sprzeczna z ustawą o samorządzie gminnym, z którego wynika, że do kompetencji rady gminy należy

uchwalanie planów miejscowych. Plan miejscowy nie rozstrzyga w indywidualny sposób o uprawnieniach radnych.

Projekt Kodeksu likwiduje procedurę indywidualnego odstępstwa od warunków technicznych, ograniczając możliwość sankcjonowania wybranych odstępstw w planie miejscowym, a w przypadku jego braku, w zgodzie inwestycyjnej. Z praktyki wynika, że o zgodę na odstępstwo od warunków technicznych inwestor występuje dopiero po opracowaniu projektu budowlanego, co oznacza, że na etapie tworzenia planu miejscowego, ani właściciel nieruchomości, ani nawet przyszły inwestor planujący zakup działki i inwestycję za kilka lat, nie ma pojęcia i możliwości określić czy i jakie odstępstwo od warunków technicznych będzie mu potrzebne dla realizacji inwestycji. Odstępstwo co do zasady dotyczy zindywidualizowanych wniosków, dlatego niemożliwe jest przewidzenie wszystkich potrzeb dotyczących odstępstw na etapie tworzenia planu miejscowego.

Rozdział 3 „ Dostęp do drogi publicznej” wprowadza całkowicie nierealny wymóg dotyczący dostępu do drogi publicznej wyłącznie w oparciu o zjazd bezpośredni lub drogę wewnętrzną, dla której minimalna szerokość działki gruntu wynosi 6m. Wymóg ten (6 m działka drogowa) całkowicie pomija istniejące uwarunkowania terenowe wynikające z obecnego sposobu zabudowy i zagospodarowania terenów. Istnieją bowiem bardzo liczne drogi prywatne funkcjonujące w ramach służebności dojazdu o szerokości od 3 do 4 m. W obrębie tych terenów istnieją niezabudowane działki, obecnie budowlane, dla których nie da się, wobec istniejącego zagospodarowania terenów przyległych, wyodrębnić 6 m działek gruntu dla dróg wewnętrznych. Tak więc idea dogęszczania zabudowy na terenach wyposażonych w infrastrukturę techniczną nie będzie mogła być tu realizowana.

W projekcie kodeksu proponuje się także skrócenie terminów weryfikacji wniosków (art.384, 385, 392, 394, 407), takie radykalne ograniczenie czasu na ich weryfikację musi skutkować rozbudowaniem kadry administracyjnej, co z kolei generować będzie, w organach prowadzących postępowania administracyjne, dodatkowe koszty zatrudnienia.

Projekt Kodeksu przewiduje również radykalne zwiększenie ilości stron postępowania o wydanie zgody inwestycyjnej w przypadku braku planu miejscowego (art.397) – będą to wszyscy właściciele działek zlokalizowanych w obszarze analizowanym, czyli w promieniu 200 m od inwestycji lub wszyscy właściciele działek na obszarze zurbanizowanym w obrębie danego kwartału zabudowy (art. 275). Z pewnością skutkować to będzie licznymi

postępowaniami odwoławczymi i proporcjonalnie wydłuży się całe postępowanie administracyjne.

Kodeks w obecnym kształcie (art. 464, 544, 545, 546), wprowadza bardzo zróżnicowane zasady dotyczące lokalizacji inwestycji celu publicznego różnicując uprawnienia inwestorów i właścicieli gruntów w zależności od klasy inwestycji (I lub II). Proponuje się zrównanie, ujednolicenie uprawnień właścicieli nieruchomości i inwestorów niezależnie od podmiotu realizującego zadanie oraz zastosowanie tych samych wymogów dotyczących terminów rozpatrywania skarg i terminów dotyczących stwierdzenia nieważności decyzji.

Zmniejszenie ilości inspektoratów Nadzoru Budowlanego i utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego pogorszy radykalnie obsługę inwestorów. Wzrośnie bowiem 4-krotnie ilość spraw do załatwienia oraz 4-krotnie wzrośnie wielkość terenu do obsługi inspektoratu. Utrudniony będzie dostęp do inspektorów tam pracujących, bo spędzać będą oni 4-krotnie więcej czasu w terenie ze względu na odległości do bardziej oddalonych od okręgowych inspektoratów inwestycji. Czas dojazdu do realizowanych inwestycji i obiektów budowlanych ograniczy też ilość czasu możliwego do wykorzystania na pracę merytoryczną inspektorów. Wzrosną też koszty funkcjonowania tych jednostek, które będą musiały znaleźć nowe, większe siedziby oraz koszty paliwa (dojazd z odleglejszych inspektoratów). Dziś często inspektoraty powiatowe są wspierane przez powiaty w ramach nieodpłatnego użyczenia pomieszczeń, ponoszenia kosztów mediów, poczty itp. świadczeń. Okręgowe inspektoraty będą ponosić pełne koszty funkcjonowania samodzielnie.

Kodeks przewiduje też wiele różnych procedur planistycznych dla różnych typów inwestycji. Będzie to rodziło liczne problemy interpretacyjne oraz wątpliwości dotyczące prawidłowego zaliczenia poszczególnych inwestycji do opracowania odpowiednich typów planów. Samo przygotowywanie planów dla konkretnych inwestycji z pewnością wpłynie na radykalne wydłużenie procesu przygotowania inwestycji, co będzie elementem zniechęcającym dla inwestorów i wyhamuje procesy rozwojowe miast.

Z kolei całe postępowanie, zmierzające do uzyskania zgody na realizację inwestycji, przypomina postępowanie wymagane obecnie przy braku planu miejscowego. Najpierw mamy do czynienia z lokalizacją inwestycji, a w kolejnym etapie ze zgodą inwestycyjną. Opis poszczególnych procedur, nowe nazewnictwo, skomplikowany sposób działań wymagany na poszczególnych etapach (przygotowanie wniosku przez inwestora, przeprowadzenie

postępowania administracyjnego i dokumentów urzędowych), obszerność ustawy, bardzo liczne odesłania do innych artykułów Kodeksu i przepisów odrębnych (istniejących i nieistniejących) czynią te przepisy bardzo skomplikowanymi, nieczytelnymi i niezrozumiałymi.

Biorąc pod uwagę powyższe wnioskuje się rozważenie możliwości zmiany obecnie obowiązujących ustaw (prawo budowlane, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne) poprzez wprowadzenie do nich części nowych przepisów proponowanych w projekcie Kodeksu. Te przepisy to:

1. Art. 60 dotyczący poszerzenia składu zespołu opracowującego plany miejscowe prawnika;
2. Art. 61 dotyczący zachowania ważności planów miejscowych po zmianie granic administracyjnych;
3. Art. 68 dotyczący rozszerzenia ustaleń studium wraz z dopisaniem ustalenia, że studium to akt prawa miejscowego, wiążącego przy wydawaniu warunków zabudowy przy braku planu miejscowego. Równocześnie wprowadzić można termin ważności decyzji o warunkach zabudowy (np. 1 rok) oraz ograniczenie ilości decyzji o warunkach zabudowy wydawanych dla poszczególnych nieruchomości;
4. Art. 258 dotyczący wprowadzenia opłaty infrastrukturalnej zamiast „renty planistycznej” i opłaty adiacenckiej w przypadku realizacji przez gminę infrastruktury drogowej i sieci wodno-kanalizacyjnej. Należy jednak równocześnie jednoznacznie uregulować prawnie (ustawa lub rozporządzenie) sposób obliczania udziału w kosztach inwestycji poszczególnych właścicieli nieruchomości, tzn. ustalić jednorodne zasady określające zasięg nieruchomości objętych tą opłatą. Do rozważenia jest też kwestia wysokości tej opłaty wyrażona w procentach. Zaproponowana stawka (20% lub 10%) wydaje się być mimo wszystko zbyt wysoka. Proponuje się rozważenie stawki w granicach od 5% do 10%.
5. Art. 292 dotyczący możliwości uzyskania odstępstwa od warunków technicznych wprowadzonych w strefach bezpieczeństwa. Najkorzystniejszym rozwiązaniem byłaby możliwość uzyskiwania takiego odstępstwa, udzielanego przez właściwy podmiot, w trybie indywidualnym przez inwestora w trakcie opracowywania projektu budowlanego.
6. Oddział 4 „Strefy bezpieczeństwa” dotyczący ustalenia szerokości tych stref i organów uprawnionych do udzielania zwolnień z zakazów i ograniczeń dotyczących tych stref.

Zwracamy równocześnie uwagę, że strefa 100 m dla cmentarzy wydaje się zbyt duża, zwłaszcza w sytuacji wyposażenia terenów sąsiednich w sieć wodociągową. Nadmiernym rygorem jest też zakaz lokalizacji w tej strefie wszelkich obiektów podłączanych do sieci wodociągowej - np. warsztat kamieniarski lub toalety publiczne nie powinny być objęte tymi ograniczeniami tym bardziej, że nie ogranicza się równocześnie możliwości prowadzenia hodowli zwierząt i prowadzenia upraw na przyległych do cmentarzy terenach.

7. Art. 446 dotyczący niestwierdzania nieważności zgody inwestycyjnej zastosować do pozwoleń na budowę i zgłoszeń. Należałoby także zdefiniować, dla potrzeb procesu budowlanego, pojęcie „nieodwracalnych skutków prawnych”.
8. Art. 587 dotyczący niewszczywania postępowania w sprawie naruszenia przepisów „budowlanych”, ale odnieść je również do wszystkich wcześniej obowiązujących ustaw z tej tematyki. Proponuje się równocześnie skrócenie terminu z 10 do 3 lat.
9. Art. 590 dotyczący nieprowadzenia postępowania zmierzającego do likwidacji samowoli budowlanej po upływie 15 od zakończenia jej realizacji. Proponuje się skrócenie tego terminu do 7 lat.

*Przewodniczący Zarządu
Związku Gmin i Powiatów Subregionu Zachodniego
Województwa Śląskiego z siedzibą w Rybniku*


Mieczysław Kieca

Rybnik, dnia 23 listopada 2016 r.