

UWAGI W RAMACH UZGODNIEN Z KOMISJĄ WSPÓLNĄ RZĄDU I SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

Informacja o projekcie:

Tytuł	Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD22)
Autor	Minister Rozwoju i Technologii
Projekt z dnia	23.04.2025 r.

Informacje o zgłaszającym uwagi:

Urząd	-----
Organizacja samorządowa	Związek Powiatów Polskich
Osoba do kontaktu	Przemysław Matysiak
e-mail	biuro@zpp.pl
tel.	18 477 86 00

Uwagi:

Lp.	Część dokumentu, do którego odnosi się uwaga (np. art., nr str., rozdział)	Treść uwagi (propozycja zmian)	Uzasadnienie uwagi	Stanowisko resortu	Odniesienie do stanowiska resortu
1.	Uwaga o charakterze ogólnym	Termin na zgłaszanie uwag w ramach opiniowania jest stanowczo zbyt krótki.	W piśmie przekazującym projekt do ponownego opiniowania przez KWRiST wskazano cyt. „(...) termin opiniowania projektu skrócono do 7 dni, bowiem przedstawione w nim rozwiązania były już uprzednio opiniowane w marcu 2024 r. Projekt uzyskał pozytywną opinię Komisji. W wyniku dokonanych zmian w projekcie, w tym m.in. związanych z uwzględnieniem w nim rozwiązań deregulacyjnych oczekiwanych przez stronę społeczną, wymaga on ponownego zaopiniowania oraz dalszego bardzo pilnego procedowania”. W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że projekt ustawy (UD22) datowany na 21.02.2024 r. rzeczywiście uzyskał pozytywną opinię KWRiST, jednakże różni się on znacznie od procedowanego projektu datowanego na 23.04.2025 r. Świadczy o tym różnica w objętości projektów (projekt z 21.02.2024 r. liczył 9 stron, przy czym projekt z 23.04.2025 r. liczy już 19 stron) oraz ilość zmienianych/projektowanych przepisów.		

			Z racji tego, że mamy do czynienia z praktycznie nowym (i zupełnie różnym projektem) to czas na jego opiniowanie powinien być zdecydowanie dłuższy niż wskazywane przez MRiT 7 dni.		
2.	Art. 1 pkt 2 lit. b – w zakresie projektowanego art. 9 ust. 7 Prawa budowlanego	Przepis należy skreślić, bowiem ogranicza on kompetencje organów administracji architektoniczno-budowlanej (AAB) w zakresie spraw dotyczących odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych.	Projektowany art. 9 ust. 7 Prawa budowlanego przewiduje 3 dodatkowe przypadki, w których nie będzie wymagana zgoda na odstępstwo, o którym mowa w art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego. W praktyce stanowi to ograniczenie kompetencji organów AAB i może wpłynąć na bezpieczeństwo związane z przypadkami przebudowy lub zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów budowlanych. Zwrócić należy również uwagę na pewne wady legislacyjne projektowanego przepisu, który przewiduje różne (wykluczające się) przypadki, kiedy nie będzie wymagana zgoda na odstępstwo – są to pozytywna opinia albo zgoda. Niezależnie do treści niniejszej uwagi, przepis powinien w sposób jednolity i konsekwentny określać te przypadki, tj. właściwy organ powinien w drodze postanowienia wyrazić (lub nie wyrazić) zgodę na zastosowanie rozwiązań zamiennych. Zatem, mimo postulatu dotyczącego skreślenia przepisu, alternatywnie należy zaproponować następujące jego brzmienie: „7. W przypadku przebudowy lub zmiany sposobu użytkowania istniejących obiektów budowlanych rozwiązania zamienne w stosunku do wymagań w zakresie ochrony: 1) higieniczno-sanitarnej – stosuje się na podstawie zgody udzielonej w drodze postanowienia przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, 2) środowiska – stosuje się na podstawie zgody udzielonej w drodze postanowienia przez właściwego wojewódzkiego inspektora ochrony środowiska, 3) bezpieczeństwa i higieny pracy – stosuje się na podstawie zgody udzielonej w drodze postanowienia przez właściwego państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego, wydanej w porozumieniu z właściwym okręgowym inspektorem pracy - bez wymogu uzyskiwania zgody na odstępstwo, o której mowa w ust. 2.”.		

			Przepis w powyżej zaproponowanym brzmieniu będzie korespondował z rozwiązaniem zastosowanym odnośnie rozwiązań zamiennych w stosunku do wymagań ochrony przeciwpożarowej (art. 9 ust. 6 Prawa budowlanego w zw. z art. 6a ustawy o ochronie przeciwpożarowej), gdzie przewidziano udzielanie zgody w drodze postanowienia.		
3.	Art. 1 pkt 2 lit. b – w zakresie projektowanego art. 9 ust. 9 Prawa budowlanego	Przepis zawiera błąd legislacyjny – błędne odniesienie.	Projektowany przepis stanowi cyt. „Pozwolenie, o którym mowa w ust. 6b (...)”. Należy jednak zwrócić uwagę, że art. 9 Prawa budowlanego w obowiązującym brzmieniu nie zawiera ustępu 6b. Co więcej, projektowana nowelizacja również nie przewiduje dodania takiego przepisu. Oznacza to, że przepis ten zawiera błędne odniesienie, a konkretnie do nieistniejącego przepisu. Dodatkowo zwracam uwagę, że projektowany art. 9 ust. 9 Prawa budowlanego jest w swej treści bardzo podobny do brzmienia obowiązującego art. 9 ust. 1 tej ustawy.		
4.	Art. 1 pkt 3 lit. a tiret 9 – w zakresie projektowanego art. 29 ust. 1 pkt 40 Prawa budowlanego	Proponuje się nadać przepisowi brzmienie: „40) murów oporowych o wysokości do 0,80 m, w tym pełniących funkcję ogrodzenia.”.	Projektodawcy proponują, aby budowa murów oporowych o wysokości do 0,80 m wymagała zgłoszenia. Aktualnie Prawo budowlane nie zawiera definicji muru oporowego. Konstrukcja ta nie mieści się w żadnej z wymienionych w art. 29 Prawa budowlanego kategorii, które korzystają ze zwolnienia z uzyskania pozwolenia na budowę lub wymagałyby zgłoszenia w trybie art. 30 tej ustawy. Oznacza to, że wykonanie muru oporowego jest aktualnie objęte obowiązkiem uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Praktyczny problem pojawi się w sytuacji, kiedy to inwestor zechce posadzić mur oporowy o wysokości do 0,80 m, który będzie jednocześnie pełnił funkcję ogrodzenia. Należy zauważyć, że zgodnie z art. 29 ust. 2 pkt 20 Prawa budowlanego, budowa ogrodzeń o wysokości nieprzekraczającej 2,20 m nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia.		

			Jak wskazał NSA w wyroku z 30.01.2023 r. (sygn. akt II OSK 2719/21), z punktu widzenia ustawy – Prawo budowlane, obiekt budowlany należy kwalifikować przede wszystkim ze względu na jego przeznaczenie, czyli funkcję jaką ma pełnić (por. wyrok NSA z 12 lipca 2022 r., II OSK 2547/19). Nie ma przy tym znaczenia, że inwestor może traktować sporny obiekt usytuowany pomiędzy dwoma działkami także jako "ogrodzenie". Nawet, jeśli obiekt postawiony na granicy działki i będący murem oporowym, pełni jednocześnie funkcję ogrodzenia, nie korzysta on ze zwolnienia z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę. Jeżeli mur pełni funkcję ogrodzenia i jednocześnie stanowi także konstrukcję oporową dla mas ziemi, to realizacja tego rodzaju muru wymagała uzyskania pozwolenia na budowę. Zatem zasadne jest sprecyzowanie projektowanego przepisu i określenie jego brzmienia w taki sposób, aby wprost wynikało, że budowa każdego muru oporowego będzie wymagała zgłoszenia. Pozwoli to uniknąć problemów interpretacyjnych, szczególnie w kontekście tego, że budowa ogrodzeń do wysokości 2,20 m nie wymaga ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia. W konsekwencji proponuje się objęcie każdego muru oporowego o wysokości do 0,80 m obowiązkiem zgłoszenia.		
5.	Art. 1 pkt 7 – w zakresie projektowanego art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego	Przepis należy skreślić.	Projektodawcy proponują, aby wprost określić, że terminy określone w art. 35 ust. 6 pkt 1-3 Prawa budowlanego (czyli terminy na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę) nie stanowią terminów załatwienia sprawy w rozumieniu Kpa. Wprowadzenie ww. przepisu spowoduje, że terminami właściwymi na wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę staną się terminy określone w art. 35 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przepis ten przewiduje 3 rodzaje terminów załatwienia spraw, tj.: - niezwłocznie, w sytuacji kiedy sprawa może być rozpatrzona w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania (...) – art. 35 § 2 Kpa, - w terminie miesiąca – w przypadku spraw wymagających postępowania wyjaśniającego – art. 35 § 3 Kpa,		

			- w terminie 2 miesięcy – w przypadku spraw szczególnie skomplikowanych – art. 35 § 3 Kpa. Zatem, proponowane przez projektodawców „przejście na terminy Kpa” związane z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na budowę staną się zbyt krótkie do załatwienia sprawy. Co również istotne – na gruncie Kpa nie jest wiadomo, który termin (niezwłocznie, 1 miesiąc, 2 miesiące) będzie właściwy do załatwienia sprawy. Dodatkowo, intencja projektodawców nie uwzględnia czynników pozaprawnych, np. kwestii organizacyjnych w starostwach, urlopów osób prowadzących postępowania, zwolnień. Zatem może dochodzić do sytuacji, w których organy nie dotrzymają terminów, co spowoduje konieczność płacenia kar. Należy zwrócić uwagę na wyrok WSA w Gdańsku z 15.05.2019 r., sygn. akt II SAB/Gd 134/18, w którym sąd stwierdził, że przepis art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego zawiera odrębną w stosunku do art. 35 § 3 Kpa regulację ustanawiając dłuższy (65-dniowy) termin niż termin dla rozpoznania sprawy szczególnie skomplikowanej. Jako przepis szczególny, art. 35 ust. 6 Prawa budowlanego winien być interpretowany literalnie (ściśle) zgodnie z zasadą, że wyjątków nie można interpretować rozszerzająco. Powyższe argumenty oznaczają, że obecny termin 65 dni na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest optymalny przy uwzględnieniu rozwiązań zawartych w Kpa dot. ponaglenia. Należy zwrócić uwagę, że „przejście na terminy z Kpa” w praktyce spowoduje skrócenie terminów na wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę, co spowodować może, że decyzje będą musiały być wydawane bez zawiadomienia stron o wszczęciu postępowania oraz informowania stron o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji (art. 10 Kpa). Dostarczenie stronie zawiadomienia o wszczęciu postępowania trwa na ogół kilka dni, następnie strona ma 7 dni na zapoznanie się z aktami sprawy. Podobnie w przypadku zawiadomienia stron o możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji. To w sprzyjających okolicznościach powoduje, że		
--	--	--	--	--	--

			postępowanie trwa około 20 dni. Do tego dochodzi czas na przeanalizowanie wniosku, dokumentacji projektowej i przygotowanie decyzji. W częstych przypadkach listy dostarczane są przez Poczta Polską około tygodnia, a w przypadku nieodebrania przesyłki w terminie ustawowym 14 dni, samo dostarczenie zawiadomienia o wszczęciu czy zawiadomienia z art. 10 kpa trwa około miesiąca (7 dni dostarczenia, 14 dni awizo, 7 dni na wypowiedzenie się). W obecnym stanie prawnym (65 dni na wydanie decyzji), zostaje kilka dni na przeprowadzenie reszty postępowania administracyjnego. Planowane skrócenie terminów narazi organy na wysokie kary w przypadku przekroczenia terminów (w tym bez winy organu), co w konsekwencji doprowadzi do konieczności pomijania w prowadzonych postępowaniach najbardziej czasochłonnnych etapów (wszczęcia postępowania i zawiadomień z art. 10 kpa) oraz pobieżnej (szybkiej) weryfikacji przedkładanych dokumentów. Naruszenie przepisów proceduralnych (Kpa) prowadzi na ogół (w przypadku wniesienia odwołania) do uchylecia zaskarżonej decyzji z uwagi na brak zapewnienia stronie (stronom) czynnego udziału w postępowaniu. Uzasadnia to skreślenie przepisu.		
6.	Art. 1 pkt 20 – w zakresie projektowanego art. 82 ust. 3a Prawa budowlanego	Przepis należy skreślić.	Projektowany przepis zakłada, że w przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego obiekty budowlane lub roboty budowlane, których część ze względu na miejsce ich położenia lub wykonywania należy do właściwości rzeczowej wojewody, właściwy jest starosta, jeżeli większa część tego terenu należy do jego właściwości. Zatem projektowany przepis będzie stanowił swoisty wyłom od zasad określonych w art. 82 Prawa budowlanego ustanawiających właściwość rzeczową organów AAB. W praktyce bowiem każda inwestycja, dla której właściwy jest wojewoda może przejść pod jurysdykcję starosty tylko i wyłącznie na podstawie przesłanki „większej części terenu przeznaczonego do realizacji zamierzenia”.		

			Zasygnalizować należy, że omawiany przepis nie został w ogóle skomentowany przez projektodawców zarówno w uzasadnieniu do projektu, jak też w dokumencie OSR. Co równie istotne, z brzmienia przepisu nie wynika w jaki sposób ustala się „większą część terenu”. Uzasadnia to skreślenie przepisu.		
7.	Art. 1 pkt 22 lit. c – w zakresie projektowanego art. 83 ust. 4 Prawa budowlanego	Przepis należy skreślić.	Do niniejszej uwagi zastosowanie znajdzie uzasadnienie jak w pkt 6.		
8.	Art. 1 pkt 23 – w zakresie projektowanego art. 84 ust. 2 pkt 1a Prawa budowlanego	Przepis należy skreślić.	Zmiana wynikowa, będąca konsekwencją uwagi z pkt 7 dotyczącej skreślenia projektowanego art. 83 ust. 4 Prawa budowlanego.		