

USTAWA

z dnia 2014 r.

o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409) w art. 29 w ust. 1 pkt 4 otrzymuje brzmienie:

"4) altan działkowych i obiektów gospodarczych na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich;"

Art. 2. W ustawie z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40) wprowadza się następujące zmiany:

1) W art. 2 po pkt 9 dodać pkt 9a w brzmieniu:

„9a) altanie działkowej – należy przez to rozumieć wolno stojący budynek rekreacyjno-wypoczynkowy położony na terenie działki w rodzinnym ogrodzie działkowym o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich;”;

2) w art. 13 ust. 1 i 2 otrzymuje brzmienie:

„ 1. Na terenie działki nie może znajdować się altana działkowa lub obiekt gospodarczy o powierzchni zabudowy przekraczającej powierzchnię określoną w art. 29 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409 oraz z 2014 r. poz. 40).

2. W przypadku powzięcia informacji, że na terenie działki wybudowano, nadbudowano lub rozbudowano altanę działkową lub inny obiekt z naruszeniem przepisów prawa, stowarzyszenie ogrodowe zgłasza naruszenie do właściwego organu administracji publicznej.”;

3) w art. 36 ust. 3 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) pomimo pisemnego upomnienia nadal korzysta z działki lub altany działkowej w sposób sprzeczny z przepisami ustawy lub regulaminem, niszczy infrastrukturę ogrodową albo wykracza w sposób rażący lub uporczywy przeciwko porządkowi ogrodowemu, czyniąc uciążliwym korzystanie z innych działek lub”.

Art. 3. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.) w art. 7:

1) w ust. 1 pkt 12 otrzymuje brzmienie:

„12) położone na terenie rodzinnego ogrodu działkowego: grunty, altany działkowe i obiekty gospodarcze o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz budynki stanowiące infrastrukturę ogrodową, w rozumieniu ustawy z dnia 13 grudnia 2013 r. o rodzinnych ogrodach działkowych (Dz. U. z 2014 r. poz. 40), z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej;"

Art. 4. Do spraw wszczętych a niezakończonych do dnia wejścia w życie ustawy stosuje się przepisy niniejszej ustawy.

Art. 5. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

Potrzeba nowelizacji prawa regulującego zasady wznoszenia na terenie działek w rodzinnych ogrodach działkowych niewielkich domków rekreacyjno – wypoczynkowych, zwanych altanami, podyktowana jest koniecznością ochrony kilkuset tysięcy obywateli przed negatywnymi konsekwencjami braku precyzji dotychczasowych zapisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane.

Kwestię wznoszenia na terenie działek w ROD obiektów budowlanych reguluje obecnie art. 29 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego, zgodnie z którym *„Pozwolenia na budowę nie wymaga (-) budowa altan i obiektów gospodarczych na działkach w rodzinnych ogrodach działkowych o powierzchni zabudowy do 35 m² oraz wysokości do 5 m przy dachach stromych i do 4 m przy dachach płaskich”*;

Jak wynika z orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 stycznia 2014r. (sygn. akt II OSK 1875/12), lakoniczność powyższej regulacji, w szczególności brak legalnej definicji pojęcia „altana”, powoduje, że przy wykładni tego przepisu konieczne jest posłużenie się definicją pojęcia „altana” ze słownika języka polskiego. W konsekwencji, zdaniem NSA, przez „altanę” w rozumieniu prawa budowlanego *„należy rozumieć budowlę o lekkiej konstrukcji, często ażurowej, stawianą w ogrodzie, przeznaczoną do wypoczynku i ochrony przez słońcem i deszczem”*. Wykładnia ta spowodowała, iż wobec działkowca, który wniósł na terenie działki w ROD obiekt o wymiarach zgodnych z art. 29 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego, jednakże o konstrukcji niezgodnej z w/w definicją, orzeczono nakaz rozbioru.

W skali kraju altany na działkach w ROD posiada około 900 000 działkowców. W zdecydowanej większości przypadków są one obiektami nie odpowiadającymi definicji przyjętej przez NSA. W powszechnie panującym wśród działkowców przekonaniu, z dotychczasowych zapisów prawa budowlanego wynikało bowiem, że przy wznoszeniu altany jedynym kryterium, którego musieli przestrzegać, były wymiary obiektu, zaś całkowicie obojętna była kwestia technologia ich budowy. Stąd należy szacować, że w świetle wykładni poczynionej przez NSA, bez zmiany obecnie obowiązującego prawa zarzut dopuszczenia się samowoli budowlanej może być postawiony nawet 900 000 działkowców.

Celem proponowanej nowelizacji jest zatem doprecyzowanie zapisów prawa budowlanego w zakresie regulacji odnoszących się do budownictwa na działkach w ROD oraz zabezpieczenie działkowców przed negatywnymi konsekwencjami dotychczasowych

uchybień legislacyjnych, na których zaistnienie pośrednio uwagę zwrócił NSA. Działanie to pozwoli uniknąć w przyszłości wątpliwości, co do legalności postępowania osób wznoszących altany na działkach oraz oddali ryzyko masowego wszczynania postępowań w/s rozbiórki już istniejących altan, które działkowcy wznosili w uzasadnionym przeświadczeniu o działaniu zgodnym z prawem.

Należy zaznaczyć, że sytuacja, w jakiej znalazła się liczna grupa obywateli będących właścicielami obiektów nie spełniających kryteriów „altan” określonych w wyroku NSA, jest następstwem nieprecyzyjności zapisów prawa budowlanego, a nie ich winy. Stąd obciążanie ich negatywnymi konsekwencjami w postaci nakazu rozbiórki naruszałoby zasadę ochrony zaufania obywatela do państwa i do prawa, zwaną też zasadą lojalności państwa do obywatela. Zasada ta wyraża się w postulatcie takiego stanowienia i stosowania prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny.

Za proponowaną w nowelizacji koncepcją ochrony praw działkowców przemawia również to, iż dokonana przez NSA interpretacja art. 29 ust 1 pkt 4 prawa budowlanego wydaje się być sprzeczna z intencją ustawodawcy. Istnieją bowiem przesłanki, by uznać, iż wbrew ustaleniom poczynionym przez NSA, potoczne znaczenie pojęcia „altana” używanego w kontekście ogrodów działkowych, jest odmienne od definicji przywołanej w orzeczeniu. Za powyższym poglądem przemawiają zarówno okoliczności faktyczne, jak i argumenty historyczne.

Po pierwsze, trudno za racjonalny przyjąć pogląd, że ok. 900 000 działkowców (w praktyce prawie 100 % obywateli, będących adresatami normy zapisanej w art. 29 ust 1 pkt 4 prawa budowlanego) świadomie dopuściło się samowoli budowlanej. Zdecydowanie bardziej uzasadnione wydaje się, iż w ich wyobrażeniu obiekty, które wzniesli na działkach, odpowiadają potocznemu znaczeniu słowa „altana” użytego w kontekście ogrodów działkowych. Okoliczność ta uzasadnia więc twierdzenie, iż używając pojęcia „altana” w tym konkretnym przepisie, ustawodawca mógł mieć na myśli zupełnie inną kategorię obiektów, niż przyjął to NSA. Pogląd ten wydaje się być tym bardziej prawidłowy, jeżeli prześledzi się historię regulacji prawnych odnoszących się do obiektów budowanych na działkach w ogrodach działkowych.

Tradycja ogrodnictwa działkowego na ziemiach polskich sięga XIX wieku. Od samego początku ogrody były pomyślane jako forma wsparcia dla najuboższych warstw społeczeństwa. Tereny przeznaczone pod ogrody, nierzadko zdegradowane i mało atrakcyjne, dzielono na niewielkie skrawki ziemi i przydzielano konkretnym rodzinom,

które własnym wysiłkiem zagospodarowywały działki. Służyły one przede wszystkim pozyskiwaniu warzyw i owoców oraz jako miejsca wypoczynku.

Sposób korzystania z działek determinował ich wyposażenie. Pracochłonność upraw oraz funkcja rekreacyjna działki powodowały, iż czas przebywania działkowców w ogrodach nierzadko wynosił cały dzień, a nawet dłużej. W konsekwencji naturalnym stało się wyposażenie ich w niewielkie domki służące jako miejsca schronienia przed deszczem, przygotowania posiłków, przechowania narzędzi, a nierzadko również noclegów podczas kilkudniowych pobytów. Przez bardzo długi okres kwestia wznoszenia tych domków nie była poddana szczególnym regulacjom prawa powszechnie obowiązującego. Normowały ją przepisy porządkowe uchwalane przez samych działkowców, tzw. regulaminy ogrodowe. To właśnie w tych aktach niewielkie domki wznoszone na działkach zaczęto nazywać altanami.

Specyfika organizacji ruchu ogrodnictwa działkowego w Polsce w okresie powojennym, gdzie teoretycznie wszystkie ówczesne pracownicze ogrody działkowe funkcjonowały w ramach jednej struktury organizacyjnej, sprawiła, iż nazewnictwo stosowane w aktach prawa „wewnątrzogrodowego” zaczęło przenikać do prawa powszechnie obowiązującego. Efektem było przypisanie w aktach prawnych pojęciu „altana” używanemu w kontekście ogrodów działkowych znaczenia, które od lat miało ono w środowisku działkowców – tj. niewielkich domków rekreacyjnych. Przejawem zjawiska były chociażby zapisy Rozporządzenia Ministra Gospodarki Terenowej i Ochrony Środowiska z dnia 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego (Dz. U. Nr 8, poz. 48 ze zm.). W § 44 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia, wśród robót budowlanych, na których przeprowadzenie nie wymagane było uzyskanie pozwolenia na budowę, wskazano „budowę altanek nie przystosowanych do stałego zamieszkania na działkach w pracowniczych ogrodach działkowych”.

Rozporządzenie to nie określało wprawdzie w stosunku do altanek warunków, co do powierzchni i wysokości lub technologii budowy, ale z punktu widzenia interpretacji przepisu w kontekście znaczenia słowa „altanka”, niezmiernie istotne było dodanie zastrzeżenia, że altanki nie mogły być przystosowane do stałego zamieszkiwania. Zamieszczenie tego zastrzeżenia w sposób oczywisty wskazuje, iż znaczenie przypisane pojęciu „altanki” w przedmiotowym przepisie, nie pokrywało się ze znaczeniem wyinterpretowanym przez NSA w orzeczeniu z dnia 9 stycznia 2014r. Gdyby było inaczej, to wprowadzanie zakazu dostosowywania altanek do stałego zamieszkiwania byłoby zabiegiem legislacyjnym pozbawionym sensu. Obiektów o lekkiej, ażurowej konstrukcji nie sposób bowiem przystosować do stałego zamieszkania, po takim zabiegu automatycznie traciłyby bowiem przymiot altanki.

Na przypisanie przez ustawodawcę pojęciu „altany” znaczenia odmiennego od wyinterpretowanego przez NSA pośrednio wskazują również ostatnie zmiany

wprowadzone do ustawy prawo budowlane. Mianowicie ustawą z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych Sejm zwiększył dopuszczalną powierzchnię zabudowy altan w rodzinnych ogrodach działkowych na terenie miast z 25 do 35m². Trudno sobie wyobrazić, aby racjonalny ustawodawca uznał za celowe i uzasadnione potrzebami społecznymi zwiększenie powierzchni altan (w kształcie przypisanym im przez NSA) do tak imponujących rozmiarów. Dla każdego, kto posiada chociaż minimalne doświadczenie w przedmiocie funkcjonowania ogrodów działkowych, jest oczywistym, że tego rodzaju budowle na działkach o pow. 300-500m² w praktyce nie występują, bo nie mają żadnego uzasadnienia. Zmiana ta staje się logiczna wyłącznie w przypadku przyjęcia, iż intencją ustawodawcy było zwiększenie powierzchni zabudowy altan rozumianych jako domki rekreacyjne.

Przedłożona nowelizacja ma więc w istocie charakter doprecyzowania dotychczasowych zapisów prawa, a nie zmiany obowiązujących rozwiązań. Proponuje się aby do porządku prawnego obok dotychczasowego pojęcia „altany” wprowadzić nową kategorię „altany działkowej” – niewielkiego domu wznoszonego na terenach rodzinnych ogrodów działkowych. Jego budowa odbywałaby się na zasadach stosowanych dotychczas do altan, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 4 prawa budowlanego (art. 1 projektu). Definicja „altany działkowej” zostałaby zamieszczona w ustawie z dnia 13 grudnia 2013r. o rodzinnych ogrodach działkowych, który to akt z założenia ma kompleksowo regulować kwestie odnoszące się do dziedziny życia jaką jest ogrodnictwo działkowe. Ponadto w ustawie o rodzinnych ogrodach działkowych nastąpiłaby zmiana nazewnictwa – występujące w niej pojęcie „altany” zastąpiłoby pojęcie „altany działkowej” (art. 2 projektu). Analogiczna zmiana nastąpiłaby również w kolejnej ustawie objętej nowelizacją, tj. ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613, z późn. zm.) (art. 3 projektu).

Niniejszy projekt nie spowoduje negatywnych skutków finansowych dla budżetu państwa, ani jednostek samorządu terytorialnego. W szczególności proponowane rozwiązania nie spowodują uszczuplenia dochodów budżetów państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego z powodu zwolnień podatkowych wynikających z przepisu, którego nowelizację proponuje się w art. 3 projektu. Proponowana zmiana, z finansowego punktu widzenia, będzie indyferentna.

Projekt nie pociąga za sobą negatywnych skutków społecznych, a wręcz służy zabezpieczeniu przed takowymi. Dzięki wprowadzonej zmianie kilkaset tysięcy rodzin działkowców uniknie ryzyka objęcia nakazem rozbiórki wobec obiektów, których legalność może być zakwestionowana wyłącznie w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi wynikającymi z nieprecyzyjnych zapisów zawartych w dotychczasowej ustawie.

Zagadnienia objęte niniejszym projektem nie stanowią przedmiotu regulacji prawa wspólnotowego.