

Rewolucja w przepisach prawa budowlanego

Construction Law Amendment in Poland

February 2010

Sejm na posiedzeniu w dniu 12 lutego 2009 roku uchwalił ustawę nowelizującą ustawę – Prawo budowlane. Projekt ten wprowadza bardzo istotne zmiany w procedurze budowlanej, które są przedmiotem licznych dyskusji i kontrowersji, czego wyrazem może być wprowadzenie przez Senat (na posiedzeniu w dniu 5 marca 2009 roku) a 51 zmian do tekstu przyjętego przez Sejm. Biorąc pod uwagę zakres zmian oraz ich doniosłość, na potrzeby niniejszego artykułu omówione zostaną tylko najważniejsze kwestie.

Główny zarzut, który był stawiany ustawie – Prawo budowlane (Dz.U.06.156.1118 j.t.) („Ustawa”) to zbyt ni formalizm, arbitralność organów administracyjnych oraz rozwlekłość postępowania. To właśnie nie te kwestie stanowiły podstawę opracowania przedmiotowej nowelizacji. Jednakże w opinii licznych komentatorów i o korzystniejszym rozwoju zaniem, ni gruntowna zmiana Ustawy oraz wprowadzanie nie do końca jasnych przepisów, byłoby opracowanie zupełnie nowej ustawy, która mogłaby odzwierciedlać oczekiwania rynku i inwestorów, a jednocześnie nie zachować wewnętrznej spójności. Wydaje się jednak, że forma zmian została już w istocie przesądzona, zatem należy skupić się na jej jak najlepszym zrozumieniu.

Przed wszystkim nowelizacja Ustawy zmieniła zasadniczo nie tylko proces poprzedzający faktyczną budowę obiektu (np. proces uzyskiwania pozwoleń na budowę itp.), ale również procesy w trakcie budowy oraz po jej zakończeniu (jak np. uzyskiwanie pozwolenia na użytkowanie). W celu odformalizowania procesu budowlanego zrezygnowano z decyzji administracyjnej w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę. Decyzja ta została zastąpiona rejestracją zamierzonej inwestycji. Rejestracja taka co do zasady nie przybiera formy decyzji administracyjnej. Jeśli jednak rejestracja dotyczy przedsięwzięcia mogącego zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko (gdzie została przeprowadzona ocena oddziaływania na środowisko) będzie oddziaływać na obszar Natura 2000, wówczas rejestracja będzie jej odmowa będzie wymagała wydania decyzji administracyjnej. Podejmowanie tak istotnych dla inwestora i jego interesów rozstrzygnięć w mało czytelnej i słabo uregulowanej formie jak jest milczenie organu administracyjnego wydaje się zabiegiem kontrowersyjnym głównie ze względu na istotne ograniczenie praw osób trzecich.

Warto przy tym zaznaczyć, iż ustawodawca nie jest do końca konsekwentny we wprowadzanych zmianach. Na gruncie jeszcze obowiązujących przepisów, w art. 28 ust. 3 Ustawy wyłączone jest zastosowanie art. 31 kodeksu postępowania administracyjnego, tj. o dopuszczeniu do postępowania o wydanie pozwolenia na budowę (w przyszłości rejestracji) organizacji społecznych. W projekcie zmian do Ustawy takiego wyłączenia nie ma, zatem ustawodawca *de facto* rozszerzył krąg podmiotów mogących uczestniczyć w postępowaniu, co z pewnością nie wpłynie pozytywnie na jego płynność.

Kolejną zmianą w imię uproszczenia i przyspieszenia procesu budowlanego jest wyłączenie spod kompetencji organów administracyjnych wszelkich inwestycji, które obecnie nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia. Innymi słowami, inwestycje wymagające obecnie zgłoszenia w świetle art. 29 w związku z art. 30 Ustawy nie będą podlegały rejestracji, a więc organ administracyjny nie będzie miał żadnych informacji dotyczących takiej inwestycji. Nowelizacja Ustawy idzie jednak o krok dalej i wyłącza z obowiązku rejestracji także prace jak remonty istniejących obiektów (z wyjątkiem remontów elementów konstrukcyjnych obiektu) czy też przebudowę obiektu niepowodującą zmiany

Continued

konstrukcji i zasadniczych elementów wyposażenia, o ile prace takie nie naruszają ustalonych planów miejscowych czy te prace nie należą do przedsięwzięć mogących zawsze lub potencjalnie znacząco oddziaływać na środowisko. Warto również wskazać, iż w stosunku do inwestycji objętych tymi przepisami rejestracji nie wymaga się sporządzenia projektu budowlanego.

Kolejnym elementem, którego zabraknie w nowym systemie prawa budowlanego będzie decyzja o pozwoleniu na użytkowanie obiektu. Na gruncie obowiązujących przepisów, aby móc rozpocząć użytkowanie wybudowanego obiektu należy uzyskać decyzję o pozwoleniu na użytkowanie (art. 55 Ustawy). Uchwalony projekt nowelizacji przewiduje wprowadzenie zamiast decyzji rejestracji zakazania budowy.

Ponadto nowelizacja Ustawy wprowadza wiele nowych pojęć i definicji, nie zawsze jasnych i nie zawsze spójnych z pozostałymi przepisami prawa budowlanego i innych ustaw. Jednym z takich pojęć jest „zgoda urbanistyczna”, której definicja wydaje się być zbyt enigmatyczna („należy przez to rozumieć miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, albo decyzję o zatwierdzeniu urbanistycznego planu realizacyjnego, albo pozwolenie, o którym mowa w art. 23 i 23a ustawy z dnia 21 marca 1991 r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, - ustalające zasady zabudowy i zagospodarowania terenu – które określają sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, na którym realizowana jest inwestycja oraz sposób wykonania projektu budowlanego”) oraz brak jest szczegółowego opisu procedury jej wydawania. Skoro zatem opracowanie projektu budowlanego ma się odbywać zgodnie z innymi ze „zgodą urbanistyczną” której charakter trudny jest do zdefiniowania, zarzut niezgodności projektu z przedmiotową zgodą może być niezwykle ciężki do postawienia. Nowelizacja Ustawy obarcza odpowiedzialnością za projekt budowlany oraz prace budowlane projektantów, zatem niezbędne są klarowne przepisy, które umożliwią ewentualne pociągnięcie ich do odpowiedzialności.

Podsumowując należy wskazać, iż sam kierunek zmian jest zasadny i wskazany, natomiast nie sposób jest w pełni pozytywnie odnieść się do proponowanych przez ustawodawcę rozwiązań szczegółowych. Konsekwencją tak przyjętej nowelizacji może być pogłębienie się istniejącego już chaosu planistycznego. Kwestia zasadniczą wydaje się przy tym skorelowanie zamierzonych zmian z systemem prawa w tym w szczególności z systemem prawa administracyjnego (przede wszystkim w zakresie form aktów administracyjnych) oraz prawa planowania przestrzennego w celu uniknięcia dalszej degradacji ładu planistycznego w naszym kraju.