



**KRAJOWA IZBA
RADCÓW PRAWNYCH**

ÓŚRODEK BADAŃ, STUDIÓW I LEGISLACJI KRAJOWEJ RADY RADCÓW PRAWNYCH

KRAJOWA IZBA RADCÓW PRAWNYCH | ul. Powązkowska 15, 01-797 Warszawa | tel.: 22 300 86 40 | kirp@kirp.pl | NIP 5261043011

Opinia prawna

OBSiL KRRP do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD22)

I. Wprowadzenie

Niniejsza opinia prawna została przygotowana w związku z procedowaniem przez Sejm rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk UD22). Projekt ten, określany jako deregulacyjny, obejmuje szereg istotnych zmian prawnych w zakresie planowania i prowadzenia inwestycji budowlanych, postępowań zgłoszeniowych, a także kompetencji organów nadzoru budowlanego. Pomimo generalnie pozytywnej intencji ustawodawcy zmierzającego do uproszczenia procedur administracyjnych, niektóre propozycje mogą rodzić poważne wątpliwości konstytucyjne, instytucjonalne oraz praktyczne. Projekt ustawy, określany jako „deregulacyjny”, obejmuje szereg istotnych zmian w zakresie planowania, przygotowania i wykonania inwestycji budowlanych, zasad legalizacji obiektów wzniesionych niezgodnie z przepisami, wymogów uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę lub tzw. „zgłoszenia” oraz zakresu kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w tym zakresie.

Pomimo intencji ustawodawcy uproszczenia procedur administracyjnych oraz przyspieszenia procesów inwestycyjno-budowlanych, projektowane zmiany należy ocenić krytycznie, szczególnie w świetle takich konstytucyjnie chronionych wartości jak proporcjonalność, zrównoważony rozwój, ochrona środowiska, bezpieczeństwo publiczne, oraz konieczność ochrony interesów osób trzecich w zderzeniu interesem inwestorów. Przedłożony projekt, określany jako deregulacyjny, obejmuje szereg istotnych zmian

w zakresie planowania i prowadzenia inwestycji budowlanych, zasad legalizacji obiektów wzniesionych niezgodnie z przepisami (co często występuje w praktyce) , wymogów uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zakresu kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Pomimo deklarowanej intencji uproszczenia i przyspieszenia procedur administracyjnych, projektowane zmiany należy ocenić krytycznie w świetle zasady proporcjonalności, zasady ochrony interesu publicznego, a także konstytucyjnych wartości takich jak ochrona środowiska, bezpieczeństwo obywateli oraz ład przestrzenny (art. 5 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP). Część zaproponowanych rozwiązań może bowiem w praktyce prowadzić do osłabienia mechanizmów kontroli legalności inwestycji, zwiększenia ryzyka dowolności interpretacyjnej po stronie inwestorów i organów oraz pogłębienia chaosu przestrzennego.

Projekt w wielu miejscach dąży do zniesienia obowiązku uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę lub zgłoszenia inwestycji, rozszerzając katalog wyjątków od podstawowej procedury uzyskania pozwolenia na budowę, bez jednoczesnego wzmocnienia wymogów materialnoprawnych w jakich można byłoby z takiej decyzji zrezygnować (takich jak standardy uzbrojenia działki, dostępność infrastruktury technicznej , dostępu do drogi publicznej o określonych ściśle kryteriach przepustowości, czy minimalne parametry urbanistyczne w szczególności biorąc pod uwagę plany ogólne, które po reformie prawa o zagospodarowaniu przestrzennym są podstawowym narzędziem kształtowania ładu przestrzennego). Taki kierunek zmian przy braku jasnych, ustawowych definicji kluczowych kategorii obiektów (np. budynku wielorodzinnego, budynku użyteczności publicznej) – stwarza realne zagrożenie dla spójności i skuteczności systemu prawa budowlanego i prawa zagospodarowania przestrzennego jako całości.

Deregulacja w obszarze inwestycji budowlanych musi być prowadzona w sposób systemowy, spójny z innymi przepisami prawa (w szczególności z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawą o ochronie środowiska), i nie może prowadzić do osłabienia konstytucyjnych funkcji prawa budowlanego, które poza funkcją techniczną, pełni także funkcję społeczną, gwarancyjną i prewencyjną. W przeciwnym razie istnieje ryzyko pogłębienia sporów pomiędzy inwestorami, organami publicznymi i społecznościami lokalnymi, a także podważenia zaufania obywateli do państwa.

Część zaproponowanych rozwiązań może w praktyce prowadzić do osłabienia mechanizmów kontroli legalności inwestycji, zwiększenia ryzyka dowolności interpretacyjnej po stronie inwestorów i organów oraz pogłębienia chaosu przestrzennego.

Projekt ustawy zawiera bardzo obszerny zakres zmian, który dalece wykracza poza prostą deregulację. Niektóre przepisy prowadzą do redefinicji zakresu ingerencji administracji w proces inwestycyjno-budowlany, co w połączeniu z rozszerzeniem katalogu obiektów wyłączonych z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę może skutkować ograniczeniem kontroli administracyjnej w sferach o istotnym znaczeniu dla bezpieczeństwa publicznego i ładu przestrzennego. W projekcie dostrzegalne są braki w ocenie skutków regulacji (OSR), w tym brak należytej analizy ryzyka pogorszenia jakości planowania przestrzennego oraz osłabienia funkcji prewencyjnych nadzoru budowlanego.

II. Uwagi szczegółowe

1. Definicje legalne – uwagi systemowe i praktyczne

Pozytywnie należy ocenić zamiar przeniesienia do ustawy – Prawo budowlane definicji pojęć dotychczas zawartych w aktach wykonawczych. Niemniej jednak, praktyka legislacyjna pokazuje, że definicje przenoszone do ustawy często nabierają nowego znaczenia systemowego, co wymaga ich precyzyjnego opracowania. Pozytywnie należy zaopiniować dążenie ustawodawcy do zdefiniowania poszczególnych kategorii budynków, przy zastosowaniu kryterium ich funkcji i przeznaczenia, w tym przede wszystkim jasnego podziału na budynki mieszkalne (z ustawowo zdefiniowanym podziałem na budynki mieszkalne jednorodzinne i budynki mieszkalne wielorodzinne), co dotychczas nie było jasne na gruncie ustawowym i rodziło szereg wątpliwości interpretacyjnych.

W obowiązującej obecnie ustawie Prawo budowlane (tekst jednolity Dz. U 2024 poz. 725), brak jest przede wszystkim legalnej definicji pojęcia budynku mieszkalnego wielorodzinnego. Wprowadzenie tego pojęcia do ustawy i wyraźne rozróżnienie budynków mieszkalnych wielorodzinnych od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, to zmiana o tyle ważna, że jednocześnie opiniowany projekt dąży do maksymalnego

uproszczenia procedur uzyskiwania pozwolenia na budowę w drodze decyzji administracyjnej i rozszerzania kategorii obiektów, które mogą powstawać w tzw. „procedurze uproszczonej”, albo w ogóle nie będą wymagały decyzji lub zgłoszenia.

Jasne definicje ustawowe ograniczą z pewnością wątpliwości interpretacyjne i możliwe pola nadużyć ze strony zarówno organów wydających decyzję w sprawach pozwolenia na budowę, organów nadzoru budowlanego jak i potencjalnych inwestorów, co bez wątpienia może przynieść efekt pozytywny, w postaci z jednej strony uproszczenia procedur związanych z procesem inwestycyjnym, a z drugiej strony przyczyni się do ochrony ładu przestrzennego, a więc silniejszej ochrony interesu publicznego.

Deregulacja i dążenie w konsekwencji do ograniczenia konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę muszą być jednak w odniesieniu do budownictwa mieszkaniowego ściśle powiązane z bardzo precyzyjnym wprowadzeniem definicji ustawowych, w szczególności jednoznacznym rozróżnieniem budownictwa jednorodzinnego i wielorodzinnego (w tym takim ukształtowaniem przepisów, żeby zapobiec patologiom w tym obszarze, które w obecnym stanie prawnym niejednokrotnie prowadzą do zjawiska tzw. „niekontrolowanej zabudowy”).

Jasne i precyzyjne definicje tych kategorii budynków są warunkiem koniecznym dla realizacji podstawowych zasad wyrażonych w Konstytucji RP w tym zasady zrównoważonego rozwoju zgodnie z art. 5 Konstytucji RP, ochrony środowiska (art. 74 Konstytucji) oraz zasady poszanowania prawa obywateli do zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych (art. 75 Konstytucji).

Budownictwo mieszkaniowe jako szczególna dziedzina budownictwa, poza wymiarem gospodarczym, pełni istotną funkcję społeczną kształtując warunki i jakość życia obywateli, wpływając na jakość i funkcjonalność przestrzeni publicznej, dostęp do niezbędnej infrastruktury i usług publicznych. Dlatego tak ważne jest, aby przepisy prawa budowlanego, w tym zwłaszcza definicje ustawowe budynków mieszkalnych (jednorodzinnych i wielorodzinnych), były sformułowane w sposób jednoznaczny i niedający pola do dowolnych interpretacji, które mogą prowadzić do pogarszania jakości ładu przestrzennego, nadmiernego obciążenia infrastruktury publicznej, a co za tym idzie możliwych konfliktów społecznych oraz naruszenia wartości chronionych przez Konstytucję wskazanych wyżej.

Obecny projekt zmian w prawie budowlanym, choć zmierza do uporządkowania ustawowej terminologii poprzez dodanie definicji budynków mieszkalnych z rozróżnieniem na jednorodzinne i wielorodzinne, czyni to w sposób niewystarczający i nieeliminujący dotychczasowych luk interpretacyjnych oraz możliwych „pól nadużyć”.

Przede wszystkim zawarta w projekcie definicja budynku mieszkalnego wielorodzinnego ma charakter negatywny, tj. określa go jedynie jako budynek „niebędący budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym”, co w praktyce nie rozwiązuje problemu prób kwalifikowania przez inwestorów budynków o cechach budynków wielorodzinnych (z wieloma samodzielnymi lokalami mieszkalnymi np. w zabudowie szeregowej) jako budynków jednorodzinnych w celu skorzystania z uproszczonych procedur inwestycyjnych. Brak w projektowanych przepisach jednoznacznych, pozytywnych kryteriów ich rozróżnienia, takich jak min. : konstrukcyjna samodzielność budynku, sposób wydzielenia części budynku, czy warunki jego użytkowania, wymagane uzbrojenie terenu czy dostęp do infrastruktury, pozostawia pole do arbitralnych interpretacji oraz nadużyć ze strony zarówno inwestorów realizujących swoje inwestycje, ale też ze strony organów nadzoru budowlanego, w tak ważnym dla gospodarki narodowej i jakości życia obywateli sektorze mieszkaniowym.

Dla zapewnienia realnej skuteczności uproszczenia procedur inwestycyjnych, ale jednocześnie ochrony ładu przestrzennego, konieczne jest uzupełnienie projektowanych przepisów o jasne i jednoznaczne kryteria budynku wielorodzinnego, wskazujące wprost w sposób pozytywny, jakie wymogi spełniać powinien obiekt budowlany, aby można go było uznać za budynek wielorodzinny.

Dodatkowo, zasadne byłoby wprowadzenie do ustawy przepisu, który wyraźnie stanowi, że o kwalifikacji budynku jako jednorodzinnego czy wielorodzinnego nie decyduje wyłącznie oświadczenie inwestora ani zapis w dokumentacji projektowej, lecz faktyczny sposób zaprojektowania budynku pod względem funkcjonalnym i konstrukcyjnym. Rozwiązanie takie mogłoby zostać wsparte obowiązkiem dołączenia do zgłoszenia lub wniosku o pozwolenie na budowę jednoznacznej analizy funkcjonalno-przestrzennej obiektu (np. schematu funkcjonalnego) jako narzędzia pomocniczego dla organów administracyjno-budowlanych, który ułatwiłby i przyspieszył możliwość oceny zgodności projektu z przepisami.

Tego typu uregulowania zamknęłyby drogę do obchodzenia przepisów planistycznych i budowlanych poprzez deklaratywne przypisywanie przez inwestorów budynkom cech jednorodzinnych przy faktycznym realizowaniu zabudowy wielorodzinnej, co stanowi dziś jedną z głównych przyczyn chaosu przestrzennego i zjawiska nadmiernego rozlewania się zabudowy, szczególnie na obrzeżach dużych miast.

Priorytetem ustawodawcy obok deregulacji powinno być wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych i „uznaniowości” po stronie organów administracyjno- budowlanych oraz jednocześnie zapobieżenie próbom obchodzenia przepisów (w szczególności o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, przepisów przeciwpożarowych czy przepisów o ochronie środowiska), przez inwestorów realizujących konkretne zamierzenia budowlane. Jest to niezbędne dla prawidłowego działania w praktyce funkcji prawa budowlanego, które służy nie tylko zapewnieniu możliwości realizacji uprawnień właścicielskich przez inwestorów, ale przede wszystkim bezpieczeństwa obiektów i ochronie interesu publicznego oraz utrzymaniu ładu przestrzennego i zapewnieniu zrównoważonego rozwoju.

Podobnie pozytywnie należy ocenić wprowadzenie do rangi ustawowej pojęcia „budynku gospodarczego” w wersji rozszerzonej w stosunku do regulacji zawartej w regulacji zawartej w pkt. 8 § 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 sierpnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który również do tej pory nie miał definicji ustawowej i było to pojęcie stosowane szeroko jedynie w praktyce organów i orzecznictwie sądowym (np. w decyzjach o pozwoleniu na budowę czy zgłoszeniach) . W obowiązującym stanie prawnym pojęcie „budynku gospodarczego” rodzi szereg wątpliwości i kontrowersji w praktyce organów administracyjno-budowlanych. Organy wydające decyzje w procesie inwestycyjnym, kwalifikują zazwyczaj dany budynek jako „gospodarczy” wyłącznie na podstawie jego przeznaczenia wskazanego przez inwestora w projekcie i wniosku, samego projektu (zazwyczaj jest to prosty, o niewielkiej kubaturze, nie przeznaczony w projekcie na stały pobyt ludzi budynek) oraz często nieprecyzyjnych zapisów w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP) i „miejscowej praktyki organów”. W rezultacie w obecnym stanie prawnym istnieją liczne problemy z jednoznaczną kwalifikacją budynków jako „gospodarcze” lub „przemysłowe” czy „mieszkalne” w procesie inwestycyjnym. Jako przykład można tu podać częsty w praktyce problem czy garaż

wolnostojący to budynek gospodarczy (gdzie zazwyczaj konkretna kwalifikacja zależy od uznaniowej interpretacji przepisów planistycznych, przez konkretny organ administracyjno-budowlany w trakcie uzyskiwania pozwolenia na budowę), czy dość częsty spór, czy obiekt zgłoszony jako „gospodarczy” nie jest w istocie domkiem letniskowym czy budynkiem rekreacyjnym wykorzystywanym w praktyce do zamieszkiwania stałego, a więc przeznaczonym na stały pobyt osób?

Jednoznaczne kryteria przeznaczenia budynków gospodarczych w definicji wprowadzonej w proponowanej nowelizacji, ułatwić mogą organom ocenę zgłoszeń (tam gdzie decyzja o pozwoleniu nie jest wymagana) i wniosków o pozwolenie na budowę, czego skutkiem bez wątpienia jest mniej miejsca na dowolność interpretacji, zarówno przez organ jak i inwestora i silniejsza ochrona z jednej strony praw właścicielskich, a z drugiej interesu publicznego, a w konsekwencji potencjalne ograniczenie sporów administracyjnych i sądowych związanych z interpretacją przepisów prawa budowlanego.

Należy jednak zauważyć, że zaproponowana definicja powinna zostać uzupełniona o kryteria dodatkowe, których opiniowany projekt nie zawiera. Obecna propozycja mimo pewnej kazuistyki, nie uwzględnia sytuacji, gdzie np. funkcja obiektu budowlanego jest „mieszana” co w praktyce często ma miejsce. Ustawodawca powinien rozważyć wprowadzenie takich regulacji, które jednoznacznie przesądzą, jakie budynki mieszczą się w kategorii „budynków gospodarczych”. Czy budynek z definicji „gospodarczy” może mieć dodatkowo przewidziane inne funkcje towarzyszące i jakie? Kiedy taki budynek, wykorzystywany na cele bliskie z zasady celom gospodarczym wskazanym przez projektodawcę, ale nie mieszczące się ściśle w zaproponowanej definicji, należy uznać za np. za budynek „usługowy”? Czy można uznać za dopuszczalne okazjonalne wykorzystanie „budynku gospodarczego” na cele związane z działalnością gospodarczą inne niż jej prowadzenie (np. w celu przechowywania), co nie jest tożsame z użytym w projekcie pojęciem „działalności niezawodowej”, biorąc pod uwagę konieczność ochrony przez ustawodawcę takich wartości jak interes publiczny w zderzeniu z indywidualnym interesem potencjalnego inwestora i interesem właścicieli działek sąsiednich, na które takie budynki mogą potencjalnie oddziaływać w sposób znaczny, oraz spójność przepisów prawa budowlanego z regulacjami dotyczącymi zagospodarowania przestrzennego?

Podobnie, wprowadzenie na poziomie ustawowym nowej, zmienionej definicji „budynku użyteczności publicznej” (względem obecnie obowiązującej regulacji zawartej w pkt. 6 § 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 sierpnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie) budzić może poważne wątpliwości co do proponowanej treści przepisu. Wprowadzenie do nowej definicji budynku użyteczności publicznej zastrzeżenia w brzmieniu: „z wyłączeniem budynków zlokalizowanych na terenach zamkniętych określonych decyzją Ministra Obrony Narodowej, w których nie są realizowane zadania użyteczności publicznej” może w praktyce prowadzić do licznych wątpliwości interpretacyjnych i problemów w stosowaniu tych przepisów przez organy nadzoru budowlanego. W szczególności należy wskazać, że nowa regulacja może teoretycznie nakładać na organy administracji architektoniczno-budowlanej, czy organy nadzoru obowiązków oceny, czy na terenie zamkniętym, określonym decyzją Ministra Obrony Narodowej, realizowane są „zadania użyteczności publicznej” mimo braku dostępu do tych budynków, bo proponowana nowelizacja nie przesądza, kto i w jakiej procedurze miałby takiej oceny dokonywać. Ponadto przepisy Prawa budowlanego nie zawierają definicji „zadania użyteczności publicznej”, co prowadzi do istotnej luki systemowej i grozi rozbieżnościami interpretacyjnymi w praktyce organów.

Należy też zauważyć, że odwołanie się w proponowanej definicji budynku użyteczności publicznej do pojęcia „zadania użyteczności publicznej” tworzy w istocie tautologię w relacji do samej definicji tego budynku, która również nie zawiera precyzyjnego kryterium pozwalającego jednoznacznie określić, jakie funkcje lub zadania mieszczą się w tej kategorii w ramach budynków na terenach zamkniętych, znajdujących się w gestii Ministra Obrony Narodowej. Brak ustawowego określenia, czym są „zadania użyteczności publicznej” w odniesieniu do tych budynków potęguje ryzyko uznaniowości i arbitralności w kwalifikacji budynków na terenach zamkniętych, gdzie dostęp organów administracyjnych do dokumentacji i faktycznych danych o przeznaczeniu obiektów, jest ograniczony ze względu na niejawną charakter części inwestycji wojskowych i ich dokumentacji. Taki stan rzeczy może prowadzić do sporów kompetencyjnych i interpretacyjnych, a w konsekwencji osłabienia skuteczności nadzoru budowlanego nad takimi obiektami budowlanymi, co rodzić może istotne problemy w kontekście szczególnie ich bezpieczeństwa dla użytkowników.

Prawo budowlane wiąże ponadto szereg obowiązków (np. dostosowanie do potrzeb osób niepełnosprawnych, spełnienie szczególnych warunków technicznych) właśnie z kwalifikacją budynku jako budynku użyteczności publicznej. Jeśli budynek na terenie zamkniętym formalnie nie będzie uznany za budynek użyteczności publicznej na skutek decyzji Ministra Obrony Narodowej (bo nie realizuje zgodnie z jej treścią zadań użyteczności publicznej), może być zwolniony z pewnych wymogów technicznych czy projektowych, nawet jeśli faktycznie służy pewnym funkcjom bez wątpienia publicznym (np. ma z racji przeznaczenia funkcjonalnego służyć dla rodzin osób pełniących służbę wojskową, obsługi interesantów, dla byłych żołnierzy, czy kombatantów wojennych), zostać zakwalifikowany w sposób dowolny, zależny od interpretacji Ministra Obrony Narodowej. Wylączenia spod rygoru dostępności architektonicznej wielu obiektów wojskowych, może też naruszać art. 69 Konstytucji RP dotyczący praw osób niepełnosprawnych.

Ponadto należy też zauważyć, że projektowana definicja budynku użyteczności publicznej, zawierająca zastrzeżenie odnoszące się do „zadań użyteczności publicznej”, jest niespójna z innymi obowiązującymi regulacjami, w szczególności z definicją celu publicznego zawartą w art. 6 pkt 7 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2024 poz. 1145,). Zgodnie z tym przepisem za cel publiczny uważa się między innymi „budowę i utrzymanie obiektów i urządzeń publicznych służących obronności państwa, a także obiektów i urządzeń służących organom administracji publicznej”. Tymczasem projektowana definicja budynku użyteczności publicznej nie odwołuje się do tego pojęcia ani nie jest z nim spójna, co może prowadzić do sytuacji, w których budynki realizujące cele publiczne w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami nie będą traktowane jako budynki użyteczności publicznej w rozumieniu prawa budowlanego w odniesieniu do budynków na terenach zamkniętych lub odwrotnie.

Brak spójności między tymi regulacjami wprowadza ryzyko rozbieżnych interpretacji i niejedności orzecznictwa oraz praktyki organów administracji publicznej, zwłaszcza w zakresie kwalifikacji budynków na potrzeby procedur planistycznych, wywłaszczeniowych, czy realizacji inwestycji celu publicznego. W osłabia to przejrzystość prawa i ochronę interesu publicznego oraz praw inwestorów i właścicieli nieruchomości.

Z kolei ujęcie „budynku zamieszkania zbiorowego” jako kategorii obejmującej również budynki penitencjarne i wojskowe stawia pytanie o ich status w procedurze planistycznej – czy będą podlegały ocenie dostępności i zgodności z przepisami przeciwpożarowymi jak zwykłe budynki cywilne?

Konkludując, brak precyzyjnych i pełnych ustawowych definicji, niezawierających pojęć wymagających doprecyzowania w praktyce w drodze interpretacji, zwiększa ryzyko na przyszłość, niekontrolowanego rozwoju ładu przestrzennego oraz powstawania zabudowy niezgodnej z założeniami polityki przestrzennej i ochrony środowiska, co stoi w sprzeczności z podstawowym celem prawa budowlanego, jakim jest właśnie zapewnienie ładu przestrzennego oraz poszanowanie zasad zrównoważonego rozwoju z jednej strony i ochrony praw właścicielskich z drugiej.

Tylko klarowne i jednoznaczne przepisy, przede wszystkim zawierające jasne i kompletne definicje ustawowe mogą umożliwić organom administracji skuteczną kontrolę procesu inwestycyjnego w warunkach deregulacji, przy zachowaniu należytej ochrony interesu publicznego.

Precyzyjne definicje ustawowe stanowią też jednocześnie gwarancję ochrony praw inwestorów, a więc de facto „realną deregulację”, zapewniając im pewność co do wymagań prawnych i ograniczając ryzyko dowolnych interpretacji przepisów przez organy administracji i możliwość hamowania ich zamierzeń przez inne podmioty będące potencjalnie stronami w postępowaniu. Jest to kwestia doniosła zwłaszcza z perspektywy inwestora, albowiem proces przygotowania inwestycji budowlanej ma co do zasady charakter złożony, wieloetapowy oraz wiąże się z istotnymi nakładami finansowymi, organizacyjnymi i czasowymi. Z tego względu inwestor, przystępując do realizacji zamierzenia budowlanego, powinien dysponować możliwie najwyższym poziomem pewności prawa co do dopuszczalności i skuteczności podejmowanych działań, jak również stabilności decyzji organów administracji publicznej. Precyzyjne ustawowe definicje pojęć prawa budowlanego są zatem warunkiem niezbędnym dla zapewnienia realnej ochrony praw inwestora i właściwego wyważenia interesu publicznego oraz interesów innych uczestników procesu budowlanego.

2. Ryzyka związane z rozszerzeniem katalogu obiektów niewymagających pozwolenia

Projekt ustawy przewiduje poszerzenie katalogu inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę lub zgłoszenia. W praktyce oznacza to ograniczenie nadzoru administracyjnego nad coraz większą liczbą inwestycji.

Krytycznie należy ocenić wprowadzenie możliwości budowy budynków użyteczności publicznej do 200 m² bez pozwolenia – nawet niewielkie obiekty publiczne mogą generować intensywny ruch zarówno pieszy jak i kołowy, a więc wpływać na funkcjonowanie i „wydolność” lokalnej infrastruktury drogowej i mają znaczenie dla bezpieczeństwa np. sanitarnego oraz ewakuacyjnego. Brak obowiązku uzyskiwania pozwolenia dla kolumbariów, zbiorników retencyjnych czy kontenerów telekomunikacyjnych może skutkować trudnościami w kontroli ich lokalizacji na terenach chronionych, cennych przyrodniczo czy kulturowo oraz problemami z integracją tych obiektów z planami miejscowymi. Może to skutkować nie tylko naruszeniem wartości przyrodniczych czy historycznych, ale także pogorszeniem jakości krajobrazu i estetyki przestrzeni, która jest dobrem wspólnym i elementem składającym się na ład przestrzenny, którego obowiązek kształtowania wynika wprost z przepisów prawa, w tym z art. 1 ust. 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Należy też krytycznie ocenić propozycję ograniczenia wymogów formalnych jedynie do zgłoszenia, w zakresie realizacji boisk szkolnych boisk i kortów tenisowych oraz bieżni nieprzeznaczonych do wyłącznego użytku własnego inwestora, poprzez zmianę definicji i wprowadzenie zapisu, że chodzi o wszystkie tego typu obiekty, niezależnie od „intensywności ich użytkowania” a więc również w odniesieniu do obiektów ogólnodostępnych.

Nawet stosunkowo niewielkie obiekty sportowe tego rodzaju mogą bowiem istotnie wpływać na otoczenie pod względem ład przestrzenny i przede wszystkim uciążliwości dla sąsiednich nieruchomości, zwłaszcza jeśli są ogólnodostępne lub przeznaczone do organizowania zorganizowanych zajęć czy otwartych imprez sportowych. Tego typu inwestycje generują też znaczący ruch pieszy i kołowy, mogą więc wiązać się z koniecznością zapewnienia odpowiedniej infrastruktury towarzyszącej (np. miejsc parkingowych, oświetlenia, komunikacyjnych ciągów pieszych) i niejednokrotnie oddziałują na środowisko akustyczne oraz wizualne.

Brak obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla takich obiektów ogólnodostępnych może prowadzić do ich sytuowania w miejscach nieodpowiednich z punktu widzenia ochrony ładu przestrzennego, krajobrazu czy interesów właścicieli działek sąsiednich, bez należytej weryfikacji zgodności z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego.

Brak konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę dla innych licznych kategorii obiektów infrastruktury w proponowanym w przedłożonym projekcie kształcie, nawet o relatywnie niewielkich rozmiarach, grozi powstawaniem zabudowy przypadkowej, niepowiązanej z koncepcjami planistycznymi, zaburzającej spójność przestrzenną i krajobrazową otoczenia oraz mającej negatywny wpływ na jego walory estetyczne. Może to prowadzić do trwałego pogorszenia jakości przestrzeni publicznej, co stoi w sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju oraz konstytucyjnym obowiązkiem ochrony środowiska i dziedzictwa kulturowego. Takie rozwiązanie ogranicza też wpływ mieszkańców danej jednostki samorządu terytorialnego na kształt i lokalizację takich inwestycji.

Dlatego rekomenduje się dokonanie rewizji projektowanego katalogu inwestycji niewymagających pozwolenia na budowę poprzez wyłączenie z niego obiektów infrastruktury publicznej, a także zwiększenie roli opinii urbanistycznej gminy jako instrumentu kontroli zgodności takich inwestycji z ustaleniami planistycznymi.

Należy też podkreślić, że dążenie do deregulacji i maksymalnego ograniczania obowiązku uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę musi też być ściśle powiązane z wprowadzeniem do Prawa budowlanego jasnych, jednoznacznych i mierzalnych wymagań, przede wszystkim w zakresie uzbrojenia oraz obsługi komunikacyjnej działki budowlanej przewidzianej pod konkretny typ budownictwa, adekwatnych do skali planowanej inwestycji. Wymogi te powinny uwzględniać precyzyjne rozróżnienie między budownictwem jednorodzinnym a wielorodzinnym, a tym bardziej budynkami użyteczności publicznej oraz pozostawać w ścisłej korelacji z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Tymczasem przedłożony projekt ustawy takich regulacji nie przewiduje, ograniczając się do ogólnego odesłania do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, która

posługuje się regulacjami o charakterze ramowym i nie zawiera precyzyjnych, jednoznacznych kryteriów pozwalających na skuteczną kontrolę zgodności inwestycji z wymogami zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju, w szczególności potrzebami społeczeństwa w zakresie gospodarczym i infrastrukturalnym.

Skoro celem ustawodawcy jest poprzez deregulację uproszczenie procedur, pod hasłem „ułatwień dla obywateli” i jednocześnie co za tym idzie przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za zgodność inwestycji z prawem na inwestora (bo to on będzie ponosił ryzyko i koszty ewentualnych odwołań i postępowań sądowo administracyjnych), konieczne jest obok określenia warunków technicznych, stworzenie precyzyjnych mechanizmów umożliwiających obiektywną weryfikację podstawowych warunków realizacji inwestycji takich jak np. zapewnienie odpowiedniego uzbrojenia czy obsługi komunikacyjnej, bez potrzeby prowadzenia pełnego postępowania administracyjnego. Przedłożony do opiniowania projekt nie zawiera niestety żadnych propozycji w tym zakresie.

Tylko powiązanie deregulacji procesu budowlanego z klarownymi wymogami zawartymi wprost w przepisach materialnoprawnych gwarantuje, że uproszczenie procedur nie doprowadzi do chaosu przestrzennego, nadmiernego obciążenia istniejącej infrastruktury ani do konfliktów społecznych związanych z niekontrolowanym rozwojem zabudowy, co niestety w obecnym stanie prawnym jest istotnym problemem.

Co ważne, wprowadzenie ustawowego obowiązku adekwatnego uzbrojenia w szerszym niż obecnie zakresie dla realizacji każdej inwestycji, przy jednoczesnym uproszczeniu procesu inwestycyjnego, stanowi warunek niezbędny dla realizacji konstytucyjnych zasad zrównoważonego rozwoju, co powinno być jednym z priorytetów prawa budowlanego oraz tworzenia zabudowy przyjaznej mieszkańcom, zapewniającej odpowiedni dostęp do usług publicznych, infrastruktury technicznej i transportu.

Brak takich jasno uregulowanych na gruncie ustawowym wymogów w warunkach niekontrolowanej i tak daleko idącej deregulacji, prowadzić może min. do zjawiska tzw. „rozlewania się miast” i budowania tzw. „osiedli łańcuchowych”, co od dawna jest oceniane jako zjawisko negatywne przez urbanistów i architektów oraz chaotycznej zabudowy, co skutkuje nadmiernym obciążeniem, przede wszystkim jednostek samorządu terytorialnego kosztami budowy dróg, sieci infrastrukturalnych, często bez żadnego

udziału inwestorów (w tym tzw. deweloperów) w tych kosztach, bo obecne prawo nie zawiera prawie żadnych realnie działających mechanizmów wymuszających partycypację inwestorów, w szczególności „wielkoskalowych” w kosztach budowy tej infrastruktury. Uporządkowanie tej kwestii w prawie budowlanym wydaje się więc konieczne, aby deregulacja nie odbywała się kosztem jakości ładu przestrzennego, ochrony środowiska i interesu wspólnot samorządowych.

3. Procedura rozwiązań zamiennych – problematyka uznaniowości

Proponowane w art. 9 ust. 7–8 rozwiązania zakładają możliwość zastosowania tzw. „rozwiązań zamiennych” w stosunku do przepisów techniczno-budowlanych. Choć intencja uelastycznienia regulacji jest zrozumiała, projektowane rozwiązania generują ryzyko arbitralności decyzji administracyjnych. Ustawodawca powinien jednoznacznie wskazać kryteria, jakie mają być stosowane przez wojewódzkiego inspektora sanitarnego, ochrony środowiska lub BHP. Obecna redakcja pozwala na dużą uznaniowość, co może prowadzić do nierówności traktowania inwestorów oraz naruszenia zasady równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP).

Proponowane zapisy tworzą mechanizm alternatywny wobec instytucji odstępstw przewidzianej w art. 9 prawa budowlanego, ale pozbawiony jej rygorów i zabezpieczeń.

Dodatkowym istotnym zagrożeniem związanym z proponowanymi przepisami jest ryzyko ich instrumentalnego wykorzystywania przez inwestorów w celu obchodzenia obowiązujących wymagań techniczno-budowlanych. Wprowadzenie możliwości stosowania rozwiązań zamiennych przy przebudowie lub zmianie sposobu użytkowania, bez konieczności uzyskiwania zgody na odstępstwo w rozumieniu art. 9 ust. 2 Prawa budowlanego, może skłaniać niektórych inwestorów do realizowania obiektów budowlanych od początku niezgodnych z wymaganiami prawa, przy jednoczesnym założeniu, że formalna legalizacja odstępstw nastąpi na etapie późniejszej zmiany sposobu użytkowania.

Taki mechanizm stwarza niebezpieczeństwo obchodzenia wielu istotnych przepisów o charakterze gwarancyjnym, które służą zapewnieniu bezpieczeństwa ludzi, ochronie środowiska, higieny oraz bezpieczeństwa pracy, a tym samym osłabia skuteczność nadzoru administracyjno-budowlanego i stwarza potencjalne ryzyka dla użytkowników takich obiektów budowlanych.

Jako przykład można tu podać np. częsty w praktyce problem adaptacji lokali usługowych z budynków gospodarczych czy garaży (jak np. salony fryzjerskie czy kosmetyczne, sklepy), czy budynków mieszkalnych na obiekty typu restauracje, kawiarnie, obiekty typu „escape- room”, sale zabaw czy osiedlowe klubiki dziecięce, co jest problemem o tyle doniosłym, że w przeszłości dochodziło już w podobnych obiektach do poważnych uchybień w przepisach sanitarnych czy BHP skutkujących niejednokrotnie powstaniem realnego zagrożenia dla życia i zdrowia ich użytkowników.

Innym przykładem często występującym w praktyce jest sytuacja, gdy inwestorzy realizują obiekty usługowe (np. hale magazynowe, pawilony handlowe) nieprzystosowane do obowiązujących norm w zakresie ochrony przeciwpożarowej, higieniczno-sanitarnej czy dostępności dla osób niepełnosprawnych, licząc na późniejsze „zalegalizowanie” rozwiązań zamiennych na etapie zmiany sposobu użytkowania (np. z magazynu na sklep czy biuro).

Należałoby zatem doprecyzować definicję o jakie rozwiązania zamienne chodzi, jakie kryteria mają być stosowane przy ich ocenie i rozważyć wprowadzenie tej uproszczonej procedury jedynie dla drobnych odchyień od przepisów powszechnie obowiązujących dla danych kategorii obiektów budowlanych oraz wprowadzić mechanizmy pozwalające na uniknięcie „obchodzenia prawa” przez inwestorów.

4. Nowelizacja art. 48 ust. 6

Opiniowana propozycja nowelizacji art. 48 ust. 6 Prawa budowlanego, zakładająca wprowadzenie szczególnego trybu postępowania organu nadzoru budowlanego po upływie 10 lat od zakończenia robót budowlanych, budzi istotne wątpliwości prawne i praktyczne. Projekt przewiduje, że po upływie tego okresu organ ogranicza swoje działania w przypadku robót budowlanych wykonanych niezgodnie z przepisami do sprawdzenia

czy obiekt stwarza zagrożenie dla życia lub zdrowia ludzi (art. 51 ust. 1 pkt 1 i 2), a w przypadku istotnego odstępstwa od decyzji o pozwoleniu na budowę lub projektu – do zastosowania przepisów o uproszczonej legalizacji (art. 49f–49i).

Tego rodzaju rozwiązanie może w praktyce prowadzić do legalizacji obiektów wybudowanych niezgodnie z prawem, które nie spełniają wymogów planistycznych, środowiskowych czy technicznych, o ile nie stwarzają bezpośredniego zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi. Nowelizacja rozdziela reżimy prawne odnoszące się do nielegalnych robót budowlanych w sposób niespójny, nie wyjaśniając jednoznacznie relacji między art. 51 a art. 49f–49i. Powstaje ryzyko rozbieżności interpretacyjnych, zwłaszcza gdy obiekt budowlany wykazuje jednocześnie istotne odstępstwa od przepisów prawa oraz od zatwierdzonych projektów lub decyzji co w praktyce często ma miejsce.

Ponadto ograniczenie działań organu nadzoru budowlanego po upływie 10 lat jedynie do oceny zagrożenia dla życia lub zdrowia może prowadzić do utrwalania nielegalnej i szkodliwej dla ładu przestrzennego zabudowy, zwłaszcza na terenach chronionych środowiskowo lub kulturowo. Nowelizacja osłabia tym samym instrumenty służące ochronie interesu publicznego i skuteczność nadzoru budowlanego.

Uzasadnienie nowelizacji sugeruje, że uproszczona legalizacja istotnych odstępstw od projektu budowlanego powinna być traktowana analogicznie jak legalizacja samowoli budowlanej, z tym, że po krótszym okresie (10 lat zamiast 20). Należy jednak zauważyć, że istotne odstępstwo od projektu budowlanego jest jakościowo innym naruszeniem niż budowa całkowicie bez pozwolenia czy zgłoszenia, gdyż oznacza świadome odstępianie od zatwierdzonych rozwiązań w toku realizacji inwestycji. Takie odstępstwa często są skutkiem celowych działań inwestora, a nie nieświadomego naruszenia prawa, co nie powinno spotykać się z „pobłażliwością” ustawodawcy. Legalizacja odstępstw po 10 latach bez pełnej oceny zgodności z planem miejscowym i przepisami technicznymi osłabia też znaczenie projektu budowlanego jako podstawowego narzędzia ochrony ładu przestrzennego i bezpieczeństwa obiektów budowlanych.

Proponowane przepisy wymagają zatem istotnego doprecyzowania, w szczególności w zakresie:

- 1) relacji między art. 51 a art. 49f–49i;
- 2) rozważenia wyłączenia spod ich stosowania dla obiektów zlokalizowanych na terenach o szczególnej wartości przyrodniczej, kulturowej lub krajobrazowej, gdzie nawet po 10 latach nie powinno być możliwości legalizacji takich obiektów, które naruszają ład przestrzenny i w sposób niekorzystny oddziałują na otoczenie.
- 3) zapewnienia pełnej zgodności legalizowanych obiektów z przepisami techniczno-budowlanymi, a nie wyłącznie z kryterium bezpieczeństwa ludzi, szczególnie w odniesieniu do obiektów o większej kubaturze, przeznaczonych na cele usługowe i podobne, jak np. hotele, pensjonaty czy restauracje.

5. Nowy instrument nadzoru budowlanego – art. 51a

Wprowadzenie mechanizmu pouczenia jako alternatywy dla natychmiastowego zastosowania sankcji administracyjnych (art. 51a) to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia proporcjonalności. Niemniej, projekt nie przewiduje żadnych ograniczeń czasowych ani merytorycznych dla jego stosowania. Można sobie wyobrazić sytuację, w której pouczenie będzie stosowane także wobec inwestorów działających z rażącym naruszeniem przepisów, np. bez zgłoszenia i wbrew planowi miejscowemu. Rekomenduje się wprowadzenie ograniczenia przedmiotowego zastosowania art. 51a tylko do nieistotnych naruszeń technicznych.

5. Termin przechowywania dokumentacji – zagrożenie dla praw właścicieli

Skrócenie obowiązku przechowywania dokumentacji projektowej z trzech do dwóch lat (art. 86 ust. 1 prawa budowlanego) może spowodować utrudnienia dowodowe dla właścicieli i użytkowników nieruchomości, szczególnie w zderzeniu interesu osób fizycznych i inwestorów czyli tzw. „deweloperów”. Należy podkreślić, że wiele wad konstrukcyjnych, instalacyjnych czy związanych z bezpieczeństwem użytkowania ujawnia się dopiero po kilku latach eksploatacji obiektu, często już po upływie dwuletniego terminu, proponowanego przez ustawodawcę. Skrócenie okresu obowiązkowego przechowywania dokumentacji przez osoby odpowiedzialne za proces budowlany (w tym

projektanta i kierownika budowy) oznacza, że w chwili ujawnienia wad i w konsekwencji powstania sporu, strona poszkodowana, często słabsza, może nie mieć możliwości uzyskania kompletnej dokumentacji technicznej, co istotnie osłabi jej pozycję procesową.

W tym kontekście należy również zwrócić uwagę na przepis art. 568 §1 Kodeksu cywilnego, zgodnie z którym roszczenia z tytułu rękojmi za wady nieruchomości przedawniają się z upływem 5 lat od dnia wydania rzeczy. Podobny okres pięcioletni dotyczy także odpowiedzialności odszkodowawczej za nienależyte wykonanie umowy o roboty budowlane lub umowy o dzieło (art. 118 k.c.). W związku z tym, rekomenduje się nie tylko odstąpienie od proponowanego skrócenia okresu, lecz wręcz **jego** wydłużenie do co najmniej 5 lat, tak aby zapewnić realną możliwość ochrony praw właścicieli i inwestorów w sytuacjach wadliwego wykonania inwestycji budowlanej.

Brak dostępu do dokumentacji projektowej może także utrudnić działania organów nadzoru budowlanego oraz innych instytucji publicznych, które mogą być zobowiązane do dokonania oceny stanu technicznego lub zgodności istniejących obiektów z obowiązującymi przepisami. W interesie zarówno inwestorów, jak i organów państwowych powinno leżeć zapewnienie minimalnego standardu ochrony dokumentacyjnej inwestycji przez okres skorelowany z terminem roszczeń cywilnoprawnych związanych z jej realizacją.

III. Uwagi końcowe:

W obecnej sytuacji prawo budowlane w Polsce, charakteryzującej się bardzo licznymi i częstymi nowelizacjami, co należy uznać za zjawisko negatywne, zarówno z punktu widzenia interesu publicznego jak i indywidualnego interesu właścicieli nieruchomości i inwestorów. Obecnie planowana bardzo szeroka nowelizacja, zawarta w opiniowanym projekcie ma na celu istotną deregulację procesu inwestycyjnego, zatem szczególnie istotne jest więc, aby uproszczenie procedur nie prowadziło do eskalacji napięć między państwem, osobami trzecimi a inwestorem, a co za tym idzie, aby jej cel został osiągnięty. Brak jasnych reguł, mnogość procedur i brak precyzyjnych i możliwie pełnych definicji ustawowych sprzyja powstawaniu sporów co do kwalifikacji inwestycji, zgodności działań inwestora z prawem oraz uprawnień organów administracji w konkretnych stanach

faktycznych, co wprost może w przyszłości przekładać się na wzrost liczby postępowań przed sądami administracyjnymi. Deregulacja powinna zatem przede wszystkim iść w parze z zapewnieniem przejrzystości i przewidywalności prawa, aby budować zaufanie inwestorów do państwa i ograniczyć konfliktowość procesu budowlanego który ze swej natury jest wielostronny, przy jednoczesnym zagwarantowaniu możliwie w najszerszy sposób realizacji zasady wagi interesów wszystkich stron procesu inwestycyjnego i konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.

Jednocześnie proces deregulacji powinien być prowadzony z poszanowaniem konstytucyjnej zasady proporcjonalności, która wymaga, aby ograniczenia nakładane na inwestorów, jak i ułatwienia w realizacji inwestycji, pozostawały w rozsądnej równowadze w stosunku do istotnego celu publicznego, jakim jest ochrona ładu przestrzennego, praw właścicieli nieruchomości sąsiednich, ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa użytkowania obiektów budowlanych. Nieprzemysłane, wybiórcze i niespójne z całym systemem przepisów istotnych z punktu widzenia procesu inwestycyjnego uproszczenia dokonywane pod hasłem „deregulacji” tylko pozornie ułatwiają proces inwestycyjny, szczególnie biorąc pod uwagę „słuszny interes” inwestora.

Nieprzemysłana i nie prowadzona w sposób systemowy „deregulacja” może prowadzić do nadmiernego obciążenia „otoczenia inwestycji” czyli nieruchomości sąsiednich czy środowiska, a także np. wspólnoty lokalnej, czyli gmin negatywnymi skutkami jej powstania i nadmiernymi kosztami, podczas gdy niepewność prawa i brak jasnych procedur, stoi w sprzeczności z konstytucyjnie chronioną wolnością działalności gospodarczą i prawami majątkowymi właścicieli nieruchomości i inwestorów. Ustawodawca powinien zatem dążyć do takiego ukształtowania przepisów, które umożliwi harmonijne pogodzenie interesu publicznego i praw podmiotowych wszystkich uczestników procesu budowlanego.

Autor opinii: Beata Białobrzaska