



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSP.WPL.140.111.2017.ML

Warszawa, 31 grudnia 2018 r.

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów stanowisko wobec poselskiego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy - Prawo budowlane
(druk nr 1752).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Inwestycji i Rozwoju do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Z poważaniem,
(-) Mateusz Morawiecki

Stanowisko Rządu
wobec poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane
(druk nr 1752)

I. Przedmiot regulacji

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane (dalej: „poselski projekt ustawy”; druk nr 1752) przewiduje zmiany w zakresie procedury budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz przebudowy jego przegród zewnętrznych i elementów konstrukcyjnych, w sytuacji, gdy zamierzenia te oddziałują na działki sąsiednie.

W art. 1 w pkt 1 poselskiego projektu ustawy zaproponowano, by w procedurze zgłoszenia z projektem budowlanym mogła być realizowana budowa budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania nie mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, pod warunkiem wyrażenia zgody przez właściciela lub użytkownika wieczystego działki lub działek znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

W art. 1 w pkt 2 poselskiego projektu ustawy przewidziano, że przedmiotowa zgoda będzie obejmowała informacje dotyczące zakresu, rodzaju i podstaw prawnych ustalenia oddziaływania, które zostały wyszczególnione w rozporządzeniu Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego (Dz. U. poz. 462, z późn. zm.).

W art. 1 w pkt 3 poselskiego projektu ustawy zaproponowano, by w procedurze zgłoszenia z projektem budowlanym mogła być realizowana przebudowa przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, która prowadzi do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych obiektów poza działkę lub działki, na których zostały zaprojektowane, pod warunkiem wyrażenia zgody na przebudowę przez właściciela lub użytkownika wieczystego działki lub działek znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu.

Z kolei zmiany zaproponowane w art. 1 w pkt 4 i 5 wynikają z wyżej wymienionych propozycji. W art. 1 w pkt 4 poselskiego projektu ustawy przewidziano, że do zgłoszenia z projektem budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz przebudowy jego przegród zewnętrznych i elementów konstrukcyjnych należy dołączyć zgodę właściciela lub

użytkownika wieczystego działki lub działek znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Z kolei w projektowanym art. 1 w pkt 5 poselskiego projektu ustawy poszerzono zakres informacji publikowanej przez organ administracji architektoniczno-budowlanej na stronie podmiotowej Biuletynu Informacji Publicznej w odniesieniu do procedury zgłoszenia budowy z projektem budowlanym.

II. Analiza propozycji zawartych w projekcie

W odniesieniu do propozycji zawartych w poselskim projekcie ustawy należy wskazać, że obecnie budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania nie mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, może być realizowana wyłącznie po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę (*a contrario* z art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane; Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, z późn. zm.; dalej: „Pb”).

De lege lata również przebudowa przegród zewnętrznych oraz elementów konstrukcyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, która prowadzi do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania tych budynków, wymaga uzyskania pozwolenia na budowę (*a contrario* z art. 29 ust. 2 pkt 1b Pb).

Propozycjom zawartym w poselskim projekcie ustawy przyświeca słuszny cel uproszczenia procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie budownictwa jednorodzinnego. Należy przy tym wskazać, że opierają się one na pojęciach „obszaru oddziaływania” oraz „zgody sąsiada” – instytucjach, których charakter prawny i praktyczne zastosowanie budzi uzasadnione wątpliwości.

Pierwsza z przywołanych instytucji – kryterium obszaru oddziaływania jako dopuszczalności budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego w procedurze zgłoszenia z projektem budowlanym – została wprowadzona do Pb przez ustawę z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 443). Celem przywołanej nowelizacji miało być uproszczenie i przyspieszenie procesu budowlanego w odniesieniu do większości inwestycji budowlanych, a w szczególności domów jednorodzinnych. Cel ten miał zostać osiągnięty poprzez wprowadzenie możliwości budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, na podstawie zgłoszenia z projektem budowlanym.

Wprowadzona w 2015 r. procedura zgłoszenia z projektem budowlanym nie stała się trybem preferowanym przez inwestorów do realizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Według danych *Ruchu budowlanego*¹ w I półroczu 2017 r. dokonano 1 608 zgłoszeń budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych w relacji do 43 114 decyzji o pozwoleniu na budowę takich budynków. Należy wyjaśnić, że nieskorzystanie w realiach konkretnej sprawy z trybu zgłoszenia budowy z projektem budowlanym może być spowodowane trudnościami w precyzyjnym wyznaczeniu obszaru oddziaływania. Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 20 Pb przez obszar oddziaływania należy rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu, w tym zabudowy, tego terenu. Pojęcie to – mimo że zostało zdefiniowane w ustawie – jest niedookreślone z uwagi na fakt, że niemożliwe jest stworzenie zamkniętego katalogu wymieniającego wszystkie sytuacje, mogące powodować ograniczenia w zagospodarowaniu w otoczeniu obiektu budowlanego – zależy to od parametrów konkretnej inwestycji. Jednocześnie zgodnie z art. 20 ust. 1 pkt 1c Pb, do podstawowych obowiązków projektanta należy określenie obszaru oddziaływania, natomiast właściwy organ ma obowiązek weryfikacji czy został on określony w sposób właściwy. W praktyce możliwe są zatem sytuacje rozbieżnych stanowisk po stronie inwestora, organu, a nawet sąsiadów planowanej inwestycji, co do granic przedmiotowego obszaru oddziaływania, co wpływa w obecnym stanie prawnym na to, czy budynek jednorodzinny można wznieść na podstawie skutecznie dokonanego zgłoszenia z projektem budowlanym, czy też na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, a także na krąg stron postępowania w sprawie decyzji o pozwoleniu na budowę. Ponadto, w przypadku istotnego odstąpienia od zatwierdzonego w zgłoszeniu projektu budowlanego (co jest zjawiskiem dość często spotykanym), inwestor jest obowiązany uzyskać decyzję o pozwoleniu na budowę dotyczącą całego zamierzenia budowlanego (art. 36a ust. 1a Pb). Niemożliwe jest również uzyskanie w procedurze zgłoszenia odstępstwa od warunków techniczno-budowlanych (art. 9 ust. 3 Pb).

Dostrzegając wady przedmiotowej regulacji dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego, urząd obsługujący ministra właściwego do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa podjął prace w kierunku zmiany obowiązującego prawa. Znalazły one odzwierciedlenie w projekcie ustawy o zmianie

¹<https://www.gunb.gov.pl>

niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego (dalej: „projekt ustawy inwestycyjnej”). W ramach prowadzonych prac rozpatrywano możliwość wprowadzenia do systemu prawnego instytucji tzw. „zgody sąsiada”, na której opiera się poselski projekt ustawy. Zbieżna z poselskim projektem ustawy propozycja dająca możliwość budowy wszystkich budynków mieszkalnych jednorodzinnych w ramach procedury zgłoszenia z projektem budowlanym, pod warunkiem, że na ich budowę zgodę wyrazili wszyscy sąsiedzi, została zawarta w projekcie ustawy inwestycyjnej w wersji z dnia 20 września 2017 r., którą skierowano do uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych. W projekcie ustawy inwestycyjnej z dnia 20 września 2017 r. zaproponowano zmianę umożliwiającą budowę budynków mieszkalnych jednorodzinnych na podstawie zgłoszenia z projektem budowlanym, również w sytuacji, gdy obszar oddziaływania realizowanego zamierzenia budowlanego obejmuje działki sąsiednie – nieobjęte zgłoszeniem. Uproszczona procedura dotyczyć miała sytuacji, gdy właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania ww. inwestycji wyrazili zgodę na realizację zamierzenia budowlanego. Zgoda byłaby udzielana na piśmie, z urzędowo poświadczonym podpisem. Jednocześnie przewidziano wymóg, że wszyscy właściciele działek bądź nieruchomości zlokalizowanych w obszarze oddziaływania musieliby wyrazić zgodę na realizację danego zamierzenia budowlanego, w innym przypadku traciliby możliwość przejścia z trybu decyzji o pozwoleniu na budowę na zgłoszenie z projektem budowlanym. Przewidziano również delegację do wydania rozporządzenia określającego wzór oświadczenia wyrażającego zgodę, wraz z informacjami które powinny być w nim zawarte. Przedmiotowe oświadczenia, zawierające m.in. podstawowe parametry realizowanego zamierzenia budowlanego, byłyby dołączane do zgłoszenia budowy.

Na skutek licznych uwag zgłoszonych w trakcie uzgodnień międzyresortowych i konsultacji publicznych odstąpiono od nowelizacji ustawy – Prawo budowlane w przedmiotowym zakresie. Z oświadczeniem woli, jakim jest „zgoda sąsiada”, wiąże się wiele wątpliwości prawnych, które budzą obawę, że projektowane rozwiązanie będzie miało marginalne zastosowanie i nie osiągnie zakładanego celu, jakim jest ułatwienie realizacji inwestycji w przedmiocie zabudowy jednorodzinnej. Niejasne są, w szczególności, zasady wykładni „zgody sąsiada” jako oświadczenia woli, możliwości jej odwołania, modyfikacji lub uchylenia się od skutków wadliwie wyrażonej zgody (np. pod wpływem błędu). Projekt nie uwzględniał też istotnego czynnika, jakim jest dynamika zmian właścicielskich. Zmiany takie niewątpliwie zachodziłyby na obszarze oddziaływania budynku

realizowanego bądź zrealizowanego w projektowanym trybie zgłoszenia, a ich wpływ na dalsze istnienie „zgody sąsiada” jest w wielu przypadkach niejasny. Przeciwno regulowaniu w Pb instytucji „zgody sąsiada” na budowę wolno stojącego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, którego obszar oddziaływania wykracza poza działkę, na której budynek ten został zaprojektowany, przemawia jej cywilnoprawny charakter. Regulacja ta wkracza w krąg spraw sąsiedzkich, a więc spraw z dziedziny prawa cywilnego, oraz wpływa na sposób wykonywania konstytucyjnie chronionego prawa własności. Co więcej, zgoda sąsiada miałaby dotyczyć procedury zgłoszenia, w przypadku której poziom ochrony prawnej osób trzecich jest zdecydowanie niższy, niż w sytuacji stosowania konstrukcji prawnych zorientowanych na uzyskanie rozstrzygnięcia władzy publicznej w postaci decyzji administracyjnej².

Podmiot wyrażający zgodę na realizację w trybie zgłoszenia inwestycji, wprowadzającej ograniczenia na jego własnej nieruchomości, pozbawiałby się środków ochrony prawnej na etapie, na którym ochrona ta jest stosunkowo najefektywniejsza – a zatem przed wzniesieniem budynku. Choć z punktu widzenia inwestora projektowane rozwiązanie można by uznać za korzystne, bo skracałoby proces inwestycyjny, to z perspektywy osoby trzeciej należy je ocenić inaczej. Dla sąsiada znajdującego się w obszarze oddziaływania inwestycji sprowadzałoby się ono do zrzeczenia się prawa do bycia stroną w postępowaniu administracyjnym. W sprawach o wydanie pozwolenia na budowę sąsiedzi, których nieruchomości objęte są obszarem oddziaływania obiektu budowlanego, uczestniczą jako strony, korzystając z wszelkich uprawnień wynikających z tego statusu. Organ – zgodnie z art. 10 § 1 K.p.a. – zobowiązany jest zapewnić im możliwość czynnego udziału w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

Rezygnacja z prawa do bycia stroną jest również równoznaczna z rezygnacją z podstawowego środka ochrony własnych interesów – odwołania od decyzji. Należy odnotować, że projekt poselski nie przewiduje, aby osoba udzielająca „zgody sąsiada” była odpowiednio pouczona o konsekwencjach prawnych jej wyrażenia, a zatem nie gwarantuje, że będzie ona w pełni świadoma następstw swego oświadczenia woli.

² Tak TK w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. sygn. akt Kp 7/09.

Ponadto należy zwrócić uwagę, że od 1 czerwca 2017 r. obowiązuje art. 127a K.p.a zgodnie z którym strona może zrzec się prawa do wniesienia odwołania od decyzji. Decyzja, co do której wszystkie strony zrzekły się prawa odwołania, staje się ostateczna i prawomocna. Wydaje się, że w przypadku uzgodnienia określonej inwestycji z „sąsiadami” zastosowanie instytucji zrzeczenia się prawa odwołania będzie bardziej proporcjonalnym i odpowiednim środkiem prawnym, niż rozwiązanie proponowane w projekcie poselskim. Rozwiązanie to bowiem z jednej strony służy usprawnieniu postępowania administracyjnego, a z drugiej w wyższym stopniu chroni interesy osób trzecich, których nieruchomości objęte są oddziaływaniem obiektu budowlanego, gdyż nie pozbawia ich uprawnień proceduralnych, określonych w K.p.a.

W związku z powyższym w trakcie prac nad projektem ustawy inwestycyjnej zrezygnowano z propozycji zmian w zakresie procedury zgłoszenia budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego zanim jeszcze została podjęta decyzja o rezygnacji z dalszych prac nad tym projektem³. Analiza rozwiązań zawartych w poselskim projekcie ustawy oraz wynik prac legislacyjnych prowadzonych nad reformą procesu inwestycyjno-budowlanego nie wykazały w sposób jednoznaczny, że propozycje zawarte w poselskim projekcie ustawy przyczynią się do osiągnięcia założonego w nim celu. Zestawienie w jednym trybie kilku mogących powodować trudności interpretacyjne elementów zwiększać może ryzyko błędów i zamiast uprościć budowę i przebudowę budynków mieszkalnego jednorodzinnego, może stać się zarzewiem wieloletnich sporów sąsiedzkich.

III. Stanowisko Rady Ministrów

Uwzględniając argumenty przytoczone w niniejszym stanowisku, Rada Ministrów negatywnie opiniuje poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane zawarty w druku nr 1752.

³ Pismo Przewodniczącego Zespołu ds. Programowania Prac Rządu z dnia 12 kwietnia 2018 r., znak: DAS.S.022.1.57.2018, w sprawie wycofania z Wykazu prac Rady Ministrów *projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno – budowlanego* (UD300).