

Analiza problemów mogących wynikać z proponowanej nowelizacji ustawy Prawo budowlane

(dotyczy ustawy z dnia 12.02.2009 r. i odnosi się zarówno do wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek Senatu)

Systemy prawa a tempo prowadzenia inwestycji

W całym cywilizowanym świecie procesy inwestycyjne prowadzone są w oparciu o różnego rodzaju zasady, wprowadzane przepisami prawa.

Wszystkie tego typu systemy przyczyniają się do wyhamowywania tempa prowadzenia inwestycji i to zarówno fazy projektowej, jak i fazy realizacyjnej.

Zatrzymanie się przy takiej diagnozie prowadzić może do wniosku, iż **najlepszym rozwiązaniem dla rozwoju kraju byłoby znaczne ograniczenie regulacji prawnych, a nawet całkowita z nich rezygnacja.**

Czy koncepcja ograniczenia regulacji prawnych, a nawet całkowitej z nich rezygnacji **jest koncepcją słuszną ?**

Przyczyny stosowania prawa inwestycyjnego

W skomplikowanym współczesnym świecie podzielonym granicami własnościowymi i administracyjnymi, zagrożonym klęskami ekologicznymi i utratą kulturowej tożsamości, każde dalsze zagęszczanie działań inwestycyjnych, zwłaszcza o potencjalnie kolizyjnych funkcjach i formach, wzmacnia konflikty, osłabiając efekty gospodarcze.

Świadomość konsekwencji wynikających z procesów inwestycyjnych powoduje, iż zagadnieniem kontrolowania zmian zachodzących w przestrzeni, zainteresowana jest znaczna część społeczności w każdym z krajów.

Dlatego też większość współczesnych państw, kierując się powszechnie respektowanymi wartościami, dąży do sterowania procesami inwestycyjnymi – wprowadzając różnego rodzaju systemy.

Ponieważ podstawowe problemy procesów inwestycyjnych wynikają z **umasowienia** potencjalnie kolizyjnych działań, to najbardziej odpowiednimi systemami stają się systemy zapobiegające takim kolizjom, poprzez zapewnienie sprawnej **koordynacji** poszczególnych działań inwestycyjnych.

Sprawna koordynacja inwestycji pozwala na:

- zmniejszenie kosztów prowadzenia inwestycji
- poprawę jakości realizowanych inwestycji
- jak najefektywniejsze wykorzystanie potencjału wszystkich nieruchomości

Aby móc sprawnie koordynować czynności inwestycyjne, konieczne jest przyjęcie powszechnie obowiązującego systemu, regulującego procesy inwestycyjne w sposób racjonalny.

Za system najlepiej odpowiadający wszystkim oczekiwaniom, uważany jest system norm prawnych.

System norm prawnych pozwala na wprowadzenie reguł powszechnie obowiązujących na danym obszarze, a więc takich, które muszą być przestrzegane przy realizacji wszystkich inwestycji wskazanych w odpowiednich przepisach prawa.

Racjonalne prawo inwestycyjne

Ponieważ:

- jedynym systemem mogącym zapewnić sprawną koordynację działań inwestycyjnych jest system norm prawnych
- wszystkie systemy norm prawnych przyczyniają się do wyhamowywania tempa prowadzenia inwestycji i to zarówno fazy projektowej, jak i fazy realizacyjnej

to:

jedynym słusznym rozwiązaniem staje się przyjęcie tak skonstruowanego systemu, który zawierać będzie regulacje prawne ograniczone do faktycznie istotnych.

Prawo stosujące regulacje uzasadnione istotnością - można nazwać prawem racjonalnym.

Racjonalne prawo inwestycyjne według powyższych założeń – to prawo które poprzez:

- ograniczenie zakresu regulacji do zagadnień istotnych zapewnia **rozwój gospodarczy**, ponieważ:
 - eliminuje zbędne bariery
(eliminowanie zbędnych barier przyspiesza rozwój gospodarczy)
 - usprawnia system
(wpływ ilości regulowanych zagadnień na sprawność systemu jest oczywista, przy czym próba regulacji zarówno fundamentalnych jak i błahych zagadnień prowadzi do zatarcia hierarchii ważności problemów oraz podraża koszty regulacji)
- wskazanie istotnych celów z punktu widzenia społeczeństwa zapewnia **ochronę słusznym interesów** zbiorowych i indywidualnych, redukując źródła konfliktów przy czym za słusne interesy należy uznać przede wszystkim: prawo do informacji, prawo do ochrony życia i zdrowia, prawo do ochrony własności, prawo do rozwoju gospodarczego, prawo do ochrony wartości przyrodniczych i kulturowych
- wybór efektywnych mechanizmów pozwala **tanio i skutecznie** realizować cele systemu, ograniczając biurokrację

W sytuacji zastosowania racjonalnych norm prawnych wspomagających koordynację procesów inwestycyjnych - pozytywne konsekwencje pojawiają się praktycznie natychmiastowo. Korzystne zmiany rozpoczynają się już w dniu, w którym właściwie skonstruowane normy zaczynają funkcjonować, przy czym wprowadzenie przepisów **racjonalnie** kształtujących proces inwestycyjny, **nie wymaga uruchomienia wielkich środków finansowych** i możliwe jest niezależnie od wyjściowej sytuacji ekonomicznej państwa.

Wady proponowanej ustawy

Projekt ustawy zmieniającej ustawę Prawo budowlane (zarówno w wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek) proponuje mechanizmy które nie zapewniają w sposób należyty odpowiedniej koordynacji procesów inwestycyjnych.

Taka wersja ustawy - nie stanowi przykładu racjonalnego prawa.

Wprowadzenie ustawy (zarówno w wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek):

- **zwiększy koszty działań inwestycyjnych**
- **pogorszy jakość realizowanych obiektów**
- **spowoduje utratę potencjału wielu nieruchomości w naszym kraju**

Zwiększenie kosztów

Zwiększenie kosztów działań inwestycyjnych które może nastąpić w efekcie wprowadzenia projektu ustawy (zarówno w wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek), wynikać będzie ze zwiększenia ryzyka inwestycyjnego.

Kontekst prawny w którym ma funkcjonować procedura „rejestracji budowy”:

- **nie zapewnia inwestorowi gwarancji trwałości rozstrzygnięcia, zwiększając ryzyko nieukończenia rozpoczętych inwestycji i tym samym utraty wniesionego kapitału** (kredytowanie takich inwestycji może okazać się problematyczne)
- **nie zapewnia inwestorowi ani projektantowi gwarancji, iż sporządzony projekt uznany zostanie przez sąd cywilny za prawidłowy, co może skutkować zasądzeniem od nich odszkodowań** (wzrost „szkodowości” wpłynie na znaczący wzrost kosztu ubezpieczenia projektantów, istotnie podnosząc koszty projektów i tym samym inwestycji)

Proponowana nowatorska procedura „rejestracji budowy” polegająca na: rezygnacji z trybu administracyjnej kontroli projektów i na rezygnacji z postępowań z udziałem sąsiadów, wprowadzeniu możliwości zaskarżania inwestycji do sądów cywilnych praktycznie dopiero w fazie zaawansowanej realizacji obiektów oraz scedowaniu całej odpowiedzialności za prawidłowość inwestycji na projektantów - zwiększy ryzyko inwestorów, iż prowadzone a nawet zrealizowane już inwestycje mogą zostać uznane za niezgodne z przepisami prawa oraz zwiększy ryzyko projektantów, iż negatywna ocena projektów dokonywana przez sądy cywilne powodować będzie konieczność wypłacania przez inwestorów wysokich odszkodowań właścicielom działek sąsiadujących z inwestycjami. Inwestorzy zaś będą kierować roszczenia regresowe do projektantów.

Zagrożenia, o których wyżej mowa („trwałość prawnego umocowania” projektu) nie wynikają z przekonania o wadliwości pracy projektantów, ale z wieloznaczności zapisów prawa jak i relatywistycznej (swoistej dla określonego Urzędu, urzędnika, prawnika) interpretacji prawa. Nakłada się na to obawa, że stopień prawdopodobieństwa szybkiego i ugodowego rozwiązania problemu na drodze postępowania cywilnego będzie nikły (znany powszechnie problem „niewydolności” wymiaru sprawiedliwości, przewlekłość postępowań), zaś wynik tych postępowań zależeć będzie w dużej mierze od postaw, przekonań, talentów prawników. Praca projektanta jeszcze bardziej będzie przypominać grę hazardową, gdzie na stole znajduje się miazdząca pula a przeciwnikami są prawnicy stron, inwestorów, urzędów - wyposażeni w instrument prawny o bardzo dużym polu do interpretacji. Przy najlepszej woli i wiedzy projektanta – wynik takiej konfrontacji może nie mieć związku z jakością, poprawnością merytoryczną i prawną oraz rzetelnością pracy.

Konsekwencją łatwości kwestionowania zgodności z prawem projektów i związanego z tym ryzyka wypłacania odszkodowań orzekanych przez sądy cywilne - będzie gwałtowny wzrost kosztów umów zawieranych przez projektantów z ubezpieczycielami w celu dodatkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności i w efekcie wzrost kosztów prowadzenia inwestycji.

Stan niepewności stwarza nie sama procedura „rejestracji budowy” ale przede wszystkim brak klarownych przepisów w całym systemie prawa, które zapewniałyby koordynację sąsiadujących inwestycji, w tym brak klarownych przepisów, które zapewniałyby ochronę słusznych interesów zbiorowych i indywidualnych, ocenianych z punktu widzenia społeczeństwa.

W związku z powyższym - proponowana nowa procedura „rejestracji budowy” polegająca na:

- wyeliminowaniu instytucjonalnej kontroli przeprowadzanych obowiązkowo przez organy administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi
 - wyeliminowaniu kontroli „społecznej” przeprowadzanej przez strony postępowania (sąsiadów inwestycji) w zakresie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z planami inwestycyjnymi właścicieli sąsiednich nieruchomości
 - wyeliminowania możliwości składania zastrzeżeń przez sąsiadów w fazie przed rozpoczęciem realizacji inwestycji i wprowadzenie zasady iż osoby trzecie składać będą zastrzeżenia, dochodząc swoich praw - po fakcie rozpoczęcia inwestycji i to dopiero po dokonaniu obserwacji „w terenie” iż na sąsiedniej działce wznoszone są obiekty mogące naruszać interesy osób trzecich, czyli w fazie zaawansowania budowy, a więc po zaangażowaniu znacznych środków finansowych przez budujących
 - scedowaniu całej odpowiedzialności za prawidłowość projektu na projektantów, w sytuacji w której ta „prawidłowość” projektu nie jest możliwa do jednoznacznego stwierdzenia, ponieważ przepisy prawa nie wprowadzają odpowiednich regulacji, umożliwiających zaprojektowanie obiektu w sposób nie budzący prawnych zastrzeżeń
- nie może zostać uznana za sprzyjającą konstruowaniu racjonalnego prawa.**

Przykładowymi przepisami prawa uniemożliwiającymi zaprojektowanie obiektu w sposób nie budzący prawnych zastrzeżeń są:

- *art. 5.1. pkt. 9. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (zarówno w wersji aktualnie obowiązującej, jak i proponowanej nowelizacją ustawy z dnia 12.02.2009 r.) o treści:*

Obiekt budowlany wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi należy, biorąc pod uwagę przewidywany okres użytkowania, projektować i budować w sposób określony w przepisach, w tym techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej, zapewniając:

poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, w tym zapewnienie dostępu do drogi publicznej;

- *art. 34.3. ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (zarówno w wersji aktualnie obowiązującej, jak i proponowanej nowelizacją ustawy z dnia 12.02.2009 r.) o treści:*

Projekt budowlany powinien zawierać:

1) projekt zagospodarowania działki lub terenu, sporządzony na aktualnej mapie, obejmujący: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich;

2) projekt architektoniczno-budowlany, określający funkcję, formę i konstrukcję obiektu budowlanego, jego charakterystykę energetyczną i ekologiczną oraz proponowane niezbędne rozwiązania techniczne, a także materiałowe, ukazujące zasady nawiązania do otoczenia, a w stosunku do obiektów budowlanych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 4 - również opis dostępności dla osób niepełnosprawnych;

- *§ 12. (obowiązującego) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie o treści:*

1. Jeżeli z przepisów § 13, 60, 271 i 273 lub przepisów odrębnych nie wynikają inne wymagania, budynki na działce budowlanej sytuuje się od granicy z sąsiednią działką budowlaną w odległości nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,
 - 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.
- § 12. (niedawno opracowanego i mającego wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie o treści:
1. Jeżeli z przepisów § 13, 60, 271 - 273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynek na działce budowlanej należy sytuować od granicy z sąsiednią działką budowlaną w odległości nie mniejszej niż:
 - 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,
 - 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.
- § 13. obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 13 nie zmienia rozporządzenie z dnia 12 marca 2009 r.) o treści:
1. Odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń - co uznaje się za spełnione, jeżeli:
 - 1) między ramionami kąta 60°, wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przestaniowego, nie znajduje się przestaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przestaniający w odległości mniejszej niż:
 - a) wysokość przestaniania - dla obiektów przestaniających o wysokości do 35 m,
 - b) 35 m - dla obiektów przestaniających o wysokości ponad 35 m,
 - 2) zostały zachowane wymagania, o których mowa w § 57 i 60.
 3. Dopuszcza się sytuowanie obiektu przestaniającego w odległości nie mniejszej niż 10 m od okna pomieszczenia przestaniowego, takiego jak maszta, komin, wieża lub inny obiekt budowlany, bez ograniczenia jego wysokości, lecz o szerokości przestaniającej nie większej niż 3 m, mierząc ją równoległe do płaszczyzny okna.
 4. Odległości, o których mowa w ust. 1 pkt 1, mogą być zmniejszone nie więcej niż o połowę w zabudowie śródmiejskiej.
- § 3. obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (paragrafu 3 nie zmienia rozporządzenie z dnia 12 marca 2009 r.) o treści: Ileokroć w rozporządzeniu jest mowa o zabudowie śródmiejskiej - należy przez to rozumieć zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze funkcjonalnego śródmieścia, który to obszar stanowi faktyczne lub przewidywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego centrum miasta lub dzielnicy miasta,

Słabość wymienionych przykładowo przepisów polega na tym, że:

- żadne przepisy nie precyzują na czym polegać ma „poszanowanie” występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich, ani które interesy osób trzecich są uzasadnione a które takimi nie są; sytuacja ta stwarza duże pole do interpretacji przepisów szeroko rozumianego prawa budowlanego w związku z obowiązkiem wynikającym z treści art. 5.1.9. ustawy Prawo budowlane, a w ślad za tym otwiera możliwość podważenia prawidłowości projektów przez sądy cywilne

- żadne przepisy nie określają w jaki sposób projektant może wypełnić dyspozycje art. 34.3. ustawy Prawo budowlane, który to przepis nakazuje aby sporządzony przez projektanta projekt wskazywał odległości obiektów budowlanych w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich oraz aby ukazywał zasadę nawiązania do otoczenia – w sytuacji, w której w praktyce projektant pozbawiony jest możliwości pozyskania informacji zarówno na temat „projektowanej zabudowy terenów sąsiednich”, jak i na temat „otoczenia” obejmującego sąsiednie nieruchomości; sytuacja ta stwarza duże pole do interpretacji przepisów prawa, a w ślad za tym otwiera możliwość podważenia prawidłowości projektów przez sądy cywilne
- żadne przepisy nie zawierają regulacji zabraniających wznoszenia wysokich obiektów w zbliżeniu do sąsiedniej niezabudowanej nieruchomości na odległość 3m (ściana bez otworów okiennych lub drzwiowych) i na odległość 4m (ściana z otworami okiennymi lub drzwiowymi), bowiem przywołane w paragrafie 12 wyżej wymienionych rozporządzeń - paragrafy: 13, 60 i 271 - 273 oraz przepisy odrębne odnoszą się w praktyce jedynie do sytuacji, w których sąsiednia działka byłaby już zabudowana, albo powołują się na bezpieczeństwo pożarowe; jednakże wznoszenie wysokich budynków w znacznym zbliżeniu do działek sąsiednich, pomimo iż nie jest wprost wykluczone przepisami prawa, może być traktowane jako „nieposzanowanie” interesów sąsiadów; sytuacja ta stwarza duże pole do interpretacji przepisów prawa, a w ślad za tym otwiera możliwość podważenia prawidłowości projektów przez sądy cywilne
- § 13.1. pkt 1. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. kwestionuje możliwość realizacji w zgodzie z prawem zabudowy atrialnej, ponieważ w praktyce zawsze będzie występowało przesłanianie innej części tego samego budynku, sytuacja ta stwarza duże pole do interpretacji przepisów prawa, a w ślad za tym otwiera możliwość podważenia prawidłowości projektów przez sądy cywilne
- na podstawie definicji „zabudowy śródmiejskiej” (§ 3. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r.) - nie można jednoznacznie ustalić czy dana zabudowa spełnia kryteria zabudowy śródmiejskiej i tym samym możliwe jest zmniejszenie odległości pomiędzy budynkami; sytuacja ta stwarza duże pole do interpretacji przepisów prawa, a w ślad za tym otwiera możliwość podważenia prawidłowości projektów przez sądy cywilne.

Powyższe przykłady wskazują iż scedowanie całej odpowiedzialności za prawidłowość projektu na projektantów, w sytuacji w której „prawidłowość” projektu nie jest możliwa do jednoznacznego stwierdzenia, ponieważ przepisy prawa nie wprowadzają regulacji umożliwiających zaprojektowanie obiektu w sposób nie budzący prawnych zastrzeżeń, prowadzić może do wieloaspektowych konsekwencji.

Oprócz problemów wyżej opisanych - wysoce prawdopodobne będzie specjalizowanie się niektórych kancelarii prawnych w oferowaniu usług dla „pokrzywdzonych” sąsiadów i występowaniu do inwestorów i projektantów o odszkodowanie za poniesione straty „klientów”. Stan ten spowoduje na pewno dodatkowy wzrost kosztów umów zawieranych przez projektantów z ubezpieczycielami w celu dodatkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności i w efekcie dalszy wzrost kosztów prowadzenia inwestycji.

Pogorszenie jakości

Pogorszenie jakości realizowanych obiektów które może nastąpić w efekcie wprowadzenia projektu ustawy (zarówno w wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek) wiązać się będzie z zastosowaniem nowych przepisów prawa, które umożliwią będą wyeliminowanie projektantów z niektórych ważnych czynności inwestycyjnych.

Wprowadzenie nowego art. 29, w tym szczególnie wprowadzenie przepisów o treści:

- *ust. 3. - nie wymagają zgłoszenia, lecz wymagają ustanowienia kierownika budowy roboty budowlane polegające na:*
 - 1) remontie obiektu budowlanego, jeżeli obejmuje on elementy konstrukcyjne;
 - 3) docieplaniu budynków o wysokości powyżej 12m.
- *ust. 4. - nie wymagają zgłoszenia, lecz wymagają ustanowienia kierownika budowy i w razie potrzeby sporządzenia projektu budowlanego roboty budowlane polegające na:*
 - 1) przebudowie obiektu budowlanego;

budzi niżej opisane wątpliwości.

Jeżeli przyjrzymy się definicjom remontu i przebudowy zawartych w przepisach ustawy Prawo budowlane (przepisy te w projekcie ustawy w wersji z dnia 12.02.2009 r. nie ulegają zmianie) - to pod tymi pojęciami, kryje się bardzo szeroki zakres poważnych działań inwestycyjnych.

Według art. 3 tejże ustawy, ilekroć w ustawie jest mowa o:

- 7a) *przebudowie - należy przez to rozumieć wykonywanie robót budowlanych, w wyniku których następuje zmiana parametrów użytkowych lub technicznych istniejącego obiektu budowlanego, z wyjątkiem charakterystycznych parametrów, jak: kubatura, powierzchnia zabudowy, wysokość, długość, szerokość bądź liczba kondygnacji; w przypadku dróg są dopuszczalne zmiany charakterystycznych parametrów w zakresie niewymagającym zmiany granic pasa drogowego;*
- 8) *remontie - należy przez to rozumieć wykonywanie w istniejącym obiekcie budowlanym robót budowlanych polegających na odtworzeniu stanu pierwotnego, a niestanowiących bieżącej konserwacji, przy czym dopuszcza się stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym;*

Opierając się na definicjach „przebudowy” i „remontu” stwierdzić należy że roboty budowlane polegające na remontach obiektów budowlanych, w tym obejmujących elementy konstrukcyjne i dopuszczających stosowanie wyrobów budowlanych innych niż użyto w stanie pierwotnym, oraz roboty budowlane polegające na docieplaniu budynków oraz przebudowie obiektów budowlanych, w tym obejmujących zmianę parametrów użytkowych lub technicznych:

- są robotami budowlanymi posiadającymi istotny **wpływ na formę architektoniczną** obiektów (wraz z jego detalami), a więc i na jakość realizowanych obiektów, przy czym w sytuacji lokalizacji obiektów w przestrzeni publicznej - stają się robotami budowlanymi od których zależy jakość estetyczna przestrzeni publicznej.
- są robotami budowlanymi posiadającymi istotny **wpływ na bezpieczeństwo** użytkowników obiektów

i tym samym

są robotami budowlanymi wpływającymi na jakość obiektów budowlanych.

W związku z powyższym proponowany nowy art. 29. ust. 3 i ust. 4 - wprowadzający zasadę iż:

działania inwestycyjne wpływające w sposób istotny na estetyczną jakość przestrzeni publicznej oraz wpływające na bezpieczeństwo użytkowników obiektów – nie tylko nie będą poddawane instytucjonalnej kontroli (nie będą podlegać nawet procedurze zgłoszenia), ale będą mogły być realizowane bez projektu – czyli bez udziału projektanta (w tym bez udziału architekta)

(przy czym przepis stanowiący iż „w razie potrzeby” przy przebudowie obiektu będzie sporządzany projekt budowlany pozostanie w praktyce przepisem martwym, ponieważ przepis ten nie wskazuje ani na żadną instytucję ani na żadną osobę, która miałaby podjąć decyzję o potrzebie sporządzenia projektu)

nie może zostać uznany za sprzyjający konstruowaniu racjonalnego prawa.

Proponowany nowy art. 29. ust. 3 i ust. 4 prowadzi będzie do stałego obniżania walorów polskiej przestrzeni publicznej, niszcząc wizerunek kraju oraz podważając sens pozostałych regulacji prawnych, w tym planistycznych.

Inną ważną konsekwencją nowego art. 29 ust. 3 i ust. 4 będzie naruszenie zasady bezpieczeństwa, a przepisy mogące doprowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa – są przepisami nie realizującymi art. 5 Konstytucji RP, który to artykuł stanowi, iż Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywatelom.

Zagrożenie bezpieczeństwa wynika z faktu iż pojęcia „przebudowa” oraz „remont” są pojęciami, które obejmują szerokie spektrum robót budowlanych nie tylko w małych obiektach, ale i w dużych, o skomplikowanej funkcji i konstrukcji.

Działania „remontowe” prowadzące do wymiany wyrobów budowlanych w elementach konstrukcyjnych na inne niż były w budynku zastosowane oraz „przebudowy” zmieniające parametry użytkowe lub techniczne obiektów – z całą pewnością nie zawsze są obojętne dla bezpieczeństwa przyszłych użytkowników.

Dopuszczenie do wykonywania wyżej opisanych robót budowlanych bez konieczności sporządzania projektu (nawet projektu o bardzo ograniczonej formie) oznacza w konsekwencji rezygnację z inwentaryzacji, ekspertyzy technicznej, fazy zaplanowania, przygotowania i koordynacji inwestycji. Efekty braku wymagań posiadania projektu mogą być bardzo groźne, zarówno dla uczestników procesu inwestycyjnego, jak i dla osób trzecich, użytkujących przebudowywane lub wyremontowane w takim trybie obiekty.

Utrata potencjału

Utrata potencjału wielu nieruchomości w naszym kraju która może nastąpić w efekcie wprowadzenia projektu ustawy (zarówno w wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek) wynikać będzie z zastosowania nowych przepisów prawa, które osłabia instytucjonalną ochronę wartości gospodarczej prywatnych nieruchomości.

(Potencjał przyrodniczy i kulturowy sąsiednich nieruchomości – nadal będzie chroniony przepisami prawa.)

Kontekst prawny w którym ma funkcjonować procedura „rejestracji budowy”:

- **nie zapewni właścicielom sąsiadujących nieruchomości takich samych możliwości gospodarczego wykorzystania ich własności**
(niektóre działki będą pełniły rolę zaplecza przestrzennego dla realizowanych w sąsiedztwie inwestycji, tracąc bezpowrotnie swój własny potencjał, taka rabunkowa gospodarka nie sprzyja rozwojowi kraju)
- **wzmocni w społeczeństwie poczucie „niesprawiedliwości” systemu prawa**
(prawo postrzegane jako niesprawiedliwe – nie buduje autorytetu żadnego państwa)

Proponowana nowatorska procedura „rejestracji budowy” polegająca na: rezygnacji z trybu administracyjnej oceny projektów i na rezygnacji z postępowań z udziałem sąsiadów, anulująca istniejący mechanizm instytucjonalnej kontroli i koordynacji zamierzeń inwestycyjnych planowanych na terenach sąsiadujących ze sobą nieruchomości oraz nie wprowadzająca zamiennego mechanizmu, który zapewniałby ochronę wartości gospodarczej

sąsiednich nieruchomości – spowoduje iż właściciele sąsiadujących nieruchomości stracą możliwość wzajemnego uzgadniania swoich planów inwestycyjnych oraz zwiększy ryzyko iż nowe inwestycje spowodują obniżenie wartości gospodarczej sąsiednich nieruchomości.

Sytuacja która powstanie, dająca większą swobodę temu inwestorowi który pierwszy podejmuje działania inwestycyjne bez konieczności respektowania planów inwestycyjnych sąsiadów - spowoduje niesymetryczne relacje, ze wszystkimi tego negatywnymi konsekwencjami.

Stan niesymetrycznych relacji stwarza nie sama procedura „rejestracji budowy” ale przede wszystkim brak klarownych przepisów w całym systemie prawa, które zapewniałyby koordynację sąsiadujących inwestycji, w tym brak klarownych przepisów, które zapewniałyby ochronę słusznym interesów zbiorowych i indywidualnych, ocenianych z punktu widzenia społeczeństwa.

W związku z powyższym - proponowana nowa procedura „rejestracji budowy” polegająca na:

- wyeliminowaniu instytucjonalnej kontroli przeprowadzanej obowiązkowo przez organy administracji architektoniczno-budowlanej w zakresie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi
- wyeliminowaniu kontroli „społecznej” przeprowadzanej przez strony postępowania (sąsiadów inwestycji) w zakresie zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z planami inwestycyjnymi właścicieli sąsiednich nieruchomości

nie może zostać uznana za sprzyjającą konstruowaniu racjonalnego prawa.

Przykładowymi przepisami prawa, które prowadzić mogą do realizacji inwestycji w sposób naruszający interesy gospodarcze sąsiadów są:

- § 12. (obowiązującego) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie o treści:

1. Jeżeli z przepisów § 13, 60, 271 i 273 lub przepisów odrębnych nie wynikają inne wymagania, budynki na działce budowlanej sytuuje się od granicy z sąsiednią działką budowlaną w odległości nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,
- 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

- § 12. (niedawno opracowanego i mającego wejść w życie po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia) rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 marca 2009 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie o treści:

1. Jeżeli z przepisów § 13, 60, 271 - 273 lub przepisów odrębnych określających dopuszczalne odległości niektórych budowli od budynków nie wynikają inne wymagania, budynki na działce budowlanej należy sytuować od granicy z sąsiednią działką budowlaną w odległości nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,
- 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

- § 13. obowiązującego rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 13 nie zmienia rozporządzenie z dnia 12 marca 2009 r.) o treści:

1. Odległość budynku z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi od innych obiektów powinna umożliwiać naturalne oświetlenie tych pomieszczeń - co uznaje się za spełnione, jeżeli:
 - 1) między ramionami kąta 60°, wyznaczonego w płaszczyźnie poziomej, z wierzchołkiem usytuowanym w wewnętrznym licu ściany na osi okna pomieszczenia przestaniowego, nie znajduje się przestaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przestaniający w odległości mniejszej niż:
 - a) wysokość przestaniowania - dla obiektów przestaniających o wysokości do 35 m,
 - b) 35 m - dla obiektów przestaniających o wysokości ponad 35 m,
 - 2) zostały zachowane wymagania, o których mowa w § 57 i 60.
3. Dopuszcza się sytuowanie obiektu przestaniającego w odległości nie mniejszej niż 10 m od okna pomieszczenia przestaniowego, takiego jak maszt, komin, wieża lub inny obiekt budowlany, bez ograniczenia jego wysokości, lecz o szerokości przestaniającej nie większej niż 3 m, mierząc ją równoległe do płaszczyzny okna.

Słabość wymienionych przykładowo przepisów polega na tym, że:

- żadne przepisy Prawa budowlanego i wydanych na jego podstawie rozporządzeń wykonawczych nie zawierają regulacji zabraniających wznoszenia wysokich obiektów w zbliżeniu do sąsiedniej niezabudowanej nieruchomości na odległość 3m (ściana bez otworów okiennych lub drzwiowych) i na odległość 4m (ściana z otworami okiennymi lub drzwiowymi), bowiem przywołane w § 12 wyżej wymienionych rozporządzeń - § 13, 60, 271 i 273 oraz przepisy odrębne odnoszą się w praktyce jedynie do sytuacji, w których sąsiednia działka byłaby już zabudowana, albo też powołują się na bezpieczeństwo pożarowe, związku z powyższym uznać trzeba iż wznoszenie wysokich budynków w znacznym zbliżeniu do niezabudowanych działek sąsiednich jest dopuszczone przez prawo, pomimo iż postawienie wysokich obiektów blisko granicy działki często wyklucza możliwość zabudowy działki sąsiedniej
- żadne aktualnie obowiązujące przepisy prawa normującego problematykę planistyczną nie regulują odległości zabudowy od granic prywatnych nieruchomości sąsiednich, a linia zabudowy ustalana w planach miejscowych oraz decyzjach wizeru określa przede wszystkim odległość zabudowy od układów komunikacyjnych
- przepis § 13. powyższych rozporządzeń uniemożliwia zabudowę działki nawet niskim budynkiem w zbliżeniu do granicy na odległość odpowiednio 3m lub 4m – w sytuacji w której na sąsiedniej działce już wybudowano wysoki budynek z otworami okiennymi, w zbliżeniu do granicy np. na odległość 4m (tym samym niezabudowana działka sąsiadująca z działką na której wnoszone są wysokie budynki w bliskim sąsiedztwie granicy – nie będzie mogła być już zabudowana, czyli w 100% utraci swoją wartość inwestycyjną).

Proponowane przepisy prowadzić będą do stałego obniżania wartości gospodarczej wielu prywatnych nieruchomości, niszcząc potencjał kraju oraz podważając sens pozostałych regulacji prawnych, w tym zawartych w ustawie zasadniczej - w Konstytucji RP. Dlatego oceniając prawidłowość proponowanej nowej procedury „rejestrowania budowy” należy również sięgnąć do artykułów Konstytucji, w tym przede wszystkim do artykułów regulujących zagadnienia własnościowe i gospodarcze.

*Analizując treść Konstytucji RP, rozważyć należy przesłanie **preambuły**, w tym słowa: „ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia*

obywateli i ich wspólnot. Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi, a poszanowanie tych zasad mieli za niewzruszoną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej.”

Dalsza części Konstytucji zawiera artykuły o treści:

- **art. 21.1.** - Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.

- **art. 31.2. i 3.** - Każdy jest obowiązany szanować wolności i prawa innych. Nikogo nie wolno zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie nakazuje.

Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

- **art. 32.1. i 2.** - Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiegokolwiek przyczyny.

- **art. 64.2. i 3.** - Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

Badając zgodność proponowanych przepisów nowelizowanej ustawy Prawo budowlane z Konstytucją RP – pojawiają się poważne wątpliwości.

Zgodność z Konstytucją RP

Analizując treść proponowanej nowelizacji ustawy Prawo budowlane (zarówno w wersji z poprawkami Senatu, jak i bez poprawek) w kontekście ustawy zasadniczej – należałoby szczegółowo zbadać trzy niżej wymienione zagadnienia.

Pierwszym zagadnieniem jest zagwarantowana artykułem 5. aktywna rola Państwa w zapewnianiu bezpieczeństwa (według art. 5. Konstytucji – Rzeczpospolita Polska zapewnia bezpieczeństwo obywateli).

Wobec powyższego należy postawić pytanie - **czy proponowana nowym art. 29 ust. 3 i 4 procedura może być uznana za aktywne działanie Państwa zapewniające bezpieczeństwo obywateli ?** (W procesie inwestycyjnym ważne jest bezpieczeństwo obywateli - użytkowników obiektów budowlanych)

Analizując tekst art. 29. projektu ustawy Prawo budowlane:

- **ust. 3.** - nie wymagają zgłoszenia, lecz wymagają ustanowienia kierownika budowy roboty budowlane polegające na:

- 1) remoncie obiektu budowlanego, jeżeli obejmuje on elementy konstrukcyjne;
- 3) docieplaniu budynków o wysokości powyżej 12m.

- **ust. 4.** - nie wymagają zgłoszenia, lecz wymagają ustanowienia kierownika budowy i w razie potrzeby sporządzenia projektu budowlanego roboty budowlane polegające na:

- 1) przebudowie obiektu budowlanego;

uznać trzeba iż organy Państwa rezygnują z aktywnej formy zapewniania bezpieczeństwa, cedując odpowiedzialność na kierowników budowy, powierzając im przy tym decyzje o charakterze projektowym, do których niekiedy nie są przygotowani.

Działanie to może wskazywać na niezgodność z Konstytucją

Drugim zagadnieniem jest zagwarantowana artykułem 21.1. aktywna rola Państwa w ochronie własności (art. 21.1. Konstytucji – Rzeczpospolita Polska chroni własność).

Wobec powyższego należy postawić pytanie - czy stosowanie procedury „rejestracji budowy” może być uznane za aktywne działanie Państwa zapewniające ochronę własności ?

Ponieważ w procesie inwestycyjnym istotna jest zarówno ochrona terenu nieruchomości przed zabudową dokonywaną przez osoby nieuprawnione, jak i ochrona terenu nieruchomości przed negatywnymi oddziaływaniami pochodzącymi z sąsiednich nieruchomości – to każdy z tych aspektów winien być objęty odpowiednimi działaniami Państwa.

Analizując tekst projektu ustawy Prawo budowlane, w tym:

- art. 30.2. zakładający iż inwestor dokonując „zgłoszenia” winien dołączyć złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej oświadczenie o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane
- art. 30a.1.1. zakładający iż właściwy organ sprawdza prawidłowość i kompletność „zgłoszenia”

to uznać trzeba iż organy Państwa poprzez swoje aktywne działanie - w sposób wystarczający zapewniają ochronę własności nieruchomości przed zabudową dokonywaną przez osoby nieuprawnione. Działanie to jest zgodne z Konstytucją

Analizując tekst projektu ustawy Prawo budowlane, w tym:

- art. 4.2. stanowiący iż „rejestracja budowy nie narusza praw osób trzecich, które im służą w zakresie prawa cywilnego i nie ogranicza dochodzenia tych praw na drodze sądowej”
- art. 30a.1. zakładający iż właściwy organ przyjmując „zgłoszenie” nie sprawdza zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi

to uznać trzeba iż organy Państwa rezygnują z aktywnej ochrony własności nieruchomości sąsiadujących z terenami objętymi wnioskiem, cedując to działanie na sądy cywilne. Działanie to może wskazywać na niezgodność z Konstytucją

(Procedura proponowana ustawą stwarzałaby sytuację analogiczną do takiej, w której ofiary kradzieży mogłyby dochodzić swoich praw jedynie w sądach cywilnych)

Trzecim zagadnieniem jest zagwarantowana artykułem 32.1. równość wszystkich wobec prawa (art. 32.1. Konstytucji - Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne).

Ponieważ istotnym zagadnieniem jest kwestia równego traktowania inwestorów – to aspekt ten winien być wyraźnie akcentowany w przepisach ustawy Prawo budowlane.

Analizując tekst:

- art. 28.1. projektu ustawy Prawo budowlane zakładający iż budowa obiektu budowlanego (z wyjątkiem oddziałującego na środowisko w sposób opisany w ustawie) wymaga dokonania jedynie „zgłoszenia” i tym samym nie wymaga przeprowadzania postępowania administracyjnego, a więc również nie wymaga powiadomienia sąsiadów
- § 13 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, uniemożliwiający zabudowę działki nawet niskim budynkiem w zblizeniu do granicy na odległość odpowiednio 3m lub 4m – w sytuacji w której na sąsiedniej działce już wybudowano wysoki budynek z otworami okiennymi, w zblizeniu do granicy np. na odległość 4m

to uznać trzeba iż pozycja właścicieli sąsiadujących nieruchomości nie jest taka sama, inwestorem o korzystniejszej sytuacji jest inwestor realizujący swoje obiekty jako pierwszy (inwestorzy nie są równi wobec prawa).

Działanie to nosi znamiona niezgodnego z Konstytucją

(Procedura proponowana ustawą nie tylko nie wprowadza równości wobec prawa, ale nie jest oparta o postulowane w Konstytucji: sprawiedliwość, dialog, solidarność)

Koncepcja ograniczania regulacji

Na zakończenie przedstawionych w niniejszym opracowaniu rozważań – warto powrócić do postawionego na wstępie pytania „czy koncepcja ograniczania regulacji prawnych, a nawet całkowitej z nich rezygnacji jest koncepcją słuszną ?

Zaprezentowana w projekcie nowelizacji ustawy Prawo budowlane **nowa procedura „rejestracji budowy” jest typowym przykładem podjęcia starań o ograniczenie rozbudowanej biurokracji.**

Kierunek ten wydaje się jak najbardziej słuszny, jednakże z powodu wprowadzenia zmian w ustawie Prawo budowlane, bez odpowiednich zmian w innych przepisach, wzmocniono tylko niespójność i nieskuteczność całego systemu (system stracił zdolność do koordynowania inwestycji).

Można ponadto zaryzykować tezę, iż postawiona przez ustawodawcę diagnoza co do przepisów prawa tworzących zbędne bariery w procesie inwestycyjnym nie jest pełna. **To nie proces administracyjny nazywany „pozwoleniem na budowę” tworzy te największe bariery.**

Barierami są przede wszystkim rozbudowane i przez to skomplikowane i wewnętrznie niespójne przepisy prawa, prowadzące do rozstrzygnięć zbyt często opierających się na bazie zmieniających się i wątpliwie uzasadnianych interpretacji.

Dlatego też kolejnymi barierami stają się korzystające z interpretacji instytucje uzgadniające, opiniujące, udzielające odstępstw od warunków technicznych. Wymóg występowania o odstępstwa dla rozwiązań innych niż wynikają z przepisów, dla każdej drobnej nawet sprawy jest wymogiem powodującym niejednokrotnie przedłużenie procesu projektowego nawet o kilka miesięcy. Chcąc usprawnić proces inwestycyjny, należy również skupić się na zmianie przepisów dotyczących warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Dlatego też warto ograniczać regulacje prawne, ale jedynie na ściśle określonych, racjonalnych warunkach. Ograniczenie zakresu regulacji do zagadnień istotnych, w sposób pozwalający realizować ważne cele z punktu widzenia społeczeństwa oraz wybór mechanizmów ograniczających biurokrację – wydaje się tutaj najlepszym rozwiązaniem.

Niespełnienie tych wyjściowych założeń, dyskredytuje każdą nowelizację prawa, czyniąc ją nie tylko nie przydatną, ale w wielu sytuacjach szkodliwą.

Może właściwym mottem ustawy regulującej proces inwestycyjny winno być "żyj i daj żyć innym" co w przekładzie na język prawniczy oznacza "niezbywalne prawo do korzystania z własności" ale także "poszanowania praw innych osób, w tym własności osób trzecich".

Bożena Nieroda

współpraca:

- Anna Serafin
- Marek Tarko
- Grzegorz Lechowicz
- Maciej Nitka