

PRZYGOTOWANIE BUDOWY

W rozdziale II. 3. „Założeń” opisano kierunki zmian dotyczące „przygotowania budowy”. Proponowane rozwiązania już na samym początku budzą wątpliwości w kontekście rozstrzygnięć wyroku Trybunału Konstytucyjnego do wcześniejszej zmiany ustawy prawo budowlane (zgłoszenie budowy to brak procedury administracyjnej umożliwiającej obronę interesów strony trzeciej).

Przyjęto kryteria zgody budowlanej opartej tylko na „zgłoszeniu” umożliwiające realizację obiektu o parametrach nie przekraczających wielkości wskazanych w pkt. 14 od 2) do 5), a więc do wysokości 12 m, o kubaturze do 5 000 m³, o rozpiętości podpór do 12 m.

W „Założeniach” (rozdział II.1.10 od 1) do 3)) przyjmuje się kontrowersyjną zasadę lokalizowania obiektów w relacji do granicy działki budowlanej. Jednocześnie w pkt. 14. 6) wskazuje się, że w przypadku obiektów, których obszar oddziaływania wykracza poza granice działki nie będzie możliwe przyjęcie procedury „zgłoszenia”. **Przedstawione w rozdziale II. 1. pkt. 10 od 1) do 4) zasady lokalizacji budynków w istocie z zasady naruszają „interesy strony trzeciej”, gdyż tzw. „obszar oddziaływania” przy tak przyjętych parametrach musi wykraczać poza granice działki.** Jest możliwe przyjęcie zasad lokalizacji budynków, które zminimalizują obszar oddziaływania budynków na działki sąsiednie w sposób zasadniczy.

Takim sposobem jest ustalenie zasad lokalizowania obiektów za pomocą linii określonej kątem 45 st. (lub większym przy zabudowie miejskiej, śródmiejskiej itp.) ograniczającej wysokość budynków i wyznaczającej odległość, w jakiej budynek o danej wysokości mógłby się znajdować od granicy i od istniejącej zabudowy.

Wydaje się jednak, że przy tak sformułowanych kryteriach postępowania administracyjnego zgody budowlanej w drodze decyzji o pozwolenie na budowę (II.14.), rozstrzygnięcie co do przyjęcia właściwej procedury dla danej inwestycji będzie trudne i niestety poddawane daleko idącym interpretacjom. **Należy tutaj zwrócić uwagę, iż obowiązek określenia formy prawnej zgody budowlanej „Założenia” w całości przerzucają na projektanta.** Problem pojęcia „obszaru oddziaływania” jest tutaj zasadniczy. Jeśli to pojęcie ma funkcjonować w KB, to musi być precyzyjnie opisane.

Uwaga: jeśli konstrukcja nowych przepisów prawa budowlanego zmierza w kierunku przerzucenia **większości spornych kwestii na sądy cywilne** (procedura zgody budowlanej – zgłoszenia), to prawo to musi być bardzo precyzyjnie zapisane ze względu na dobro obywateli, a tym samym państwa (rozwój gospodarczy).

Zastrzeżenia budzi również próba wyeliminowania autorów projektu z etapu realizacji. (Rozdział II. 16.). Jest to prawdopodobnie podyktowane **złą praktyką zamówień publicznych na sprawowanie „nadzoru autorskiego”**. Czy sprawowanie nadzoru na budowie przez projektantów będzie się nazywało „nadzór projektanta”, czy „nadzór autorski”, **merytorycznie zawsze będzie chodziło o nadzór projektanta, który „zaprojektował” dany budynek,** (architekturę, konstrukcję, instalację itd. ...). Autorzy Założeń wprowadzając inną nomenklaturę od stosowanej dotychczas zarówno w przepisach prawa, jak i w potocznym rozumieniu sprawowania nadzoru przez projektanta (zawsze to jest autor) mają jednak intencję oderwania nadzoru projektanta nad realizacją obiektu od autora projektu tego obiektu. Jest to pomysł, który prawie na pewno w praktyce przyczyni się do większych szkód

niż efektów pozytywnych. Wybór projektanta nadzorującego budowę nie będącego autorem opracowań projektowych może zaistnieć tylko i wyłącznie w przypadku odmowy pełnienia takiego nadzoru z ważnych przyczyn (choroba, brak możliwości uzyskania porozumienia z inwestorem w sprawie określenia warunków sprawowania nadzoru) oraz śmierci projektanta. Zawsze odmowa pełnienia nadzoru powinna być pisemnie uzasadniona, by inwestor mógł zlecić pełnienie takiego nadzoru innemu projektantowi.

W „Założeniach” szczegółowo opisano kwalifikacje, jakimi będzie musiała się legitymować osoba dokonująca sprawdzenia projektu oraz dokonująca odbiorów częściowych budowy. Zarówno w wariantcie I, jak i w wariantcie II zapomniano o konieczności przynależności takiej osoby do samorządu zawodowego.

Jeśli autorzy Założeń zakładają, że osoba sprawdzającego, nie musi należeć do samorządu zawodowego pomimo, że taki obowiązek nakłada na projektanta, to wydaje się, że **wymagania dotyczące osoby sprawdzającego powinny być inaczej zapisane:**

Proponuje się również wariantowo:

1. *WARIANT I: Sprawdzenia projektu budowlanego będzie mógł dokonywać wyłącznie sprawdzający, który będzie:*

- 1) *posiadał odpowiednie uprawnienia budowlane lub zatrudniał osoby takie uprawnienia posiadające;*
- 2) *wykaże się przynależnością do właściwej izby samorządu zawodowego, lub wpisem do rejestru prowadzonego przez ministra właściwego do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej;*
- 3) *posiadał ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej.*

Wpis do rejestru będzie dokonywany w drodze decyzji na wniosek zainteresowanego, po przeprowadzeniu odpowiedniego postępowania wyjaśniającego. Wpis będzie odpłatny i dokonywany na czas określony (5 lat). W decyzji o wpisie określi się dopuszczalny zakres sprawdzeń projektu lub odbiorów etapów budowy. Wykreślenie z rejestru nastąpi w razie upływu ważności wpisu, utraty uprawnień lub ubezpieczenia bądź poważnego naruszenia przepisów.

Uwaga: wprowadzenie możliwości wykonywania zawodu wynikającego z posiadanych uprawnień budowlanych poza strukturami izb samorządów zawodowych wiąże się z ponownym przejściem odpowiedzialności przez państwo, za jakość wykonywanych usług. A więc nadzór nad wykonywaniem zawodu przez osoby wpisane do rejestru, a nie będące członkami izb samorządowych przejmuje Minister Infrastruktury.

Dlatego wydaje się, że zapis wariantu II będzie bardziej odpowiedni, przy drobnej modyfikacji:

WARIANT II: Sprawdzenia projektu budowlanego będą mogły dokonywać wyłącznie osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane oraz legitymujące się przynależnością do właściwej izby samorządu zawodowego. Sprawdzenie projektu zapewnia projektant. Projektant i sprawdzający ponoszą solidarnie pełną odpowiedzialność (każdy osobno) zawodową za projekt. Zaostreniu ulegną zasady odpowiedzialności zawodowej – do utraty uprawnień budowlanych wyłącznie. w przypadku sprawdzającego, który zaakceptował projekt niezgodny z prawem lub sztuką budowlaną.

Kontrowersyjne są również zapisy dotyczące budowy (rozdział II. 4.), a zwłaszcza w zakresie odbiorów etapów budowy.

Co do zasady konieczności wprowadzenia odbiorów częściowych – pełna zgoda.

Natomiast wątpliwości budzi tryb dokonywania odbiorów.

Ideą częściowych odbiorów powinno być sukcesywne eliminowanie ewentualnych nieprawidłowości realizacyjnych, co w konsekwencji ma się przyczynić do minimalizowania strat związanych z nie odebraniem budowy przez PINB. Koszty braku odbiorów dotyczą bezpośrednio inwestora, ale również bardzo dotkliwie całe społeczeństwo. Niejednokrotnie przyczyniają się do bankructwa firm, które mogły wygenerować nowe miejsca pracy.

Wydaje się więc, że częściowe odbiory powinny być ściśle powiązane z instytucją NB. Inspektorzy dokonujący częściowych odbiorów nie muszą być etatowymi pracownikami NB. Mogą to być inżynierowie posiadający uprawnienia budowlane i należący do właściwej izby samorządu zawodowego z którymi organ NB zawiera kontrakt np. na dany rok kalendarzowy. Inwestor za każdy częściowy odbiór płaci bezpośrednio do organu NB. Model ten jest modelem sprawdzonym przez lata funkcjonowania np. w UK.

Oczywiście jest to jeden z modeli dobrze funkcjonujących – może wart się temu przyjrzeć.

Proponowany w Założeniach model odbiorów częściowych, które mają być dokonywane przez inspektorów nadzoru technicznego będzie jedynie wtedy właściwy, **gdy procedura związana z wydawaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie nie będzie procedurą kolejnego badania zgodności realizacji z projektem budowlanym pomimo przedstawionych pozytywnych protokołów odbiorów częściowych.** Protokoły te powinny być „przyjmowane” przez organ podobnie jak są przyjmowane protokoły np. odbiorów kominiarskich.

Oderwanie częściowych odbiorów od organów NB może rodzić problemy związane z brakiem możliwości odwołania się od „protokołu”. W przypadku przyjęcia modelu odbiorów częściowych w oderwaniu od organów NB inwestor, który nie zgadza się z interpretacją inspektora nadzoru technicznego musi mieć zagwarantowaną możliwość „zlecenia” takiego odbioru bezpośrednio organowi.

W rozdziale II.10.2.3) Założeń przyjęto wysokość opłaty legalizacyjnej w wysokości 50% wartości obiektu. Wydaje się, że tak określona wysokość „kary” jest:

- po pierwsze narażona na interpretację **czy chodzi o wartość kosztorysową obiektu skończonego, czy wartość realną etapu budowy.**

- po drugie zbyt restrykcyjna, która może skutkować bankructwem inwestora, a każde bankructwo czy to osobiste, czy bankructwo firmy jest stratą dla społeczności.

Krótkowzroczna chęć pozyskania za wszelką cenę środków finansowych do budżetu państwa jest działaniem często na szkodę państwa, a więc i obywateli. Ponadto powinna być wprowadzona zasada rozróżniająca wagę materii. Obecnie bardziej restrykcyjnie ścigane są samowole typu: zabudowa tarasu, lub dobudowa wiatrołapu, niż samowole realizowane przez dużych inwestorów.

Rozdział II.11.6. dotyczy nowych kompetencji konserwatorów zabytków. Kierunek byłby może i słuszny, pod warunkiem, że organy PSOZ zatrudniałyby osoby z uprawnieniami budowlanymi, a przynajmniej osoby o kwalifikacjach umożliwiających prawidłowe stosowanie procedur administracyjnych w odniesieniu do przepisów prawa budowlanego oraz przepisów warunków technicznych, podstawowa znajomością sztuki budowlanej. Niestety dotychczasowa praktyka uzgodnień opracowań projektowych ze służbami konserwatorskimi, nie napawa optymizmem. Niejednokrotnie rozstrzygnięcia wytycznych konserwatorskich pozostawały w sprzeczności z przepisami prawa, a także ze zdrowym rozsądkiem.

Wnioski:

ogólny kierunek Założeń do Kodeksu Budowlanego jest słuszny, jednak jak zwykle diabeł tkwi w szczegółach, które to „wypuszczone” mogą dać efekt Puszki Pandory.

Należy zwrócić uwagę, że sama zmiana nomenklatury w postępowaniu administracyjnym nie przyniesie oczekiwanych efektów uproszczenia procedury, a co za tym idzie skrócenia czasu od pomysłu na inwestycję do jej realizacji w miarę w ustabilizowanej sytuacji prawnej. Pomimo, że zgoda budowlana będzie np. pozyskana w drodze „zgłoszenia z projektem budowlanym”, nadal będzie potrzebny taki sam czas na przygotowanie projektu budowlanego, ze wszystkimi zwodami, opiniami, sprawdzeniami. **Natomiast brak decyzji w tej procedurze będzie jedynie utrudnieniem zarówno dla inwestora, jak i dla stron trzecich, gdyż w razie konfliktu z sąsiadami dochodzenie swoich praw będzie możliwe tylko na drodze powództwa cywilnego.**

Problem wydłużania procedury dochodzenia do „pozwolenia na budowę” nie tkwi w samym czasie oczekiwania na decyzję, która zwykle jest krótka i mieści się w przewidzianym przepisami czasie zwykle jest to przedział czasu od 1 mca do 2 mcy. Problemem wydłużającym w nieprzewidywalny sposób są właśnie decyzje o wz oraz forma i zakres projektu budowlanego.

Ponadto wydaje się, że konieczne powinno być wprowadzenie do przepisów prawa budowlanego **oprócz pojęcia projektu budowlanego**, który jest podstawą do wydania zgody budowlanej i z racji swojej roli powinien mieć formę uproszczoną – wprowadzenie pojęcia **projektu wykonawczego (czy realizacyjnego)**. Powinien być wprowadzony zapis, iż przed przystąpieniem do robót budowlanych inwestor powinien posiadać opracowany przez uprawnionych projektantów projekt wykonawczy. W ten sposób można by przynajmniej częściowo uniknąć niespodzianek w trakcie realizacji skutkujących niejednokrotnie w sposób dotkliwy dla inwestorów i firm wykonawczych. Przykładów źle przygotowanych inwestycji jest coraz więcej – mają na to również wpływ przepisy dotyczące zamówień publicznych w których priorytetem jest: krótki czas i małe pieniądze.

Uwagi do sporządzonego przez Ministerstwo projektu z dnia 11.06.2012 r.
dotyczącego „Założeń do projektu ustawy Prawo budowlane,
o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
oraz niektórych innych ustaw”

opracowała arch. ANNA SERAFIN
19.06.2012 r.