

Uwagi odnoszące się do projektu ministerialnych Założeń

do projektu ustawy – Prawo budowlane, o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych innych ustaw

(dotyczy projektu z 12.06.2012 r.)

W połowie czerwca 2012 r. na stronie internetowej Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej zaprezentowany został projekt Założeń do projektu ustawy Prawo budowlane, o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i niektórych innych ustaw. **Projekt „Założeń” zaprezentowany został w celu konsultacji społecznych.** Autorzy „Założeń” oceniając obowiązujący w Polsce system regulujący proces inwestycyjny stwierdzili, iż w takim modelu prowadzenie racjonalnej gospodarki przestrzennej, dbanie o ład przestrzenny i przeciwdziałanie zjawisku nadmiernego rozlewania i rozpraszania zabudowy jest co najmniej mocno utrudnione a wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę jest często poprzedzone szeregiem aktów administracyjnych – różnorodnych zgód, uzgodnień i stanowisk. Tak skonstruowany model rodzi poczucie przeregulowania procesu budowanego i nadmiernego ograniczenia właściciela nieruchomości w korzystaniu z przynależnych mu praw. Z uwagi na powyższe uznano za konieczne przygotowanie nowej ustawy – Prawo budowlane oraz wprowadzenie odpowiednich zmian do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

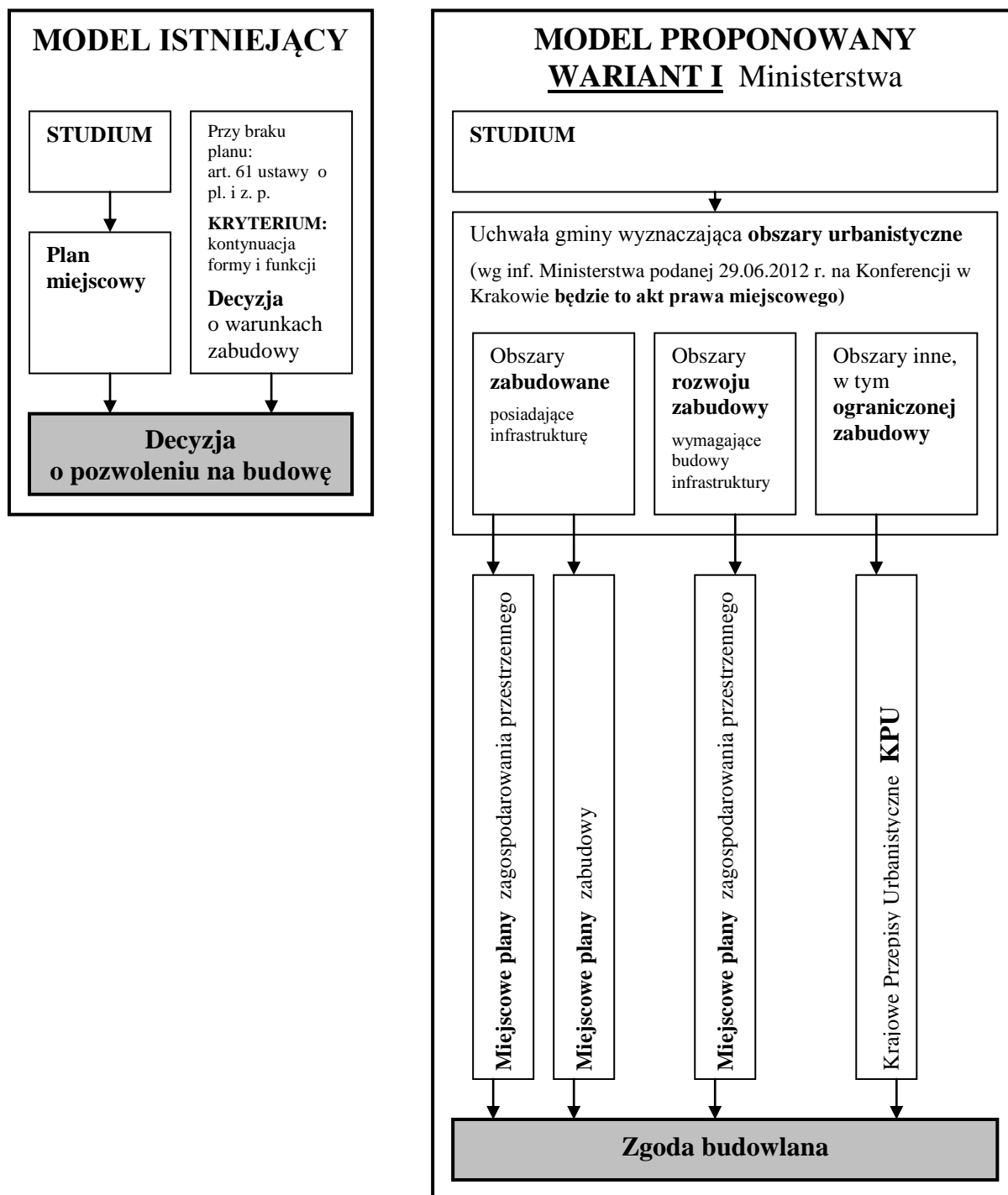
Nowe regulacje ustawowe oparte mają być na następujących podstawowych założeniach (str. 2 tekstu „Założeń”):

- 1) *usprawnienie procesu inwestycyjnego, w tym uproszczenie procedur i ograniczenie rozstrzygnięć administracyjnych;*
- 2) *podniesienie poziomu poszanowania ładu przestrzennego, a w szczególności zapobieganie rozpraszaniu zabudowy w tym wzmocnienie roli studium;*
- 3) *wyważenie w szeroko pojętym procesie budowlanym interesu publicznego i prywatnego;*
- 4) *stworzenie mechanizmów zachęcających do inwestowania na terenach już do tego przygotowanych tj. obszarach urbanizacji wyposażonych w infrastrukturę techniczną: drogi, podstawowe uzbrojenie terenu;*
- 5) *wprowadzenie mechanizmów ograniczających możliwość zabudowy na terenach potencjalnie niebezpiecznych (zalewowych, osuwiskowych);*
- 6) *integracja przepisów sytuowanych dotychczas w różnych aktach, a regulujących proces inwestycyjny;*
- 7) *podniesienie poziomu bezpieczeństwa inwestowania i użytkowania obiektów budowlanych.*

Trudno nie zgodzić się z postawioną przez autorów „Założeń” diagnozą. Postulat o konieczności zreformowania systemu regulującego proces inwestycyjny jest słuszny. Jednakże czy zaproponowane w „Założeniach” rozwiązania pozwolą uzdrowić system ? Czy też wybrane lekarstwa sprowadzą jeszcze większe niedomagania ?

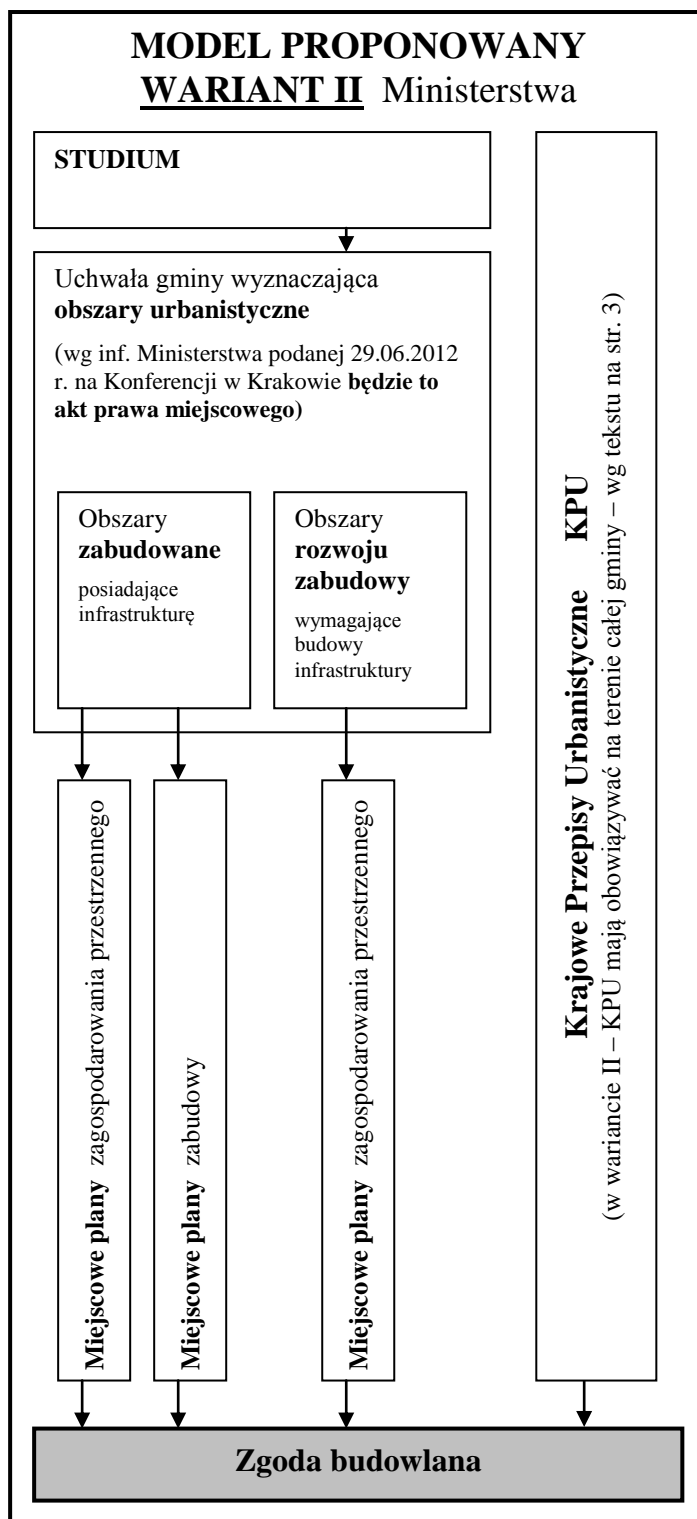
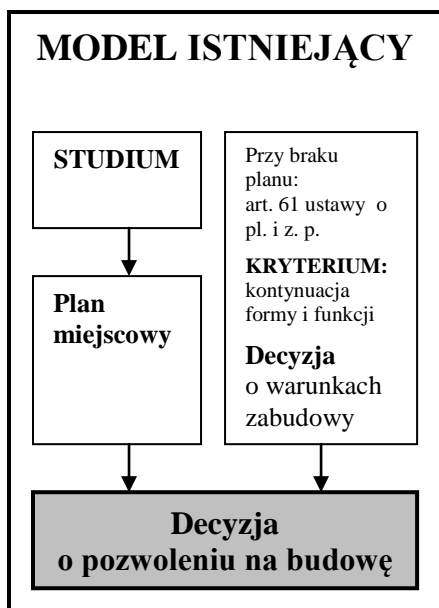
Poszukując odpowiedzi warto porównać model istniejący z modelem proponowanym w „Założeniach”, zwłaszcza pod względem możliwych następstw tak gospodarczych, jak i społecznych.

Porównanie modelu obowiązującego oraz modeli proponowanych w dwóch wariantach przez Ministerstwo - zobrazowano na niżej przedstawionych schematach.



Kolorem popielatym zaznaczono na schemacie umiejscowienie dokumentu upoważniającego inwestora do rozpoczęcia budowy.

Jeżeli uchwała gminy wyznaczająca „obszary urbanistyczne” nie będzie aktem prawa miejscowego - to nie będzie mogła wskazywać obszarów, na których inwestorów obowiązywać będą KPU (według art. 87 Konstytucji RP uchwała gminy nie będąca aktem prawa miejscowego - nie może być źródłem powszechnie obowiązującego prawa).



Kolorem popielatym zaznaczono na schemacie umiejscowienie dokumentu upoważniającego inwestora do rozpoczęcia budowy.

Proponowane procedury („Wariant I” oraz „Wariant II”) są skomplikowane i przewidziane przede wszystkim **dla inwestorów prywatnych**.

Dla obiektów liniowych o znaczeniu ponadlokalnym i „inwestycji koniecznych” „Założenia” przewidują nadal możliwość stosowania „**spec ustaw**” (wg inf. na str. 4 „Założeń”)

W każdym z modeli - Ministerstwo proponuje wprowadzenie do systemu nowej uchwały gminy wyznaczającej „obszary urbanistyczne”.

Konieczność stosowania takiej uchwały to dodatkowe kilkanaście miesięcy procedur i wydłużenie czasu pomiędzy wprowadzeniem pomysłu do studium a wybudowaniem obiektu w terenie. W nowym trybie uchwała wyznaczająca „obszary urbanistyczne” ma szansę stać się kolejnym hamulcem powodującym odsunięcie w czasie momentu rozpoczęcia realizacji inwestycji, często bardzo potrzebnych mieszkańcom gminy. Ich odwlekanie przynieść może szkody gospodarcze i społeczne.

Ponadto – konieczność opracowania dla każdej z gmin nowego dokumentu planistycznego wyznaczającego „obszary urbanistyczne” - **na wiele miesięcy oderwie od prac nad planami miejscowymi wszystkich polskich urbanistów** (w Polsce jest około 2,5 tys. gmin i około 1 tyś. czynnych urbanistów)

Wydłużenie procedur i wprowadzenie nowej gminnej uchwały ma sens jedynie wówczas, kiedy służy poprawie efektywności. Dlatego należy rozważyć czy proponowane w „Założeniach” nowe zasady przysłużą się poprawie jakości przestrzeni oraz zapewnią wzrost gospodarczy? Analizie należy poddać tak nowe mechanizmy, jak i kryteria, tym bardziej że **od doboru kryteriów planistycznych zależy najczęściej końcowy efekt.**

Jak ważne są kryteria, widać wyraźnie w polskiej przestrzeni. Choć większość budynków realizowanych po 1945 r. powstało w systemie gospodarki planowej, niełatwo wskazać dobre wzorce. Pomimo iż do 2003 r. budowano przede wszystkim w oparciu o plany miejscowe, to przyjmowane kryteria urbanistyczne nie zapobiegły chaosowi w miastach i rozpraszaniu zabudowy wiejskiej. **Trudno w tej sytuacji o gwarancje, że nowe plany będą lepsze od poprzednich.**

Wobec doświadczenia tylu planistycznych niepowodzeń, warto teraz na problem spojrzeć realistycznie. Przede wszystkim należy ustalić listę rzeczywistych zagrożeń wraz z listą neutralizujących je mechanizmów. Jeżeli uznamy, że istotnym zadaniem jest hamowanie rozpraszania zabudowy, to pragmatyzm nakazuje przygotowanie spójnego programu przez wszystkie organy rządu. Niestety w materii tej pojawia się dwutorowość działań. Odmienne koncepcje opracowywane są w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (niniejsze „Założenia”) oraz w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego (Projekt Założeń Krajowej Polityki Miejskiej do roku 2020).

Obok deklarowanych strategii mających zapobiegać rozpełzaniu miast, prowadzone są prace nad nowym podatkiem, który pogłębiać może efekt rozpraszania zabudowy.

Zreformowanie systemu podatku od nieruchomości w wersji proponowanej w projekcie Krajowej Polityki Miejskiej (poprzez wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości ad walorem lub podatku zależnego pośrednio od wartości nieruchomości) spowoduje „karanie” wysokim podatkiem tych, którzy inwestują w centralnych, zwartych obszarach miast a **nagradzanie niższym podatkiem inwestujących na daleko położonych peryferiach.** (Im „lepsza” lokalizacja, tym wyższe stawki podatku, a wiadomo że najlepszymi/najcenniejszymi gruntami są grunty w centralnej/zwartej części każdego miasta.)

Nowe przepisy stymulować będą migracje i w ślad za nimi rozpełzanie się miast i wsi na tereny obciążane zdecydowanie mniejszymi podatkami.

Ludzie będą wszelkimi metodami dążyli do budowy domów jak najdalej od ośrodków miejskich. Zabudowa rozproszona może pokryć nie zdewastowane jeszcze części kraju (ludzie będą budować pod hasłami np.: dom dla rolnika, zabudowa zagrodowa itp.).

Zjawisko może ze względów ekonomicznych przybrać postać ruchów masowych. W ubiegłym roku z przyczyn finansowych komornicy zajęli ponad 157 tyś. nieruchomości. To aż o połowę więcej niż w 2010 r. (informacja z prasy).

Wątpliwości pojawiają się także po lekturze założeń, na których oparte mają być Krajowe Przepisy Urbanistyczne (KPU).

Mało prawdopodobne jest, aby KPU oparte na proponowanych założeniach – mogły z dobrym efektem zastąpić obecne przepisy nakazujące kontynuację form i funkcji zabudowy istniejącej w sąsiedztwie.

Analiza siedmiu założeń podanych dla KPU skłania do zamieszczenia poniższych uwag.

1) *dostępność działki – bezpośredni dostęp do istniejącej drogi publicznej z możliwością wykonania zjazdów; bezpośredni dostęp do uzbrojenia niezbędnego dla prawidłowego użytkowania obiektu*

(Założenie, że na terenach nieobjętych planami miejscowymi budować będzie można tylko na działkach bezpośrednio dostępnych z istniejącej drogi publicznej jest nieracjonalne. Przepis spowoduje, że budynki obudowywać będą tylko drogi główne, tj. strefy najbardziej narażone na skażenia motoryzacyjne (status dróg publicznych mają najczęściej tylko drogi podstawowe dla danej gminy, pozostałe drogi gminne są często drogami jedynie „wewnętrzny”, ponieważ nie muszą być wówczas np. odśnieżane). Polską urbanistykę tworzyć będą niekończące się ulicówki.)

2) *wielkość działki w proporcji do projektowanej powierzchni zabudowy powinna zapewniać zachowanie wymaganej powierzchni biologicznie czynnej;*

(Z biologicznego punktu widzenia to nie wielkość działki i powierzchnia terenu zajętego pod „zielen” ma znaczenie, ale charakter tej zieleni. Jedno wysokie drzewo posiada dużą większą zdolność wprowadzania odpowiedniego mikroklimatu, niż plaski trawnik rosnący na takim samym terenie. Jednakże obecne przepisy pozbawiające „właścicieli” drzew możliwości swobodnego decydowania o ich losie powodują, że wysokich drzew na prywatnych posesjach już się prawie nie sadi.)

3) *określi się dopuszczalną powierzchnię obiektu budowlanego w relacji do całkowitej powierzchni działki;*

(Stosowanie wskaźników powierzchni zabudowy bywa zwodnicze. W sytuacji w której działki o dużych powierzchniach przeplecione są działkami o powierzchniach mniejszych, to po zastosowaniu jednakowego dla wszystkich działek wskaźnika - budynkom o rozległych bryłach stojących na większych działkach - towarzyszyć będą budynki zdecydowanie mniejsze. Układ stanie się dziełem przypadku a nie świadomego działania planistycznego. Dlatego wskaźniki wynikające z relacji powierzchni obiektów do powierzchni działek nie powinny być kluczowymi parametrami.

Celem poprawy jakości przestrzeni – **KPU winny ustalać tak istotne parametry jak:**

- **wysokość zabudowy**, bo kształtuje sylwetę miast i wsi oraz wpływa na wizualny odbiór pierzei ulic
- **odległość zabudowy** od granic działek prywatnych, przy czym odległość ta winna być zależna od szkodliwości obiektu (wysokości i funkcji) z uwagi na oddziaływania na teren sąsiada
- **odległość zabudowy** od miejsc publicznych (typu ulice, place) z uwagi na znaczenie dla jakości przestrzeni publicznej
- **udział zieleni** na działce (z preferencją dla zieleni wysokiej) bowiem jest to rodzaj daniny na rzecz lokalnej społeczności).

4) *na terenach niewyposażonych w sieci kanalizacyjne i wodociągowe należy określić minimalne rozmiary działek, na których mogą być sytuowane studnie, szczelne zbiorniki na nieczystości, ewentualnie przydomowe oczyszczalnie ścieków;*

(Takie założenie pociągnie za sobą konieczność zmiany dotychczasowych przepisów technicznych, które podawały wzajemne odległości w metrach a nie rozmiary działek)

- 5) *miejsca parkingowe wyłącznie na działce, na której przewidziane jest sytuowanie obiektu z określeniem minimalnej wymaganej liczby miejsc, w zależności od funkcji i wielkości obiektu;*
(nakaz lokalizowania parkingów wyłącznie na działce, na której sytuuje się obiekt uniemożliwi realizację inwestycji w sytuacjach, w których z przyczyn funkcjonalnych lub własnościowych parkingi planuje się w oddaleniu od budynków, na odrębnych działkach)
- 6) *niedopuszczalna będzie budowa na terenach potencjalnie niebezpiecznych (zalewowych, osuwiskowych);*
(Założenie iż tak samo restrykcyjnie należy traktować tereny zalewane wodą kilkunastocentymetrową jak i kilkumetrową jest nieracjonalne, bowiem w pierwszym przypadku wystarczą tylko niewielkie techniczne działania dostosowawcze. Dopiero przy spodziewanej „głębszej” wodzie problem robi się poważny. Natomiast wskazanie, które tereny staną się osuwiskowe - nie jest zadaniem łatwym, tym bardziej, że w południowej części Polski terenów potencjalnie osuwiskowych jest bardzo dużo)
- 7) *możliwa będzie realizacja inwestycji liniowych o znaczeniu lokalnym w istniejących pasach drogowych i obszarze kolejowym.*
(O możliwości realizacji inwestycji liniowych w istniejących pasach drogowych oraz w obszarach kolejowych winny decydować względy technologiczne i techniczne)

Podczas pracy legislacyjnej dot. KPU **warto sięgnąć do starych i sprawdzonych wzorców**, takich jak Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli. Rozporządzenie to określało cechy zabudowy w całym kraju, z rozróżnieniem gmin miejskich, wiejskich oraz uzdrowisk. **Ówczesne przepisy wprowadziły zasady urbanistyczne zapewniające harmonizację przestrzeni publicznej oraz wzmacniające walory gospodarcze nieruchomości prywatnych.**

Wysokość pierzei zależna była od szerokości ulic (przy szerokich, reprezentacyjnych ulicach powstawały wysokie budynki, a przy ulicach węższych, tworzone niższą, bardziej kameralną zabudowę). Przepis dot. zadrzewiania ulic i placów miejskich powodował, iż zieleń stawała się widoczna i publicznie dostępna. Nałożenie na gminy obowiązku tworzenia zieleni publicznej pozwalało nie obciążać takim obowiązkiem właścicieli działek prywatnych. Prawo do zabudowy 75% powierzchni działek w miastach (100% działek narożnych) pozwalało w pełni wykorzystać ich potencjał inwestycyjny. Zakaz stawiania podrzędnych budynków gospodarczych przed budynkami frontowymi, poprawiał wygląd zabudowy wiejskiej.

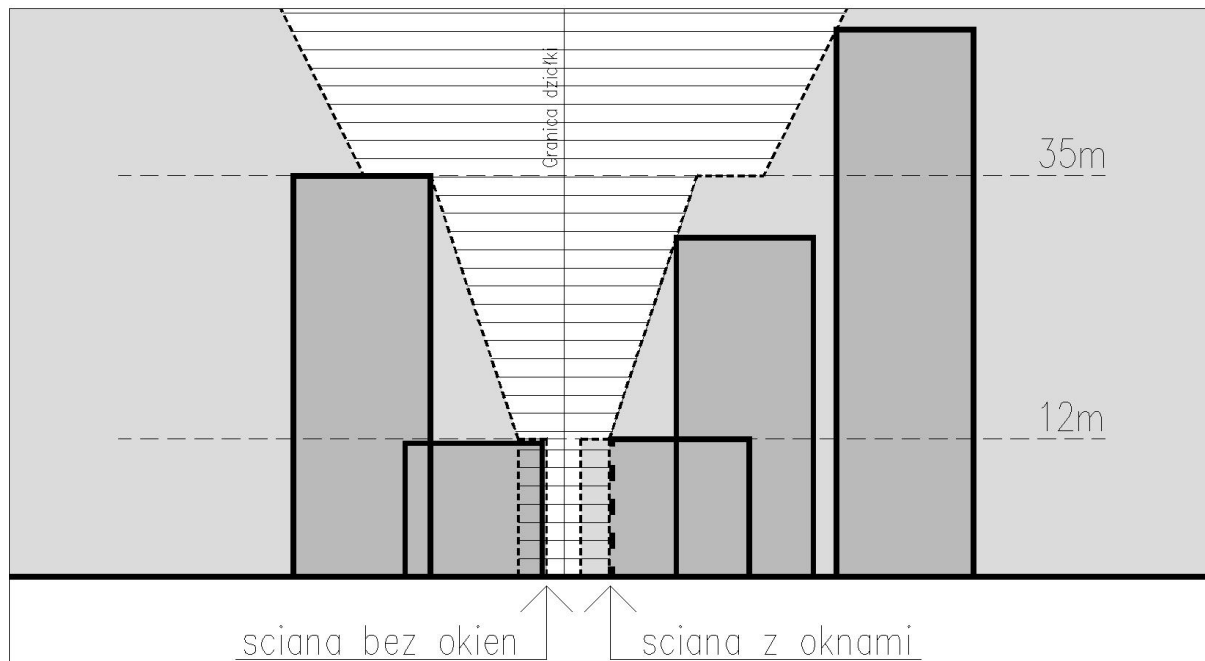
Poniżej niektóre przepisy z Rozporządzenia z 1928 r.

- Art. 173. *Ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości zadrzewione.*
- Art. 176. *Na każdej działce, z wyjątkiem wypadków, przewidzianych niżej w art. 177, powinna być pozostawiona niezabudowana przestrzeń, wynosząca co najmniej 25% powierzchni całej działki, zapewniająca dostęp powietrza i światła i czyniąca zadość wymogom bezpieczeństwa od ognia.*
- Art. 177. *Działki specjalnie przy placach i ulicach usytuowane, szczególnie działki narożne, mogą być zabudowane całkowicie, o ile wznoszone budynki mają zapewniony dostateczny dostęp powietrza i światła, i o ile względy bezpieczeństwa od ognia nie stoją na przeszkodzie.*
- Art. 182. *Wysokość budynków nie powinna przekraczać od strony ulicy jej szerokości albo odległości pomiędzy liniami zabudowania, gdy te ostatnie ustalone zostały prawomocnym planem zabudowania.*
- Art. 266. *Przestrzeń pomiędzy budynkami frontowymi a drogą nie może być użyta na podrzędne budynki gospodarskie, lecz powinna być użytkowana na ogródki.*

Nie tylko propozycje dotyczące KPU prowokują do zamieszczenia uwag odnoszących się do merytorycznej warstwy „Założeń”.

Wątpliwości budzą także zasady sytuowania (lokalizacji) budynków - ustalające:

- 1) budynek o wys. **poniżej 12m** – 1,5m od granicy ścianą pełną lub 4m ścianą z otworami, w granicy na zasadzie wzajemności;
- 2) budynek o wys. **powyżej 12m – 35m** – 1/3 wysokości od granicy;
- 3) budynek o wys. **pow. 35m** – 1/2 wysokości od granicy;
- 4) dopuszczalne mniejsze odległości, jeżeli nie naruszają przepisów odrębnych i sąsiad wyraził notarialną zgodę.



Generalnie – za idącą w słusznym kierunku uznać można proponowaną zasadę, aby przepisy uzależniały możliwość zbliżenia do granicy od wysokości budynku (wg takiej zasady budynki niższe jako mniej oddziałujące na otoczenie - uzyskiwałyby prawo do większego zbliżenia do granicy a budynki wyższe, bardziej oddziałujące, musiałyby się od takiej granicy odsunąć).

Jednakże trudno racjonalnie uzasadnić propozycję zmiany zasad sytuowania budynków po osiągnięciu przez nich pułapu 12m i 35m (efekt stosowania takich zasad w postaci uskokowo kształtowanej zabudowy - widoczny jest na rysunku zamieszczonym powyżej).

Kolejnym minusem „Założeń” jest brak zróżnicowanych zasad ustalania odległości od granic dla gmin miejskich i wiejskich. Konsekwencją takiego braku zróżnicowania będzie konieczność pozostawiania rozległych niezabudowanych przestrzeni otaczających wysokie budynki w dużych miastach.

Największym mankamentem „Założeń” jest propozycja przepisu dopuszczającego możliwość budowy ściany o wysokości do 12m – w odległości 1,5m od granicy, a więc w sposób generujący poważne konflikty sąsiedzkie.

Natomiast pomysł przywrócenia do Prawa budowlanego instytucji „zgody sąsiada” jest **korzystnym**, ugodowym rozwiązaniem.

Brak tylko w „Założeniach” doprecyzowanego wyjaśnienia na czym polegać ma zasada „wzajemności” odnosząca się do budowy w granicy.

Wyżej opisaną problematykę projektowania obiektów w sąsiedztwie granicy działki należy rozpatrywać łącznie z zagadnieniem określania obszaru oddziaływania obiektu.

Według „Założeń”:

- obowiązkiem projektanta będzie określenie obszaru oddziaływania obiektu
- obowiązkiem Starosty będzie sprawdzenie prawidłowości określenia w projekcie budowlanym obszaru oddziaływania obiektu

Niestety „Założenia” nie wskazują:

- w jaki sposób winien być wyznaczony obszar oddziaływania obiektu
- jakie konsekwencje pojawiają się w sytuacji, w której obszar oddziaływania obiektu wkracza na działkę sąsiednią (udział sąsiadów w postępowaniu nie rekompensuje strat).

Obecnie obowiązująca ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane także nie rozwiązuje powyższych kwestii w sposób odpowiedni – ponieważ:

- art. 3 pkt 20 ustawy Prawo budowlane stanowi, iż ilekroć w ustawie jest mowa o obszarze oddziaływania obiektu – „*należy przez to rozumieć teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu*”)
- trudno jest znaleźć właściwe przepisy odrębne (lista takich przepisów odrębnych nigdzie nie została wskazana)
- jedynym znanym powszechnie przepisem opisującym obszar oddziaływania obiektu jest § 12 ust. 4. Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (§ 12. 4. *Usytuowanie budynku na działce budowlanej w sposób, o którym mowa w ust. 2 i 3, powoduje objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane.*)

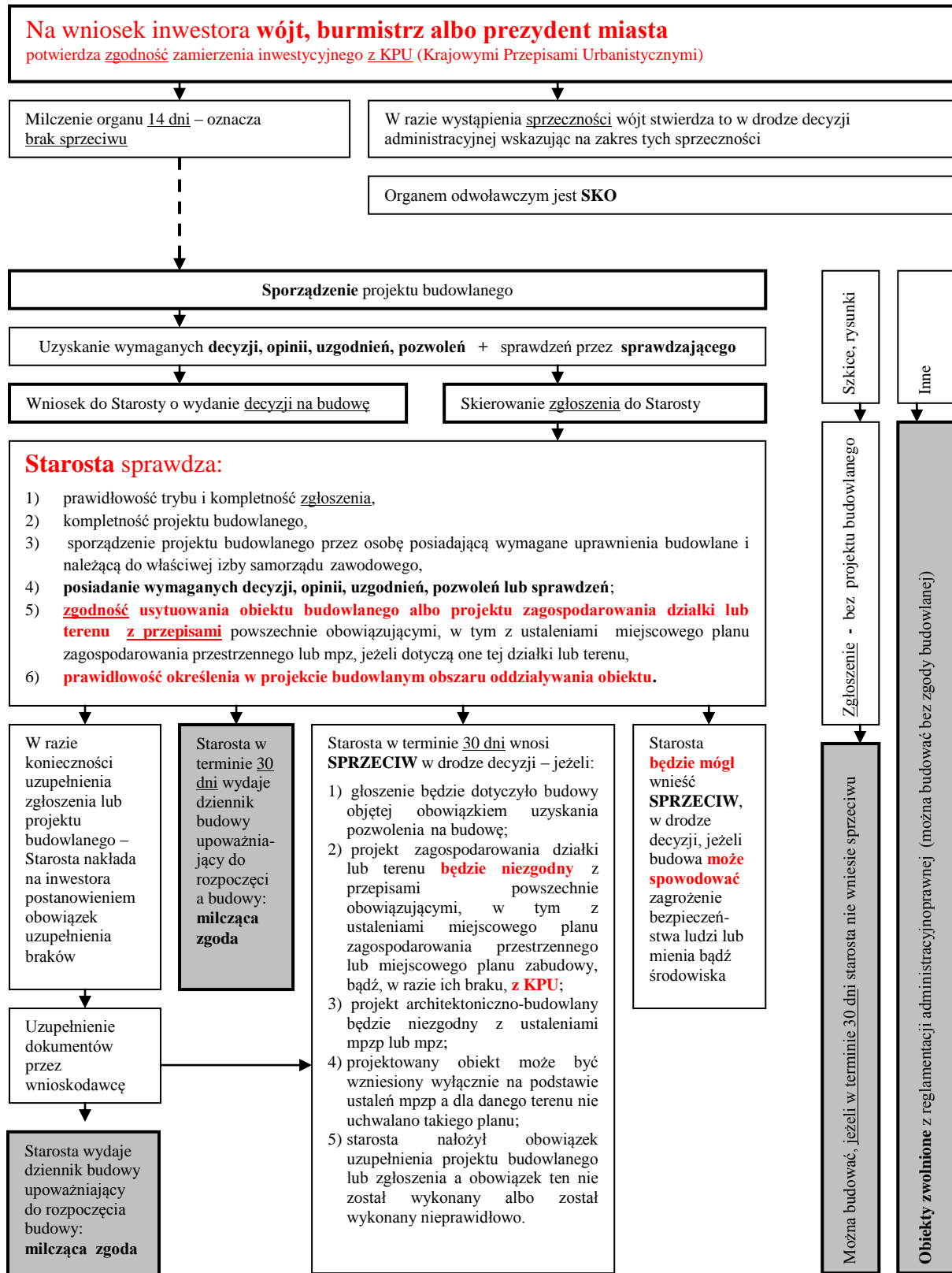
Posługiwanie się pojęciem „obszar oddziaływania obiektu” - obarczone jest zbyt dużym ryzykiem zastosowania wadliwej interpretacji.

Drugim aspektem wyżej opisanego problemu jest kwestia udziału stron w postępowaniu w sytuacji, w której obszar oddziaływania obiektu wkracza na sąsiednią działkę.

Niestety – prawo do czynnego udziału w postępowaniu oraz możliwość odwoływania się od decyzji przynosi „stronom” tylko iluzję korzyści, w sytuacji braku „interesu prawnego”. Brak przepisów regulujących kwestie sąsiedzkie w słuszny i klarowny sposób powoduje, że „stronie” trudno wskazać „interes prawny”, pomimo spodziewanych realnych zagrożeń. Taki system sprawia, że udział w postępowaniu administracyjnym sprowadzony bywa często do uprawnienia sąsiadów do „przyglądania się” projektom inwestycji. Kosztowna procedura administracyjna (poszukiwanie adresów stron, korespondencja) nie przynosi pozytywnych efektów.

Niemożność powołania się na konkretny przepis, który byłby łamany – znacząco zmniejsza skuteczność sprzeciwu, jednakże nie blokuje uprawnień do składania odwołań od wszelkiego rodzaju administracyjnych rozstrzygnięć. Ponieważ opisane zjawisko ma charakter masowy, powszechną praktyką są protesty właścicieli nieruchomości, którzy często przez długi czas walczą w kolejnych instancjach z niekorzystnymi dla nich decyzjami. I chociaż najczęściej „krzywdzeni” sąsiedzi z powodu braku przepisów chroniących ich faktyczne interesy - przegrywają, to w wyniku niespójności systemu i możliwości posługiwania się piętrowymi interpretacjami, kończące sprawę wyroki zapadają dopiero po wielu latach i są dla każdej ze stron aktami nieprzewidywalnymi.

Niezależnie od ww. problemów, kwestią wartą omówienia jest procedura uzyskiwania „zgody budowlanej”. Jej uproszczony schemat zamieszczono poniżej.



Pola popielate – finalna zgoda budowlana

Kolor czerwony tekstu – oznacza miejsca potencjalnie konfliktowe

Procedura uzyskania zgody budowlanej pokazuje, iż jej formuła nie tylko nie jest prosta i przejrzysta, ale że zawiera kilka bardzo kontrowersyjnych elementów.

Niepokojącym jest **brak** w procedurze czynności sprawdzenia przez starostę prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. **Poszkodowanym może być właściciel.**

Wątpliwą jest procedura rozstrzygania przez dwa organy prawie takiej samej materii. Sytuacja, w której:

- najpierw **wójt, burmistrz albo prezydent miasta** potwierdza zgodność zamierzenia inwestycyjnego z KPU
- później **starosta** bada zgodności projektu zagospodarowania działki z KPU (w przypadku braku miejscowego planu)

sprawkuje spory między urzędnikami (np. pomiędzy urzędnikami wójta i starosty)

Każdy z ww. organów może mieć indywidualne spojrzenie na zagadnienie zgodności z KPU, tym bardziej że badana materia projektowa nie będzie dokładnie taka sama, bowiem za pierwszym razem będzie to ogólnikowo przedstawione „zamierzenie inwestycyjne” a za drugim (u Starosty) sprawdzany będzie projekt budowlany.

Przy takich sporach urzędniczych poszkodowanym będzie inwestor.

Problematycznym elementem procedury jest punkt mówiący, iż obowiązkiem starosty będzie sprawdzenie prawidłowości określenia w projekcie budowlanym obszaru oddziaływania obiektu. Przepis wprowadzający taki obowiązek **winien zostać uzupełniony o precyzyjnie zredagowany zbiór przepisów wskazujących - w jaki sposób należy wyznaczać obszary oddziaływania obiektu.**

Brak takiego zbioru przepisów powodować będzie **nieprzewidywalność rozstrzygnięć.**

Najbardziej kontrowersyjną, bowiem wprowadzającą całkowitą **uznaniowość rozstrzygnięć** jest propozycja według której starosta będzie mógł wnieść sprzeciw, w drodze decyzji, jeżeli budowa może spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź środowiska.

Nawet w sytuacji, w której projekt budowlany wykonany będzie zgodnie z przepisami, to na podstawie „urzędniczego” stwierdzenia że budowa może spowodować zagrożenie, wniesiony może być przez starostę sprzeciw.

Oprócz ww. zagadnień, warte omówienia są także kwestie sprawdzania projektów oraz dokonywania odbioru etapów budowy.

Wprowadzenie „sprawdzającego” (osoby fizycznej lub prawnej, posiadającej ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej i wpisanej odpłatnie do rejestru prowadzonego przez ministra) spowoduje **wzrost kosztów** co wynikać będzie z konieczności:

- zapłacenia dodatkowego ubezpieczenia (**zysk towarzystw ubezpieczeniowych**)
- zapłacenia „wpisowego” (kwota nie jest znana)

Sprawdzanie projektu budowlanego przez „sprawdzającego” spowoduje:

- **dublowanie działań kontrolnych**, ponieważ projekt zagospodarowania działki lub terenu sprawdzany będzie najpierw przez „sprawdzającego” a później przez Starostę (obecnie sprawdzający sprawdza tylko projekt architektoniczno-budowlany a Starosta sprawdza tylko projekt zagospodarowania działki lub terenu)
- utrudniony dostęp projektantów do „sprawdzającego” i **wykluczenia bieżących konsultacji** w trakcie pracy projektowej, co skutkować może zastosowaniem błędnych rozwiązań, których koszt usunięcia będzie znacznie wyższy w sytuacji diagnozy stawianej dopiero po zakończeniu prac projektowych

Kolejnym ważnym zagadnieniem ukazanim w tekście „Założeń” jest problem legalizacji samowoli budowlanej.

Zawarta w „Założeniach” propozycja, aby warunkiem legalizacji samowoli było m.in. wniesienie opłaty legalizacyjnej w wysokości 50% wartości obiektu – wydaje się propozycją wprowadzenia **kary zbyt wysokiej**, nie adekwatnej do innych kar stosowanych w polskim systemie prawnym.

Brak po stronie inwestora dokumentu potwierdzającego spełnienie wymagań przepisów prawa (decyzja zezwalająca na budowę jest tego rodzaju dokumentem) nie powinno skutkować tak drastycznie wysoką karą w sytuacji, w której tenże inwestor zrealizował budynek w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami.

(Jeżdżący prawidłowo, lecz bez prawa jazdy kierowca - nie płaci kar w wysokości połowy wartości samochodu.)

Podsumowując stwierdzić należy, że przedstawione w „Założeniach” propozycje winny zostać skorygowane.

Nadal pozostają aktualne i istotne podstawowe założenia ujęte na str. 2:

- usprawnienie procesu inwestycyjnego, w tym uproszczenie procedur, i ograniczenie rozstrzygnięć administracyjnych;
- podniesienie poziomu poszanowania ładu przestrzennego, a w szczególności zapobieganie rozpraszaniu zabudowy w tym wzmocnienie roli studium;
- wyważenie w szeroko pojętym procesie budowlanym interesu publicznego i prywatnego ;
- stworzenie mechanizmów zachęcających do inwestowania na terenach już do tego przygotowanych, tj. obszarach urbanizacji wyposażonych w infrastrukturę techniczną: drogi, podstawowe uzbrojenie terenu;
- wprowadzenie mechanizmów ograniczających możliwość zabudowy na terenach potencjalnie niebezpiecznych (zalewowych, osuwiskowych);
- integracja przepisów sytuowanych dotychczas w różnych aktach, a regulujących proces inwestycyjny;
- podniesienie poziomu bezpieczeństwa inwestowania i użytkowania obiektów budowlanych.

Kwestią otwartą pozostaje rozważenie – jakie należałoby wprowadzić mechanizmy i kryteria, aby uzyskać postulowane efekty.

Z uwagi na wielowątkowość problematyki inwestycyjnej, konieczne są analizy szerokiego spektrum zagadnień. Wypracowane na ich podstawie nowe założenia legislacyjne winny zostać poddane sprawdzeniu poprzez rzetelną symulację skutków. Badania takie muszą potrwać co najmniej kilka miesięcy.

Dlatego - z całą pewnością właściwym kierunkiem działania byłoby prowadzenie równoległe prac nad reformą całego systemu, jak i **bieżących korekt jego najbardziej wadliwych elementów**.

Bożena Nieroda
08.07.2012 r.

włączony do opracowania rysunek budynków
lokalizowanych w sąsiedztwie granicy działki
sporządził Wojciech Gwizdak