

Warszawa, dnia 20. marca 2014 r.

Pan
Janusz Żbik
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo znak: DB-2bk-020-1(8)/13/14, NK 57665/14 z dnia 28 lutego 2014 r. Polska Izba Inżynierów Budownictwa przekazuje uwagi do przedłożonego projektu z dnia 28 lutego 2014 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw.

Na wstępie należy zauważyć, iż intencja projektodawcy zawarta w uzasadnieniu do przedłożonego projektu ustawy, co do potrzeby uproszczenia i skrócenia procedur administracyjnych poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych jest słuszna, jednak wydaje się, iż projektodawca nie dokonał całościowej analizy problemu, co skutkuje nie prawidłową diagnozą problemu. W odniesieniu do budynków mieszkalnych jednorodzinnych na uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę oczekuje się ok. jednego miesiąca, natomiast faktycznym problemem jest czas potrzebny na uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, który wynosi od 2 do 8 i więcej miesięcy. A zatem rozczarowuje brak rozwiązania podstawowego problemu, który opóźnia realizację inwestycji budowlanych.

Przedstawiony projekt z dnia 28 lutego 2014 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw nie zawiera rozwiązań, które mogłyby realnie przyczynić się do ułatwienia lub przyspieszenia procesu budowlanego, co uzasadniają poniżej opisane uwagi.

Uwagi w ujęciu problemowym:

Wprowadzenie wobec projektanta obowiązku określenia obszaru oddziaływania obiektu w projekcie budowlanym (projektowany art. 20 ust. 1 pkt 1c), które ma być następnie przedmiotem badania organu administracji architektoniczno-budowlanej w ramach „postępowania wyjaśniającego” przeprowadzanego w związku z wniesieniem zgłoszenia z projektem budowlany, należy uznać za niewłaściwe i wydłużające procedurę, z uwagi na:

MM

- przerzucenie dotychczasowych obowiązków organu administracji architektoniczno-budowlanej, w zakresie ustalania obszaru oddziaływania obiektu, na projektanta bez wyposażenia go w odpowiednie instrumenty prawne, co spowoduje dodatkowo chaos interpretacyjny,
- brak jednoznacznych norm spowoduje rozbieżności pomiędzy oceną projektanta a oceną organu, co może się przełożyć na niepotrzebne zarzuty wobec projektanta także skutkujące postępowaniami dyscyplinarnymi,
- brak jednoznacznych i weryfikowalnych regulacji służących wyznaczaniu obszaru oddziaływania obiektu, pomimo że w uzasadnieniu podano „Sposób wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu nie jest bowiem dowolny, lecz w sposób jednoznaczny wynika z przepisów prawa powszechnie obowiązującego.”, niestety trudno znaleźć potwierdzenie takiego stanowiska zarówno w przepisach prawa jak i w bogatym w tym zakresie orzecznictwie, z którego wynika, iż brak jest stosownej normy prawnej służącej jednoznacznemu określeniu obszaru oddziaływania obiektu,
- brak normy prawnej pozwalającej jednoznacznie wyznaczyć obszar oddziaływania obiektu, zwiększa obszar samowoli urzędniczej co zawsze prowadzi do sytuacji patologicznych.

Wprowadzenie możliwości rozpoczęcia robót budowlanych w odniesieniu do budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz przebudowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego na podstawie zgłoszenia z projektem budowlanym jedynie pozornie może przyczynić się do ułatwienia realizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Wymogi jakie należy spełnić, aby móc zgodnie z prawem rozpocząć roboty w tym trybie są znacznie bardziej skomplikowane i w konsekwencji nie tylko wydłużają procedurę ale także nie zabezpieczają interesów inwestora, gdyż:

- inwestor będzie musiał wykonać co najmniej jedną z dwóch czynności, jedna to umieszczenie na terenie nieruchomości objętej inwestycją tablicy informacyjnej, na okres co najmniej 7 dni przed dniem dokonania zgłoszenia oraz wypełnić ją w zakresie określenia rodzaju robót budowlanych oraz adresu prowadzenia tych robót, co prawda jest to ta sama tablica informacyjna, której postawienie w trybie pozwolenia na budowę jest obecnie obowiązkiem kierownika budowy, ale obowiązek ten został przerzucony na inwestora, zaś druga czynność to uzyskanie oświadczenia właścicieli, użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z nieruchomością objętą zgłoszeniem z projektem budowlanym, o powiadomieniu o planowanej budowie,
- inwestor pomimo, że ma obowiązek złożyć oświadczenie iż umieścił tablicę informacyjną na co najmniej 7 dni przed dniem dokonania zgłoszenia, w przypadku sytuacji konfliktowych, nie będzie miał możliwości udowodnienia, że faktycznie wypełnił ten obowiązek, a postępowanie wyjaśniające prowadzone przez nadzór budowlany narazi go na wstrzymywanie robót budowlanych i opóźnienie w realizacji inwestycji,
- uzyskanie oświadczeń może być bardzo utrudnione ponieważ inwestor może nie znać miejsca przebywania właścicieli czy też użytkowników wieczystych lub zarządców nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z nieruchomością objętą zgłoszeniem,

problemy z zebraniem takich oświadczeń mogą również być spowodowane istniejącymi konfliktami sąsiedzkimi,

- wprowadzenie możliwości wniesienia sprzeciwu wobec zgłoszenia z projektem, spowoduje zablokowanie inwestycji inwestorowi, czego nie przewidują przepisy w sytuacji procedury o pozwolenie na budowę,
- w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę wszystkie czynności administracyjne wykonuje wyspecjalizowany organ administracji architektoniczno-budowlanej, natomiast w przypadku zgłoszenia obciążony zostaje inwestor, który w niedostatecznym stopniu może być świadomy treści obowiązujących przepisów prawnych,
- w procedurze zgłoszenia z projektem nastąpi słabsza ochrona interesów inwestora, nie będzie miał on zatwierdzonego projektu i decyzji zezwalającej na rozpoczęcie robót lecz wyłącznie „zgłoszenie” i „ostemplowany projekt”, co nie ma znaczenia prawnego, jedynie ewentualnie potwierdzenie, że według konkretnego projektu realizowany był obiekt budowlany.

W konsekwencji zaproponowanych zmian łatwiej i szybciej a także bezpieczniej będzie wystąpić i uzyskać pozwolenie na budowę niż rozpocząć budowę w oparciu o zgłoszenie. Ostrzejsze wymagania stawiane są wobec procedury zgłoszenia z projektem, niż przy pozwoleniu na budowę przy równoczesnym braku zabezpieczenia prawnego inwestora, spowodują iż procedura zgłoszenia z projektem, wbrew założeniom ustawodawcy, nie będzie wybierana przez inwestorów, a zatem przepis może okazać się martwy. Analizując nowe wymogi należy zadać pytanie – czym faktycznie różnić się będzie zgłoszenie od decyzji o pozwoleniu na budowę, skoro należy spełnić oprócz tych samych wymagań, które obowiązują przy decyzji, także wymagania dodatkowe.

Uwagi w odniesieniu do poszczególnych przepisów:

art. 20 pkt 1c – nałożenie na projektanta obowiązku „określenia obszaru oddziaływania obiektu w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego”, w sytuacji braku przepisów określających sposób wyznaczania tego obszaru będzie powodowało brak możliwości jednoznacznego wyznaczenia tego obszaru;

art. 29 ust. 1 pkt 1a – należy zastąpić określenie „na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane” określeniem „na działce budowlanej”, gdyż wprowadzanie nowego nazewnictwa do ustawy Prawo budowlane spowoduje problemy interpretacyjne, działka budowlana nie jest tożsama z działką ewidencyjną, obowiązkiem projektanta jest określenie w projekcie zagospodarowania działki lub terenu obszaru stanowiącego działkę budowlaną i w zależności od tego czym inwestor dysponuje, granice działki budowlanej pokrywają się z granicami działki ewidencyjnej lub działka budowlana stanowi część działki ewidencyjnej lub kilka działek ewidencyjnych może składać się na jedną działkę budowlaną,

– z uwagi na brak czytelnych przepisów pozwalających jednoznacznie określić obszar oddziaływania obiektu proponuje się odniesienie się wprost do obowiązującego nazewnictwa i przepisów, a zatem przepis art. 29 ust. 1 pkt 1a powinien brzmieć „wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych sytuowanych na działce budowlanej zgodnie z

przepisami §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”;

art. 29 ust. 2 pkt 1a – brak w systemie prawnym przepisów jednoznacznie określających w jakim przypadku dochodzi do zwiększenia dotychczasowego obszaru oddziaływania, przepis ten będzie powodował samowolę urzędniczą i w konsekwencji brak równości obywateli wobec prawa;

– z uwagi na brak czytelnych przepisów pozwalających jednoznacznie określić czy zwiększa się obszar oddziaływania obiektu proponuje się odniesienie się wprost do obowiązującego nazewnictwa i przepisów, a zatem przepis art. 29 ust. 2 pkt 1a powinien brzmieć „przebudowie wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych usytuowanych na działce budowlanej zgodnie z przepisami §12 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”;

art. 30 ust. 2 – należy pozostawić treść zdania trzeciego, gdyż skreślenie zdania określającego możliwość wezwania inwestora przez organ o uzupełnienie zgłoszenia wydaje się rozwiązaniem nie celowym, z uwagi na brak innych przepisów na podstawie, których organ mógłby wystąpić do inwestora w przypadku gdy zgłoszenie będzie posiadało braki w stosunku do wymagań określonych w art. 30 ust. 3,

– należy pamiętać, iż przepis ten dotyczy całego katalogu robót budowlanych zawartego w art. 29 ustawy - Prawo budowlane a nie tylko nowoprojektowanego art. 29 ust. 1 pkt i ust. 2 pkt 1a,

– dopisanie art. 33 ust. 6 dopuszcza wezwanie wyłącznie w odniesieniu do braków występujących w projekcie budowlanym nie zaś w zgłoszeniu,

– w przypadku zgłoszenia wydaje się, iż nie mogą mieć zastosowania przepisy art. 64 § 2 KPA, gdyż są to przepisy odnoszące się do postępowania administracyjnego, zaś z treści przepisu wynika, że z takim nie mamy do czynienia w przypadku zgłoszenia;

art. 30 ust. 5 – zdanie „Do wykonywania robót budowlanych można przystąpić jeżeli organ nie wniósł sprzeciwu w tym terminie” należy uzupełnić o stwierdzenie „z zastrzeżeniem art. 41 ust. 4”, gdyż wprowadza w błąd inwestora, który ma prawo zrozumieć, iż w przypadku braku sprzeciwu może rozpocząć budowę bez żadnych dodatkowych czynności formalnych;

art. 30a ust. 1 – przepis ten tylko iluzorycznie zabezpiecza interes strony, gdyż tablica informacyjna ma być umieszczona na co najmniej 7 dni przed dniem dokonania zgłoszenia, natomiast strona nie ze swojej winy może nie mieć możliwości zapoznania się z informacjami zamieszczonymi na tablicy (np. przebywa w szpitalu, mieszka w innym mieście lub faktycznie tablica nie była umieszczona na terenie budowy itp.);

art. 30a ust. 2 – zgodnie z określeniem strony zawartym w art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane nie każdy właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z nieruchomością inwestora posiada przymiot strony a zatem wymaganie od inwestora aby uzyskał oświadczenia od wyżej wymienionych, jest nadmiernym wymaganiem sprzecznym z innymi przepisami ustawy,

– jaką rangę posiada sprzeciw wniesiony przez właściciela, użytkownika wieczystego lub zarządcę nieruchomości bezpośrednio sąsiadującej z nieruchomością inwestora, który nie jest stroną w świetle art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane,

– dlaczego osoba nie będąca stroną zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane ma prawo wnieść sprzeciw,

– należy przypomnieć, iż obowiązek wyrażania zgody przez właścicieli sąsiednich nieruchomości był przepisem, od którego ustawodawca odstąpił wiele lat temu z uwagi na bezpodstawnie blokowane inwestycji przez sąsiadów, a zatem niezrozumiałym jest dlaczego projektodawca obecnie próbuje powrócić do tego niewłaściwego rozwiązania;

art. 34 ust. 3 pkt 3 – z uwagi na fakt, iż inwestor nie będzie mógł przystąpić do użytkowania obiektu budowlanego, do którego nie wykona przyłączy i nie zapewni dostaw energii, wody, ciepła, gazu lub odbioru ścieków, wydaje się celowym jedynie zmodyfikowanie istniejącego przepisu w taki sposób aby inwestor miał świadomość, że do użytkowania budynku konieczne są dostawy mediów, zaś to czy będą możliwe zależy nie od jego potrzeby ale od możliwości zarządców tych sieci,

– należy też wziąć pod uwagę fakt, iż na etapie uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy są podawane przez przedsiębiorstwo informacje (nie jednokrotnie wstępne wynikające z braku ostatecznego zagospodarowania terenu) na temat możliwości zasilania w wodę i odprowadzania ścieków dla projektowanej zabudowy, w przypadku gdy dla zabudowy konieczna będzie oprócz realizacji przyłączy wodociągowych i kanalizacyjnych rozbudowa urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, która nie jest w planie inwestycyjnych przedsiębiorstwa, uzyskane pozwolenie na budowę budynku nie będzie dotyczyło rozbudowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych (np. rozbudowy sieci), inwestor zrealizuje obiekt budowlany i nie będzie do czego wykonać przyłączy (brak sieci), weryfikowanie rozbudowy sieci wodociągowej i kanalizacyjnej na etapie oddawania obiektów jest już za późne, stworzy to niebezpieczeństwo realizacji obiektów, dla których z przyczyn technicznych, ekonomicznych i prawno-własnościowych nie będzie możliwości wykonania sieci dla realizacji przyłączy. Zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków Przedsiębiorstwa wodociągowo-kanalizacyjne mają obowiązek budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych ustalonych przez gminę w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego w zakresie uzgodnionym w wieloletnim planie rozwoju i modernizacji urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych, jeżeli plany inwestycyjne inwestorów wyprzedzają plany inwestycyjne przedsiębiorstwa dla zrealizowania planowanej zabudowy inwestorzy winni zrealizować rozbudowę sieci na podstawie uzyskanej decyzji pozwolenia na budowę. Wydanie pozwolenia na budowę obiektu bez oświadczenia o warunkach przyłączenia obiektu do sieci istniejącej lub projektowanej jest niekorzystne dla przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych, które zgodnie z ustawą o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków są obowiązane przyłączyć do sieci obiekty, jeżeli są spełnione warunki przyłączenia oraz istnieją możliwości świadczenia usług, co wynika z oświadczenia o warunkach przyłączenia i z uchwalonego przez gminę (akt prawa miejscowego) regulaminu dostarczania wody i odprowadzania

ścieków, kto zatem poniesie odpowiedzialność za budynki zrealizowane do których nie będzie można doprowadzić mediów,

– proponuje się pozostawienie art. 34 ust. 3 pkt 3b bez zmian, gdyż każdy zarządca drogi powinien mieć możliwość racjonalnego gospodarowania przestrzenią drogi, przede wszystkim z uwagi na bezpieczeństwo ruchu, ponadto należy mieć na uwadze, iż uzyskanie oświadczenia właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną jest krótkotrwała i prostą procedurą, zaś komplikacje (brak możliwości użytkowania zrealizowanego obiektu budowlanego) z którymi spotka się inwestor w przypadku nie połączenia działki z drogą publiczną, będą znacznie bardziej dotkliwe niż uzyskanie stosownego oświadczenia na początku procesu budowlanego;

art. 42 ust. 3 – wnosimy o wykreślenie zdania drugiego, gdyż określenie „nieznaczny stopień skomplikowania robót budowlanych” jest niedookreślone przepisami prawa i znacznie zwiększa obszar tzw. samowoli urzędniczej, ponadto dużą wątpliwość budzi określenie „inne ważne względy”, w świetle powyższego zapisu np. wniosek inwestora, że kierownik budowy niepotrzebnie podraża koszty jego budowy mógłby stać się powodem wydania decyzji, o której mowa w tym przepisie, w mojej ocenie jest to zapis typowo patologiczny i korupcyjny.

Jednocześnie należy pamiętać, iż wprowadzenie zmian w zapisach jednej ustawy, zawsze powoduje konieczność wprowadzenia zmian w ustawach powiązanych. Bardzo ważne jest pełne zidentyfikowanie wszystkich powiązań i wprowadzenie koniecznych zmian.

Reasumując, należy stwierdzić, iż zaproponowane zmiany prawne, w opinii Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa, nie wpłyną znacząco na przyśpieszenie i ułatwienie procesu budowlanego. Zmiany są powierzchowne i nie rozwiązują faktycznych problemów a jedynie generują nowe poprzez pozorne ułatwienia, brak jest rozwiązań racjonalnych i merytorycznych, na które czeka całe środowisko.

Z wyrazami szacunku



*mgr inż. Andrzej Roch Dobrucki
Prezes Krajowej Rady PIIB*