

Stanowisko Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy - prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

(dotyczy ustawy uchwalonej przez Sejm w dniu 12.02.2009 r.)

Środowisko architektów z dużym niepokojem przyjmuje dokonujące się zmiany w obowiązujących przepisach, a zwłaszcza wprowadzane ostatnio zmiany w prawie budowlanym. Obserwując zapowiedzi nowelizacji dotyczących prawa inwestycyjnego, dyskusje prowadzone w różnych środowiskach i wypływające stąd propozycje, a w końcu procedowane w Parlamencie ustawy, odnosimy wrażenie, że brak jest tutaj koncepcji systemowych ujmujących zmiany w prawie inwestycyjnym w jedną całość.

Z nadzieją patrzyliśmy na wychodzące w pierwszej połowie ub. roku z Ministerstwa Infrastruktury propozycje legislacyjne, odnosząc się jednocześnie do zawartych w nich błędów i niekonsekwencji. Niestety zamiast działań systemowych wdrażana jest praktyka działań spektakularnych, działań o charakterze populistycznym, szkodliwych dla polskiej przestrzeni, dezorganizujących proces inwestycyjny, mający być przecież elementem harmonijnego i zrównoważonego rozwoju. Jesteśmy przekonani, że nie ułatwią one uzyskiwania zgód budowlanych, przeciwnie – wzmocnią uznaniowość procedur administracyjnych, rozgrzeszą urzędników z ewentualnych pomyłek i pogłębią społeczne odczucie nierówności wobec prawa. Zachodzi obawa, że **jedynym beneficjentem tych zmian legislacyjnych będą ci, którzy spekulują naszym krajobrazem zurbanizowanym.**

Świadomi bardzo negatywnych konsekwencji wejścia w życie ustawy o zmianie ustawy - prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, uchwalonej przez Sejm w dniu 12 lutego br., **przedstawiamy zastrzeżenia do tej ustawy na tle naszych wniosków dotyczących kształtowania prawa inwestycyjnego.**

Podstawowe wady aktualnie procedowanej w Parlamencie 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. Wprowadzane są nowe, niesprawdzone w takiej skali procedury administracyjne, z częściowym wykorzystaniem instytucji postępowania administracyjnego, których działanie weryfikować będzie praktyka.

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 („brak trwałości 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, całkowity brak w tym zakresie jakiegokolwiek praktyki), zaś wynik tych postępowań zależeć będzie w dużej mierze od postaw, przekonań, talentów prawników. Praca projektanta jeszcze bardziej będzie przypominać grę hazardową, gdzie gra toczy się o wysoką stawkę, 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 łatwego kwestionowania zgodności z prawem projektów i związanego z tym ryzyka wypłacania odszkodowań orzekanych przez sądy cywilne - będzie sukcesywny 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 słusznycy interesów zbiorowych i indywidualnych, ocenianych z punktu widzenia społeczeństwa.

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

- **nie zapewnia inwestorowi gwarancji trwałości „rejestracji budowy”, 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**

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;*
- oraz cytowane dalej **§ 3, § 12 ust. 1 i § 13.** rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - zarówno w wersji jeszcze obowiązującej, jak i w nowej wersji (z dnia 12 marca 2009 r.).

Słabość proponowanych zmian prawa budowlanego w kontekście wynikającym z warunków technicznych wzajemnych relacji między budynkami 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;
- 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;

- 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;**
- § 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;
- 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.

Powyższe przykłady wskazują, że kontekst prawny 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 w nowej sytuacji prawnej otwiera możliwość podważenia prawidłowości projektów przez sądy cywilne (obecnie interpretacja ta jest dokonywana na etapie postępowania administracyjnego).

Tym samym wprowadzenie ustawy spowoduje zwiększenie ryzyka inwestycyjnego i projektowego, którego skutkiem będzie zwiększenie kosztów działań inwestycyjnych.

Wejście w życie projektu ustawy spowoduje **wyeliminowanie projektantów** z niektórych ważnych czynności inwestycyjnych poprzez **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;

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 te same 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 zależna jest jakość estetyczna przestrzeni publicznej;

- są robotami budowlanymi posiadającymi istotny **wpływ na bezpieczeństwo** użytkowników obiektów;
- są robotami budowlanymi **wpływającymi na jakość** obiektów budowlanych;
- są robotami budowlanymi mogącymi zmienić obiekty w sposób **niezgodny z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego**.

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 podlegały nawet procedurze zgłoszenia), ale będą mogły być realizowane bez projektu – czyli bez udziału projektanta (w tym bez udziału architekta)

Proponowany nowy art. 29. ust. 3 i ust. 4 prowadzi do stałego obniżania walorów polskiej przestrzeni publicznej, niszcząc wizerunek kraju, zawierając groźbę degradacji i deprecjacji wielu cennych architektonicznie obiektów, oraz podważając sens pozostałych regulacji prawnych, w tym planistycznych.

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 będą mogli nie uzgadniać wzajemnie swoich planów inwestycyjnych oraz zwiększy ryzyko, iż nowe inwestycje spowodują obniżenie wartości gospodarczej sąsiednich nieruchomości (niektóre działki będą pełniły rolę zaplecza przestrzennego dla realizowanych w sąsiedztwie inwestycji, tracąc bezpowrotnie swój własny potencjał, taka rabunkowa gospodarka nie sprzyja rozwojowi kraju).

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, co **wzmocni w społeczeństwie poczucie „niesprawiedliwości” systemu prawa**

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 słuszych interesów zbiorowych i indywidualnych, ocenianych z punktu widzenia społeczeństwa.

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

- § 12. (niedawno opracowanego i mającego wejść w życie 8 lipca br.) 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 przesłanianego, nie znajduje się przesłaniająca część tego samego budynku lub inny obiekt przesłaniający w odległości mniejszej niż:
 - a) wysokość przesłaniania - dla obiektów przesłaniających o wysokości do 35 m,
 - b) 35 m - dla obiektów przesłaniających o wysokości ponad 35 m,
 - 2) zostały zachowane wymagania, o których mowa w § 57 i 60.
 3. Dopuszcza się sytuowanie obiektu przesłaniającego w odległości nie mniejszej niż 10 m od okna pomieszczenia przesłanianego, takiego jak maszt, komin, wieża lub inny obiekt budowlany, bez ograniczenia jego wysokości, lecz o szerokości przesłaniającej nie większej niż 3 m, mierząc ją równoległe do płaszczyzny okna.
- § 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:
- llekroć 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 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, w związku z powyższym uznać trzeba, iż wznoszenie wysokich budynków w znacznym zbliżeniu do niezabudowanych działek sąsiednich jest dopuszczalne przez prawo, pomimo iż postawienie wysokich obiektów blisko granicy działki często wyklucza możliwość zabudowy 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 wżizt 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 utraty potencjału inwestycyjnego wielu nieruchomości w naszym kraju a w konsekwencji obniżania ich wartości gospodarczej podważając sens pozostałych regulacji prawnych, w tym zawartych w ustawie zasadniczej - w Konstytucji RP.

Zgodność z Konstytucją RP

Analizując treść Konstytucji RP, rozważyć należy przesłanie **preambuły**, w tym słowa:

„ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako 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. 5.** - Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.
- **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.

Analizując treść proponowanej nowelizacji ustawy Prawo budowlane 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 Prawa budowlanego procedura może być uznana za aktywne działanie Państwa zapewniające bezpieczeństwo obywateli?**

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.

Zagrożenie bezpieczeństwa wynika z definicji pojęć „przebudowa” oraz „remont”, 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 sporządzenia 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 objekty.

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?**

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 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 4 m;

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

Działanie to może mieć 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)

Racjonalny model postępowania (metoda ewaluacji)

Uważamy, że **w przeciwieństwie do obecnie stosowanej praktyki**, wszelkie zmiany w legislacji dotyczącej procesu inwestycyjnego powinny być prowadzone wg następującego harmonogramu:

- rozpoznanie najistotniejszych przeszkód w sprawnym prowadzeniu procesu inwestycyjnego,
- opracowanie **założeń i koncepcji** proponowanych zmian legislacyjnych,
- publiczna dyskusja i konsultacja założeń i koncepcji proponowanych zmian legislacyjnych,
- opracowanie propozycji zmian legislacyjnych,
- symulacja działania propozycji zmian legislacyjnych,
- zebranie wniosków oraz stosowna korekta propozycji zmian legislacyjnych prowadząca do uzyskania projektu **racjonalnego prawa inwestycyjnego**,
- wprowadzenie propozycji racjonalnego prawa inwestycyjnego pod obrady Parlamentu.

Powyższa procedura **powinna dotyczyć całokształtu norm prawnych** stosowanych w procesie inwestycyjnym tak ustaw jak i rozporządzeń. Działania reformatorskie powinny dotyczyć wszystkich zjawisk dziejących się w przestrzeni, bez stosowania wyłączeń ich działania dla realizacji np. dróg czy infrastruktury, czyli **z zaniechaniem stosowania tzw. specustaw** .

Zasada jednoczesnego działania nad całokształtem aktów prawnych regulujących proces inwestycyjny może prowadzić do wdrażania formuły budowy jednego **kodeksu budowlanego** łączącego w sposób czytelny planowanie, projektowanie i realizację inwestycji. Nie jest właściwą praktyką rozdzielnego traktowania etapu

uzyskiwania lokalizacji inwestycji - czyli działań z zakresu planowania przestrzennego bądź projektowania urbanistycznego, z etapem jej projektowania realizacyjnego, budowy i eksploatacji.

Tylko kompleksowa reforma prawa może usprawnić proces inwestycyjny.

Czy koncepcja ograniczania regulacji jest działaniem właściwym?

Na zakończenie przedstawionych w niniejszym stanowisku rozważań – warto postawić pytanie „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. 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.

20 kwietnia 2009 roku

Wiceprezes
Krajowej Rady Izby Architektów

Piotr Rozen
architekt

Prezes
Krajowej Rady Izby Architektów

Sławomir Żak
architekt

opracowanie: Bożena Nieroda, Piotr Rozen
współpraca: Anna Serafin, Marek Tarko, Grzegorz Lechowicz, Maciej Nitka
konsultacja prawna: Violetta Loos