



PROJEKT USTAWY O ZMIANIE USTAWY Z DNIA 7 LIPCA 1994 R. - PRAWO BUDOWLANE

(Dz.U. z 2006 r. nr 156, poz. 1118 z późn. zm.)

**Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Kierownik Katedry Prawa Gospodarczego
Szkoła Główna Handlowa w Warszawie**

USTAWA

z dnia

o zmianie ustawy – Prawo budowlane

Art. 1. W ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. Nr 89, poz. 414 ze zm.¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) Po art. 4 wprowadza się art. 4¹ w brzmieniu:

„Art. 4¹. Działania inwestora uważa się za legalne do czasu, gdy właściwy organ nie stwierdzi, że naruszają przepisy prawa.”

2) Po art. 10 wprowadza się art. 10¹ w brzmieniu:

„Art. 10¹. Organ administracji waży sprzeczne interesy, dając pierwszeństwo ugodowym formom rozstrzygania sporów.”

3) Po art. 10¹ wprowadza się art. 10² w brzmieniu:

„Art. 10². Inwestor może zmienić w dowolnym czasie sposób zabudowy nieruchomości oraz sposób użytkowania obiektu budowlanego, z zastrzeżeniem nakazów i zakazów wynikających z przepisów prawa.”

4) Po art. 21 wprowadza się art. 21¹ w brzmieniu:

„Art. 21¹. Projektant ponosi odpowiedzialność cywilną, karną i zawodową za zgodność projektu budowlanego z przepisami prawa, w szczególności warunkami technicznymi, jakim powinien odpowiadać obiekt budowlany”.

5) Art. 28 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 28.1. Roboty budowlane można rozpocząć po zgłoszeniu zamiaru inwestycyjnego właściwemu organowi administracji, z jednoczesnym przedłożeniem projektu budowlanego, a w przypadku gospodarczych obiektów budowlanych o powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80

¹ Zmiany wymienionej ustawy po ogłoszeniu tekstu jednolitego (Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623) znalazły się w: Dz. U. z 2011 r. Nr 32, poz. 159, Nr 45, poz. 235, Nr 135, poz. 789, Nr 142, poz. 829 i Nr 185, poz. 1092.

m, planu sytuacyjnego. Pozwolenia na budowę wymagają te przedsięwzięcia, dla których przeprowadzane są oceny oddziaływania na środowisko lub oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, o których mowa w art. 59 ustawy z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku, jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenie oddziaływania na środowisko.”

6) Art. 28 ust. 3 skreśla się.

7) W art. 29 ust. 1 wyrazy „Pozwolenia na budowę nie wymaga budowa:” zastępuje się wyrazami „Pozwolenia na budowę nie wymaga w szczególności realizacja:”.

8) W art. 30 skreśla się ust. 1, 3, 4.

9) W art. 30 w ust. 5 wyrazy „o których mowa w ust. 1” skreśla się.

10) Po art. 30 dodaje się art. 30¹ w brzmieniu:

„Art. 30¹. Właściwy organ wydaje inwestorowi, zgłaszającemu roboty budowlane wymagające projektu budowlanego, dziennik budowy w terminie 7 dni licząc od dnia upływu terminu do wniesienia sprzeciwu. Za każdy dzień zwłoki w wydaniu dziennika budowy wojewoda wymierza organowi karę w wysokości 300 zł.”

11) Po art. 30¹ dodaje się art. 30² w brzmieniu:

„Art. 30².1. Inwestor lub podmiot przez niego upoważniony jest zobowiązany do składania wymaganych informacji o realizowanej inwestycji.

2. Informacjami budowlanymi, o których mowa w ust. 1, są zawiadomienia o:

- 1) rozpoczęciu robót budowlanych;
- 2) zmianie zakresu robót budowlanych;
- 3) przerwaniu robót budowlanych;
- 4) wstąpieniu osoby trzeciej w prawa i obowiązki inwestora;
- 5) zakończeniu robót budowlanych;
- 6) zmianie sposobu użytkowania obiektu budowlanego.

3. Informacje budowlane składane są powiatowemu inspektorowi nadzoru budowlanego, chyba że ustawa stanowi inaczej.

4. Informacje budowlane składane są drogą elektroniczną lub w formie pisemnej.

12) W art. 49b ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Opłata legalizacyjna wynosi 15% wartości zrealizowanego obiektu budowlanego.”

13) Po art. 51 dodaje się art. 51¹ w brzmieniu:

„Art. 51¹. Postępowanie legalizacyjne powinno być poprzedzone wezwaniem inwestora do usunięcia, w określonym terminie, stanu niezgodnego z prawem, z zastrzeżeniem przypadków zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia. Właściwy organ wszczyna postępowanie legalizacyjne w przypadku niepodporządkowania się inwestora wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa.”

14) W art. 59f w ust. 1 po wyrazach „W przypadku stwierdzenia w trakcie obowiązkowej kontroli nieprawidłowości w zakresie, o którym mowa w art. 59a ust. 2), dodaje się wyrazy „właściwy organ – po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa –”

15) Po rozdziale 6 wprowadza się rozdział 6a w brzmieniu:

„Rozdział 6a

Rejestr budowlany

Art. 72¹.1. Tworzy się instytucję rejestru budowlanego, zwanego dalej rejestrem.

2. Rejestr prowadzi w formie elektronicznej starosta.

3. Dla każdej gminy tworzy się oddział rejestru prowadzony w formie elektronicznej.

Art. 72². Rejestr jest powszechnie dostępny. Starosta ma obowiązek zapewnić każdemu wgląd do rejestru w urzędzie oraz drogą elektroniczną w sieci Internet.

Art. 72³. Rejestr składa się z:

- 1) zgłoszonych inwestycji oraz tych dla których wydano pozwolenia na budowę, a nie rozpoczęto robót budowlanych;
- 2) realizowanych inwestycji budowlanych.

Art. 72⁴. Akta rejestrowe obejmują:

- 1) uwierzytelnione odpisy dokumentów, które są przesyłane do starosty w celu umieszczenia wymaganych informacji w Rejestrze;
- 2) akty sporządzane przez starostę, w zakresie informacji gromadzonych w rejestrze.

Art. 72⁵. Inwestorowi, właścicielowi nieruchomości lub jej użytkownikowi wieczystemu przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa lub właściwej jednostki

samorządu terytorialnego, za poniesioną rzeczywistą szkodę, jeżeli mimo obowiązku, inwestycji nie zamieszczono w rejestrze.

Art. 72⁶. W rejestrze ujawnia się następujące informacje:

- 1) oznaczenie decyzji lub zgłoszenia;
- 2) syntetyczny opis inwestycji;
- 3) obszar gminy, na którym następuje lokalizacja inwestycji, wraz ze wskazaniem działek nią objętych;
- 4) oznaczenie inwestora.

Art. 72⁷. Organy właściwe do wydania decyzji lub przyjęcia zgłoszeń, ujawnianych w rejestrze inwestycji budowlanych, są zobowiązane przestać kopie tych decyzji i zgłoszeń do ministra właściwego w sprawach budownictwa w terminie 7 dni od daty uzyskania przez decyzję lub zgłoszenia charakteru ostatecznego.”

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia.

Uzasadnienie

1. Cel i treść proponowanych zmian

Polskie prawo budowlane zasadnie oceniane jest krytycznie. Preregulowanie tej sfery aktywności obywateli i podmiotów gospodarczych, brak elementarnej stabilności prawa, jego daleko idąca dezintegracja, nadmierny uniformizm, fatalna technika legislacyjna, wreszcie znaczny stopień represyjności rozwiązań w połączeniu z brakiem mechanizmów prorozwojowych to podstawowe, choć nie jedyne, wady obowiązującego prawa budowlanego. Próby zmian, dokonywane poprzez liczne i ciągłe nowelizacje, nie poprawiły sytuacji. Wręcz przeciwnie zdecydowanie ją pogorszyły. Nowelizacje, dokonywane fragmentarycznie na zasadzie bieżącej ingerencji, stanowiły zaprzeczenie elementarnych zasad tworzenia prawa. W konsekwencji pojawił się **chaos prawny**, skutkujący już nie tylko brakiem możliwości rozeznania funkcjonujących w tej mierze norm prawnych przez inwestorów, ale istotnymi trudnościami stosowania tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy.

Ten stan rzeczy powoduje, że prawo procesu inwestycyjno-budowlanego nie spełnia należycie roli regulatora interesu publicznego. Z kolei z punktu widzenia inwestora jest wyrazem tolerowania przez państwo niezrozumiałych ograniczeń, naruszających konstytucyjnie chronione prawo własności, ubocznie generując biurokrację i korupcję. W konsekwencji **prawo staje się hamulcem rozwoju gospodarczego kraju.**

Jeżeli tak, to **uzasadnione są propozycje budowy nowego systemu prawa procesu inwestycyjno-budowlanego**, u podstaw którego ległyby pozytywne i negatywne doświadczenia minionych lat i to zarówno krajowe jak i zagraniczne. Powrót do sprawdzonych rozwiązań rodzimych, np. idei kompleksowej regulacji okresu międzywojennego, czy inspiracja rozwiązaniami państw, które m.in. dzięki dobremu prawu stabilnie wspierają rozwój gospodarczy, to dobra droga do osiągnięcia celu – stworzenia przejrzystej, zintegrowanej i działającej pro-rozwojowo regulacji prawnej o statusie kodeksu.

Droga do takiej regulacji jest jednak niełatwa i niewątpliwie wymaga czasu. W oczekiwaniu zatem na Kodeks budowlany zapowiedziany przez Rząd, konieczne staje się dokonanie zmian w obowiązującej ustawie – Prawo budowlane tak aby, nie burząc systemu, poprawić to co możliwe i konieczne.

U podstaw przedkładanych zmian obowiązującej ustawy – Prawo budowlane leży pragmatyzm. Proponowane zmiany idą w pięciu podstawowych kierunkach.

Po pierwsze **projektowane rozwiązania nawiązują do opartej o prawo własności wolności budowlanej**. To co dotąd było w ustawodawstwie niedoceniane staje się podstawą, na której opierają się propozycje zmian. Zrywa się z dotychczasowym rozumieniem prawa do zabudowy (zob. art. 10 ust. 2). Prawo to przestaje być wyjątkiem od zasady. Staje się zasadą, od której dopuszczalne są wyjątki. W rezultacie to nie inwestor jest zobowiązany do przywołania regulacji umożliwiających podjęcie określonego zamierzenia, bo to jest z istoty dozwolone, ale państwo (samorząd) winno wykazać gdzie i dlaczego budować nie można ze względu na ważny interes publiczny.

Po drugie przedkładany projekt zmian idzie w kierunku uproszczenia formalnej strony procesu inwestycyjno-budowlanego. Nagromadzone latami regulacje tworzą gęszcz przepisów, które z trudem można poznać i stosować. Nie dziwi stosunkowo szerokie zjawisko samowoli budowlanej w naszym kraju, kiedy zniecierpliwiony inwestor rozpoczyna roboty budowlane nie spełniwszy niejasnych wymogów prawa. Stąd **propozycja uproszczenia procesu decyzyjnego** na etapie starań o legalne rozpoczęcie inwestycji (**zgłoszenie budowy jako zasada**, a pozwolenie na budowę dla inwestycji, która wymaga oceny jej oddziaływania na środowisko – zob. art. 28 ust. 1). W konsekwencji następuje **zmiana charakteru kontroli działań inwestora z kontroli prewencyjnej (zapobiegawczej) na kontrolę następczą**. Daje to inwestorowi możliwość dużo szybszego niż dotąd rozpoczynania inwestycji, a administracji publicznej nie pozbawia możliwości kontroli robót budowlanych i doprowadzenia nielegalnych działań inwestora do stanu zgodnego z prawem. **Inwestor rozpoczyna roboty budowlane po złożeniu stosownego zgłoszenia i przedłożenia projektu budowlanego, za który pełną odpowiedzialność bierze projektant a nie jak dotąd organ administracji, a nadzór budowlany sprawdza czy roboty budowlane są wykonywane zgodnie z prawem**. Jeżeli tak nie jest, podejmuje czynności mające na celu doprowadzenie do ich legalizacji, a dopiero gdy nie jest to możliwe, nakazuje rozbiórkę realizowanego obiektu. W proponowanych tezach do Kodeksu zmienia się zatem rola i miejsce administracji publicznej w procesie inwestycyjnym. Administracja przestaje stanowić o prawach i obowiązkach inwestorów. Wraca do funkcji kontroli przestrzegania prawa przez inwestorów.

Po trzecie projektowane zmiany wprowadzają zasadę **domniemania legalności działań inwestora**. Działania te uważa się za legalne do czasu gdy właściwy organ nie stwierdzi, że naruszają przepisy prawa (zob. art. 4¹).

Po czwarte proponuje się **wprowadzenie ugodowych form doprowadzania inwestycji do stanu zgodnego z prawem**, obligatoryjnie poprzedzających wszczynanie stosownych postępowań administracyjnych (zob. art. 51¹ i art. 59f ust. 1).

Po piąte w celu zapewnienia jawności procesu inwestycyjno-budowlanego, w projektowanych rozwiązaniach **wprowadza się instytucję rejestru budowlanego**. Rejestr zawiera informacje o planowanych i realizowanych inwestycjach publicznych oraz informacje o innych zamierzonych i realizowanych inwestycjach budowlanych, zapewniając kompleksową informację na temat działalności inwestycyjnej na określonym obszarze.