



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VI kadencja
Prezes Rady Ministrów
DSPA-140-249(4)/08

Warszawa, 23 października 2008 r.

Pan
Bronisław Komorowski
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Przekazuję przyjęte przez Radę Ministrów **stanowisko** wobec komisyjnego projektu ustawy:

- **o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1048).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Infrastruktury do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

Wiceprezes
Rady Ministrów
(-) Grzegorz Schetyna

Stanowisko Rządu do projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1048)

Projekt *ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1048)* przedstawiony przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” wprowadza ułatwienia dotyczące prowadzenia procesu inwestycyjnego starając się wyeliminować najistotniejsze bariery inwestycyjne. Projekt ten jest zbieżny z rządowym projektem *ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury skierowanym obecnie pod obrady KERM.

Propozycje wprowadzenia zmian do ustawy Prawo budowlane w obu projektach sprowadzają się do racjonalizacji procesu budowlanego. Zmiany te mają na celu uproszczenie procesu budowlanego poprzez rezygnację ze zbędnych procedur administracyjnych i zaproponowanie takich rozwiązań prawnych, które w odmienny niż dotychczas sposób a zgodny z obecnymi warunkami społeczno-gospodarczymi, regulują procedury prawne, m. in. poprzedzające rozpoczęcie robót budowlanych.

Zaproponowane zmiany zakładają zupełnie nowe rozwiązania prawne, które dotyczą w szczególności:

- zniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę i zastąpienia go wpisem do rejestru robót budowlanych,
- rezygnację z kontroli projektu budowlanego przez organ administracji architektoniczno-budowlanej,
- zniesienia konieczności uzyskiwania przez inwestora pozwolenia na użytkowanie obiektu.

Propozycje zmian przepisów ustawy Prawo budowlane określają wymagania dotyczące odpowiedzialności inwestora, projektanta i kierownika budowy związanych z procesem budowlanym. Wyliczają roboty budowlane, do wykonywania których nie wymagane jest dokonanie ich rejestracji.

Zmiany konsekwentnie utrzymują możliwość kontroli budowy przez organy nadzoru budowlanego, co skutkować może, w razie stwierdzenia nieprawidłowości, żądaniem doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z obowiązującymi przepisami prawa (zgoda urbanistyczna, przepisy techniczno-budowlane itp.), a w skrajnym przypadku, wobec braku określonych działań inwestora, decyzją o rozbiórce obiektu.

Projekt nowelizacji przygotowany przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” przewiduje, że roboty budowlane będzie można rozpocząć po zawiadomieniu właściwego organu o zamiarze wykonania robót budowlanych i braku wydania przez ten organ decyzji o odmowie wpisu do rejestru tych robót. Wymogiem ich rozpoczęcia będzie również złożenie oświadczenia o posiadaniu prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane. Projekt budowlany będzie musiał spełniać wymagania określone w zgodzie urbanistycznej, jeżeli jest ona wymagana zgodnie z przepisami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Określenie istoty „zgody urbanistycznej” zawiera art. 3 w pkt 12a.

Do użytkowania obiektu będzie można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy. Użytkowanie obiektu bez spełnienia tego warunku powoduje wymierzenie kary z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu.

Zmiany do ustawy Prawo budowlane przedstawione przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” wychodzą naprzeciw oczekiwaniom wielu grup związanych z inwestowaniem – inwestorów, projektantów, a także samorządów, jednakże szczegółowe zapisy tego projektu budzą pewne wątpliwości, które w opinii Rządu w projekcie

przygotowanym przez Ministerstwo Infrastruktury zostały rozwiązane w sposób kompleksowy z pełną analizą skutków wprowadzanych zmian. W związku z powyższym należy zwrócić uwagę na następujące elementy.

Rządowy projekt *ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw*, poza rozwiązaniami zaproponowanymi w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane przygotowanym przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo”, wprowadza wzmocnienie odpowiedzialności personalnej dotychczasowych uczestników procesu inwestycyjnego. Dotyczy to w szczególności projektanta i sprawdzającego, którzy zobowiązani są do złożenia oświadczenia o wykonaniu projektu budowlanego zgodnie ze zgodą urbanistyczną, obowiązującymi przepisami i zasadami wiedzy technicznej, uzyskaniu wymaganych opinii, uzgodnień i sprawdzeń oraz wykonaniu informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia.

Istotna różnica dotyczy również pojęcia zgody urbanistycznej; pomimo, że obydwa projekty posługują się tym określeniem, to w projekcie rządowym ma to związek z głębszą zmianą systemową zawartą w projekcie zmian do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z rządowym projektem ustawy zgodą urbanistyczną jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo decyzja o zatwierdzeniu urbanistycznego planu realizacyjnego.

Zwrócić należy uwagę, że projekt przedstawiony przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” poprzez zapis art. 29 w nowym brzmieniu powoduje wyłączenie dużej ilości obiektów budowlanych oraz robót budowlanych spod kontroli ustawy Prawo budowlane, co w połączeniu z obowiązującymi przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwarza ryzyko powstawania obiektów na terenach nie przeznaczonych pod zabudowę. Ta kwestia w projekcie rządowym jest rozwiązana z uwzględnieniem zasady poszanowania ładu przestrzennego i w sposób nie stwarzający zagrożeń niekontrolowanego w pełni budownictwa. Znacznie węższy jest katalog budów i robót budowlanych niewymagających zgłoszenia zamierzonej inwestycji, a zatem nie spowoduje to tworzenia się chaotycznej zabudowy na przypadkowych terenach, przy utrzymaniu uproszczonej procedury jaką jest rejestracja.

Projekt Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” co prawda wprowadza możliwość rozpoczęcia robót budowlanych po zgłoszeniu zamiaru ich wykonania i wpisie do rejestru robót budowlanych, ale jest to ułatwienie dość pozorne, gdyż zgodnie z art. 35 projektu ww. ustawy utrzymuje się sprawdzającą rolę organu administracji architektoniczno-budowlanej, co będzie skutkowało prowadzeniem postępowania administracyjnego. Natomiast projekt rządowy zakłada i w pełni doreguluje system oceny składanego wniosku o rejestrację zamierzonej inwestycji ograniczając rolę organu wyłącznie do sprawdzenia techniczno-formalnego kompletności wniosku.

Poprzez uchylenie art. 36a oraz pozostawienie w art. 50 w projekcie Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo”, zapisu o konieczności wstrzymania robót budowlanych w przypadku stwierdzenia ich wykonywania w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi, mienia bądź zagrożenie środowiska lub niezgodnie z projektem, zgodą urbanistyczną lub przepisami techniczno-budowlanymi, zostało stworzone rozwiązanie, w którym nawet niewielkie odstępstwo od zatwierdzonego projektu budowlanego będzie skutkowało wstrzymaniem robót budowlanych, a w konsekwencji nakazaniem wykonania czynności w celu doprowadzenia wykonanych robót budowlanych do zgodności z projektem, a nawet rozbiórki wykonanych obiektów.

Projekt przygotowywany w Ministerstwie Infrastruktury stwarza w tym zakresie daleko idące uproszczenie, poprzez zachowanie art. 36a, przewidującego możliwość

wprowadzenia zmian istotnych w zarejestrowanym projekcie budowlanym oraz wprowadzenia zmian nieistotnych za zgodą autora projektu.

Art. 56 ust. 3 po zmianie zaproponowanej przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo”, określający rodzaje budynków i budowli nie podlegających obowiązkowi uzyskania pozwolenia na użytkowanie stanowi zbyt wąski katalog obiektów budowlanych, które faktycznie nie wymagają tak dokładnego sprawdzenia przed oddaniem budynku do użytkowania.

Projekt rządowy w art. 56 proponuje precyzyjny katalog inwestycji – określając ich kategorie, po zrealizowaniu których wymagany jest odbiór budynku przez Inspekcję Sanitarną, Inspekcję Pracy i Państwową Straż Pożarną.

Uchylenie art. 49 w projekcie Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo”, likwiduje obowiązujący obecnie mechanizm zniechęcający do podejmowania ryzyka dokonywania samowoli budowlanych. Niweczy to też wieloletnie działanie administracji w celu znacznego ograniczenia powstawania samowoli budowlanych, które to działanie znacznie ograniczyło ten proceder poprzez stworzenie systemu kar i konsekwentne ich stosowanie.

Projekt rządowy zachowuje ten model wprowadzając jednak bardziej adekwatny system kar.

Jednocześnie projekt rządowy proponuje wzmocnienie kontroli nad procesem rejestracji poprzez mechanizm informacji publicznej. Rejestr jest jawny i podlega publikacji na stronach internetowych właściwego organu oraz w Biuletynie Informacji Publicznej pozwalając na efektywną kontrolę społeczną.

W sytuacji zniesienia pozwoleń na budowę projekt Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” nie wprowadza żadnego mechanizmu wypełniającego wymogi ustanowione dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny wpływu wywieranego przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne. Według dyrektywy 85/337/EWG zezwolenia na realizację inwestycji mogących mieć znaczący wpływ na środowisko, w systemach prawnych państw członkowskich, udzielane były w drodze decyzji administracyjnej, w stosunku, do której przysługuje odwołanie i możliwość złożenia skargi do sądu administracyjnego. Udzielenie zezwolenia na realizację inwestycji w formie decyzji administracyjnej jest tym bardziej istotne, ponieważ dyrektywa 85/337/EWG zawiera szereg przepisów dotyczących udziału społeczeństwa, w tym organizacji ekologicznych w procedurach dotyczących środowiska, przyznając tym podmiotom uprawnienia do udziału w postępowaniach zmierzających do wydania zezwolenia na inwestycję, a także odwoływania się od decyzji wydanych w ramach tych postępowania i składania skarg do sądu administracyjnego, także w sytuacji gdy podmioty te nie brały udziału w postępowaniu w ramach, którego dana decyzja była wydana.

Projekt rządowy zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadza instytucję „zezwolenia na realizację przedsięwzięcia” wydawanej w oparciu o projekt budowlany, wypełniającą przytoczone wyżej wymogi dyrektywy oraz poprzez kompatybilność z projektem ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko pozwala na uproszczenie postępowania administracyjnego łącząc decyzję środowiskową z decyzją na realizację przedsięwzięcia.

Zauważyć należy, że projekt ustawy Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” w ogóle nie uwzględnia przepisów, przekazanej do podpisu Prezydenta RP, ustawy o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, w którym dokonano transpozycji przepisów dyrektywy 85/337/EWG. Przedłożony poselski projekt ustawy nie jest należycie skorelowany z projektem ustawy, gdyż jego przepisy dotyczące materii ocen oddziaływania na środowisko odwołują się do przepisów ustawy – Prawo ochrony środowiska.

Ponadto, art. 22 przedłożonego projektu ustawy nowelizujący ustawę o transporcie kolejowym, wprowadza w art. 9ac tej ustawy wymóg zawiadomienia jedynie o fakcie wydania zaświadczenia o wpisie do rejestru robót budowlanych, podczas gdy zgodnie z dyrektywą 85/337/EWG zawiadomienie to obejmować musi treść decyzji zezwalającej na realizację inwestycji wraz z jej uzasadnieniem zawierającym określone elementy.

Jednocześnie na uwagę zasługuje fakt, że projekt ustawy Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” nie reformuje systemu zależności między innymi pomiędzy ustawą – Prawo budowlane a ustawami o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawy – Prawo geodezyjne i kartograficzne. Zmiany merytoryczne zakresu obowiązkowych geodezyjnych inwentaryzacji powykonawczych rzutują na treść informacyjną mapy zasadniczej, krajowego systemu informacji o terenie, a przez to podstawowej infrastruktury danych przestrzennych, o których mowa w Dyrektywie INSPIRE.

Należy również zauważyć, iż w uzasadnieniu do ustawy Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” zapewnia się, iż projektowane regulacje nie spowodują skutków finansowych dla budżetu państwa. Jednakże niektóre rozwiązania wpłyną na zmniejszenie dochodów budżetu państwa w związku z uchYLENIEM przepisów dotyczących opłat legalizacyjnych. Również propozycja wprowadzenia zryczałtowanego odszkodowania dla wnioskodawcy za opóźnienia w wydawaniu dziennika budowy lub decyzji o odmowie wpisu do rejestru robót budowlanych w wysokości 1.000 zł za każdy dzień zwłoki może powodować konieczność poniesienia dodatkowych wydatków z budżetu państwa. Należy ponadto zwrócić uwagę, że przepis ten może mieć charakter korupcyjny.

Wspomniana już zmiana polegająca na uchYLENIU art. 36a Prawa budowlanego, która zakłada, że w czasie budowy projektant w uzgodnieniu z inwestorem może dokonywać zmian w ramach zgody urbanistycznej i powszechnie obowiązujących przepisów, mogłaby sprzyjać ewentualnym obejściom podatkowym oraz konieczności angażowania służb podatkowych w celu przeprowadzenia kontroli prawidłowości dokonywanych rozliczeń z tytułu podatku od towarów i usług. Należy zauważyć, że zmiana przeznaczenia budowanego obiektu w odniesieniu do pierwotnego projektu (np. z mieszkalnego na użytkowy) mogłaby się wiązać z koniecznością dokonywania korekt w podatku od towarów i usług w trakcie procesu inwestycyjnego. Brak stosownej dokumentacji potwierdzającej zmianę przeznaczenia lub zwiększenia metrażu sprzyjałby ewentualnym obejściom podatkowym.

W projekcie Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo”, w sytuacji gdy obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę zostaje zastąpiony zamiarem wykonania robót budowlanych i wpisem do rejestru, brak jest rozwiązania, które byłoby pomocne przy prawidłowym określaniu podstawy opodatkowania w podatku od towarów i usług dla budowy, dostawy i remontów budynków i lokali mieszkalnych. W szczególności w projektowanych zmianach brak jest przepisu, z którego wynikałoby m.in. przeznaczenie budynku (możliwość całorocznego używania, powierzchnia użytkowa budowanych lub remontowanych obiektów i rodzaj pomieszczeń). Dane te pozwalałyby na wykluczenie z preferencji podatkowych budynków letniskowych, niegwarantujących całorocznego użytkowania. Zaproponowana w projekcie ustawy zmiana koncepcji polegająca na zastąpieniu pozwoleń na budowę wpisem do rejestru robót budowlanych powinna być odzwierciedlona w przepisach o opłacie skarbowej w sposób adekwatny do systematyki tej ustawy. Projekt nie odzwierciedla negatywnych skutków finansowych dla gmin, wynikających z wyeliminowania niektórych przedmiotów opłaty skarbowej.

Zwraca również uwagę konieczność wykreślenia z projektu ustawy art. 25, w którym zaproponowano uchYLENIE lit. c w art. 67 ust. 2 pkt 3 *ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej* (Dz. U. Nr 64, poz. 593, z późn. zm.). Wykreślenie wyżej wskazanego

przepisu i nie zastąpienie go innym spowoduje lukę w prawie i wystąpienie sytuacji, w której podmioty prowadzące działalność gospodarczą w zakresie prowadzenia placówki zapewniającej całodobową opiekę osobom niepełnosprawnym, przewlekle chorym lub osobom w podeszłym wieku będą prowadziły swoją działalność w każdym obiekcie budowlanym bez konieczności spełniania jakichkolwiek wymogów (np. przeciwpożarowych, sanitarnych), co może zagrozić bezpieczeństwu ludzi przebywających w tych budynkach.

Podsumowując należy podkreślić, że przedstawione przez Komisję Nadzwyczajną „Przyjazne Państwo” propozycje usprawniające dotychczasowe procedury dotyczące inwestycji budowlanych w swych założeniach są zbieżne z polityką obecnego rządu. Ustawa ta jednak wymaga szczegółowej analizy skutków, jakie mogą wywołać, tak zaproponowane zapisy. Zważywszy, że projekt rządowy w zasadniczych założeniach odpowiada założeniom przedstawionym w projekcie ustawy Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo”, regulując przy tym, w sposób kompleksowy i szczegółowy projektowaną materię, z uwzględnieniem koniecznych zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko oraz kilkudziesięciu innych ustaw, należy doprowadzić do połączenia prac nad obiema ustawami i kontynuowaniem prac nad projektem przygotowanym w Ministerstwie Infrastruktury.