



**KANCELARIA  
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 5 października 2021 r.

**Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

**(druk nr 503)**

**I. Cel i przedmiot ustawy**

Podstawowym założeniem ustawy jest wyodrębnienie szczególnej kategorii budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których budowa nie będzie się wiązała z koniecznością uzyskania pozwolenia na budowę, ustanowienia kierownika budowy oraz prowadzenia dziennika budowy, a ponadto nie będzie podlegała kontroli organów administracji architektoniczno-budowlanej przed rozpoczęciem prac budowlanych.

Jak wynika z uzasadnienia do projektu ustawy, potrzeba wprowadzenia takich zmian w wyniku z konieczności zapewnienia prostych rozwiązań prawnych umożliwiających budowę domów jednorodzinnych w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych.

W dotychczasowym stanie prawnym, nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane (art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego).

Na podstawie nowego art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego (art. 1 pkt 2 noweli), nie będzie wymagało pozwolenia na budowę, natomiast wymagać ma zgłoszenia, budowa wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora.

Inaczej niż w przypadku budowy wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, w stosunku do kategorii budynków określonych w dodanym art. 29 ust. 1 pkt 1a, wyłącza się instytucję sprzeciwu organu administracji architektoniczno-budowlanej. Do budowy będzie można przystąpić po doręczeniu zgłoszenia organowi.

Do budowy tej kategorii budynków mieszkalnych nie będzie się stosowało także szeregu innych przepisów Prawa budowlanego. W szczególności organ administracji architektoniczno-budowlanej nie będzie sprawdzał zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i innymi aktami prawa miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu, wymaganiami ochrony środowiska, ustaleniami uchwały o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi, kompletności projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego, w tym dołączenia wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń, czy też posiadania przez projektanta i projektanta sprawdzającego odpowiednich uprawnień budowlanych.

W art. 1 w pkt 7 noweli inwestor zostaje zwolniony z obowiązku ustanowienia dla budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego, kierownika budowy, a w konsekwencji również z wymogu prowadzenia dziennika budowy.

Na podstawie art. 30 ust. 2a pkt 7 Prawa budowlanego, inwestor będzie obowiązany złożyć oświadczenie, że przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nieustanowienia kierownika budowy oraz że dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna.

Po zakończeniu budowy inwestor dołączy do zawiadomienia o jej zakończeniu oświadczenie o dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych, w sposób zgodny z przepisami oraz o zgodności wykonania budynku z projektem budowlanym oraz przepisami techniczno-budowlanymi. Złożenie oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym stypizowano jako wykroczenie zagrożone karą grzywny.

## **II. Przebieg prac legislacyjnych**

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2021 r. (druk sejmowy nr 1534).

Jego pierwsze czytanie miało miejsce w Komisji Infrastruktury oraz w Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. W drugim czytaniu posłowie zgłosili do projektu: wniosek o odrzucenie go w całości oraz 11 poprawek. Zarówno wniosek o odrzucenie jak i poprawki nie znalazły poparcia w trzecim czytaniu.

Za przyjęciem ustawy głosowało 248 posłów, przy 178 głosach przeciw i 20 głosach wstrzymujących się.

## **III. Uwagi**

1. Na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego (art. 1 pkt 2 noweli), nie będzie wymagać pozwolenia na budowę, natomiast będzie wymagać zgłoszenia, budowa wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora.

Do budowy tej kategorii budynków mieszkalnych nie będzie się stosowało szeregu przepisów Prawa budowlanego. W szczególności organ administracji architektoniczno-budowlanej nie będzie sprawdzał zgodności zgłoszenia z przepisami, w tym z przepisami techniczno-budowlanymi, wyłączona zostaje instytucja sprzeciwu organu, a inwestor nie będzie obowiązany ustanowić kierownika budowy, przyjmując na siebie odpowiedzialność za kierowanie budową oraz za kompletność dokumentacji budowlanej.

Opisane zmiany wydają się liberalizować proces budowlany, należy jednak zwrócić uwagę również na odwrotny aspekt takiego przedsięwzięcia legislacyjnego. Analizując ustawę pod tym kątem, należy to czynić przez pryzmat zasady zaufania do państwa i prawa, o której mowa w art. 2 Konstytucji.

Przepisy Prawa budowlanego wyłączone w przypadku budynków, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy, mają charakter nie tylko restrykcji wobec inwestora.

Regulacje te spełniają również funkcję ochronną, zapewniając inwestorowi i innym zainteresowanym podmiotom, że proces budowlany jest prowadzony zgodnie z przepisami prawa, przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje, oraz jest kontrolowany przez organy administracji architektoniczno-budowlanej.

Opiniowana ustawa przenosi ciężar odpowiedzialności za prowadzenie budowy wspomnianej kategorii budynków, z profesjonalnych uczestników procesu budowlanego na inwestora, który może być osobą działającą w zaufaniu do prawa, za to nie znającą przepisów techniczno-budowlanych, ani nawet nie zdającą sobie sprawy z konsekwencji ich naruszenia (od nakazu rozbiórki, do odpowiedzialności cywilnej lub karnej).

W takim kontekście pozbawienie organów administracji architektoniczno-budowlanej możliwości kontroli zgłoszenia budowy pod kątem jej zgodności z przepisami prawa zanim zostanie ona rozpoczęta, może w praktyce raczej pogorszyć niż polepszyć sytuację inwestora.

2. Zgodnie z pkt 1a dodawanym do art. 29 ust. 1 Prawa budowlanego, nie wymaga pozwolenia na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, budowa wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m<sup>2</sup>, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora. Z kolei w myśl art. 30 ust. 2a pkt 6 Prawa budowlanego, inwestor będzie obowiązany dołączyć do zgłoszenia oświadczenie, że planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.

Art. 29 ust. 1 pkt 1a w związku z art. 30 ust. 2a pkt 6 mogą powodować istotne problemy interpretacyjne. Treść tego pierwszego przepisu, w kontekście odpowiedzialności karnej inwestora za jego naruszenie, powinna być szczególnie precyzyjna.

Określenie „prowadzenie budowy w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora” nie spełnia tego warunku. Bez odpowiedzi pozostawia na przykład pytanie, czy odpowiedzialnością karną za naruszenie art. 29 ust. 1 pkt 1a w związku z art. 30 ust. 2a pkt 6 Prawa budowlanego będzie zagrożona sprzedaż domu po zakończeniu budowy czy też jego wynajem.

3. W myśl art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego, nie wymaga pozwolenia na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia, budowa wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych (...). Zważywszy, że kondygnacja może być kondygnacją podziemną (art. 15a ust. 5 pkt 1 Prawa budowlanego *a contrario*), art. 29 ust. 1 pkt 1a można interpretować na dwa sposoby: jako dwie kondygnacje nadziemne i dowolną liczbę kondygnacji podziemnych albo dwie kondygnacje wliczając w to także kondygnację podziemną.
  
4. W art. 1 w pkt 5 noweli, w art. 34 w ust. 2c Prawa budowlanego posłużono się określeniem „uprawnienia do projektowania w specjalności konstrukcyjno-budowlanej uprawniające do sporządzania projektów w zakresie rozwiązań architektonicznych”. Należy zauważyć, że przepisy prawa nie przewidują dotychczas uprawnień o takim zakresie.
  
5. W związku ze zniesieniem instytucji sprzeciwu organu administracji architektoniczno-budowlanej wobec budowy budynku, o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a Prawa budowlanego, wyłączenia wymagało szereg przepisów tej ustawy. Należy rozważyć, czy wyłączenie nie powinno dotyczyć także art. 29 ust. 5e, zobowiązującego organ administracji architektoniczno-budowlanej do ostemplowania projektu niezwłocznie po upływie terminu na wniesienie sprzeciwu.

*Maciej Telec*

*Główny legislator*