



**KANCELARIA
SENATU**

BIURO LEGISLACYJNE

Warszawa, 24 czerwca 2022 r.

Opinia do ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

(druk nr 736)

I. Cel i przedmiot ustawy

Ustawa o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, ma przyspieszyć cyfryzację postępowania administracyjnego w sprawach z zakresu prawa budowlanego, poprzez:

- 1) ustanowienie elektronicznego dziennika budowy prowadzonego w systemie Elektronicznego Dziennika Budowy (system EDB),
- 2) ustanowienie książki obiektu budowlanego prowadzonej w postaci elektronicznej przez system Elektronicznej Książki Obiektu Budowlanego (system EKOB),
- 3) założenie portalu e-Budownictwo;
- 4) wprowadzenie Centralnego Rejestru Osób Posiadających Uprawnienia Budowlane (system e-CRUB),
- 5) umożliwienie uzgodnienia pod względem zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej, sporządzonych w postaci elektronicznej: projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego, projektu technicznego oraz projektu urządzenia przeciwpożarowego.

Dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przeznaczony do rejestrowania przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót budowlanych, mających znaczenie przy ocenie technicznej prawidłowości wykonywania tych robót.

Dziennik budowy prowadzi się odrębnie dla każdego obiektu budowlanego wymagającego pozwolenia na budowę, pozwolenia na rozbiórkę albo zgłoszenia, w postaci papierowej albo elektronicznej.

Dziennik w postaci elektronicznej prowadzi się w systemie Elektroniczny Dziennik Budowy, zwanym „systemem EDB”. Za jego prowadzenie zgodnie z przepisami ustawy odpowiada kierownik budowy.

Uprawnionymi do dokonania wpisu w dzienniku budowy są

- 1) uczestnicy procesu budowlanego;
- 2) geodeta uprawniony wykonujący na terenie budowy czynności geodezyjne na potrzeby budownictwa;
- 3) upoważnieni pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów powołanych do kontroli przestrzegania przepisów na terenie budowy, w ramach dokonywanych czynności kontrolnych.

Inwestor zapewnia dołączenie do dziennika budowy kopii uprawnień budowlanych osób pełniących funkcje kierownika budowy, kierownika robót, inspektora nadzoru inwestorskiego oraz projektanta sprawującego nadzór autorski.

O wydanie dziennika budowy występuje inwestor a organem właściwym do jego wydania jest organ administracji architektoniczno-budowlanej albo organ nadzoru budowlanego – w przypadku robót budowlanych objętych decyzją o legalizacji budowy lub o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

Wydanie dziennika budowy następuje przez ostemplowanie przedłożonego przez inwestora dziennika budowy prowadzonego w postaci papierowej albo zapewnienie dostępu w systemie EDB do dziennika budowy prowadzonego w postaci elektronicznej. Każdemu wydawanemu dziennikowi budowy prowadzonemu w postaci elektronicznej nadaje się w systemie EDB indywidualny numer.

Dziennik budowy prowadzony w postaci papierowej można kontynuować w postaci elektronicznej, natomiast dziennik budowy prowadzony w postaci elektronicznej może być kontynuowany tylko w postaci elektronicznej.

W przypadku zakończenia robót budowlanych kierownik budowy zamyka wpisem dziennik budowy. Zamknięcie dziennika budowy prowadzonego w postaci elektronicznej następuje przez nadanie mu w systemie EDB statusu „zamknięty”.

System EDB służy do wydawania oraz prowadzenia dzienników budowy w postaci elektronicznej. Adres strony internetowej, na której jest udostępniony system EDB, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu.

W celu wystąpienia o wydanie dziennika budowy prowadzonego w postaci elektronicznej oraz dokonywania wpisów w tym dzienniku, inwestor oraz osoby uprawnione do dokonywania wpisów są obowiązane posiadać konto w systemie EDB.

System EDB zapewnia dostęp do dziennika budowy prowadzonego w postaci elektronicznej przez okres prowadzenia robót budowlanych. Po upływie 25 lat od dnia nadania statusu „oddany do użytkowania” – w przypadku budowy oraz „zamknięty” – w przypadku robót budowlanych innych niż budowa, dane zgromadzone w systemie EDB dotyczące indywidualnego dziennika budowy są usuwane, z uwzględnieniem przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach.

Organom administracji architektoniczno-budowlanej, organom nadzoru budowlanego oraz innym organom uprawnionym do kontroli przestrzegania przepisów na terenie budowy zapewnia się dostęp do systemu EDB o charakterze stałym lub czasowym – na czas przeprowadzenia kontroli przestrzegania przepisów na terenie budowy.

Dostęp do systemu EDB o charakterze stałym przydziela Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego lub podmiot przez niego upoważniony. Dostęp do systemu EDB o charakterze czasowym może przydzielić Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, organ, któremu przydzielono dostęp do systemu EDB o charakterze stałym oraz inwestor lub kierownik budowy.

Książka obiektu budowlanego jest dokumentem przeznaczonym do dokonywania wpisów w zakresie m.in. informacji o obiekcie budowlanym, imienia i nazwiska albo nazwy, adresu zamieszkania lub siedziby oraz e-maila właściciela lub zarządcy, ekspertyz i opinii technicznych dotyczących obiektu budowlanego oraz imion i nazwisk osób, przez które zostały sporządzone, przeglądów technicznych, konserwacji oraz napraw urządzeń przeciwpożarowych, oraz imion i nazwisk osób, które dokonały tych czynności, robót budowlanych związanych z obiektem budowlanym, a wykonywanych po oddaniu do użytkowania, katastrof budowlanych dotyczących obiektu budowlanego oraz decyzji, postanowień, zaświadczeń i innych dokumentów wydanych przez organy administracji publicznej, dotyczących obiektu budowlanego.

Obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie obejmuje m.in. budynków mieszkalnych jednorodzinnych, garażowych i gospodarczych w zabudowie jednorodzinnej, czy też obiektów budowlanych budownictwa zagrodowego i letniskowego.

Książkę obiektu budowlanego zakłada właściciel lub zarządca obiektu budowlanego wskazując w niej osobę fizyczną do prowadzenia książki.

Uprawnionymi do dokonywania wpisów w książce obiektu budowlanego są:

- 1) właściciel lub zarządca obiektu budowlanego w zakresie niezbędnym do założenia książki obiektu budowlanego oraz jej zamknięcia;
- 2) osoba wskazana w książce obiektu budowlanego do jej prowadzenia;
- 3) osoby przeprowadzające kontrole obiektu budowlanego.

Książkę obiektu budowlanego zakłada się i prowadzi w postaci elektronicznej w systemie Elektroniczna Książka Obiektu Budowlanego, zwanym „systemem EKOB”. Adres strony internetowej, na której jest udostępniony system EKOB, Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego udostępnia w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu.

W przypadku zmiany właściciela lub zarządcy obiektu budowlanego dotychczasowy właściciel lub zarządca obiektu budowlanego przekazuje nowemu właścicielowi lub zarządcy tego obiektu książkę obiektu budowlanego. Książkę obiektu budowlanego prowadzoną w postaci elektronicznej przekazuje się w systemie EKOB.

Osoba wskazana w książce obiektu budowlanego do jej prowadzenia zapewnia dołączenie do książki obiektu budowlanego planu sytuacyjnego zawierającego w szczególności zaznaczone granice nieruchomości, na której jest usytuowany obiekt budowlany, określenie istniejących miejsc przyłączenia obiektu budowlanego do sieci uzbrojenia terenu, miejsc usytuowania urządzeń przeznaczonych do odcinania instalacji od przyłączy oraz przyłączy od sieci, przebiegu istniejących dróg pożarowych oraz miejsc usytuowania istniejących hydrantów zewnętrznych lub innych punktów poboru wody do celów przeciwpożarowych oraz stanowisk czerpania wody.

Organom nadzoru budowlanego oraz innym organom lub służbom uprawnionym do kontroli przestrzegania przepisów w zakresie utrzymania obiektów budowlanych lub do prowadzenia działań ratowniczych zapewnia się dostęp do systemu EKOB o charakterze stałym lub czasowym – na czas niezbędny do przeprowadzenia czynności.

Portal e-Budownictwo zapewnia możliwość wygenerowania dokumentów związanych z procesem budowlanym, m.in. wniosku o pozwolenie na budowę, zgłoszenia budowy lub wykonywania innych robót budowlanych, wniosku o pozwolenie na rozbiórkę, zgłoszenia rozbiórki, oświadczenia o posiadanym prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, wniosku o zmianę pozwolenia na budowę, wniosku o wszczęcie uproszczonego postępowania legalizacyjnego, zawiadomienia o zakończeniu budowy oraz wniosku o pozwolenie na użytkowanie.

Założenie konta w portalu e-Budownictwo odbywa się przez rejestrację albo uwierzytelnienie. Rejestrując się w portalu e-Budownictwo, należy wskazać e-mail, który stanowi identyfikator użytkownika w portalu. Użytkownik konta może w każdym momencie usunąć konto w portalu e-Budownictwo.

II. Przebieg prac legislacyjnych

Projekt ustawy został wniesiony przez Radę Ministrów w dniu 29 kwietnia 2022 r. (druk sejmowy nr 2245).

Jego pierwsze czytanie miało miejsce w Komisji Infrastruktury. W drugim czytaniu posłowie zgłosili do projektu 14 poprawek, z których poparto 7. Za przyjęciem ustawy głosowało 405 posłów, przy braku głosów przeciw i 45 głosach wstrzymujących się.

III. Uwagi

1. W art. 1 w pkt 21 oraz w pkt 29 noweli zaproponowano dodanie do Prawa budowlanego rozdziału 5a „Dziennik budowy” oraz rozdziału 5d „Książka obiektu budowlanego”.

Prawo budowlane zawiera już rozdział 5a noszący tytuł „Postępowanie w sprawie rozpoczęcia i prowadzenia robót budowlanych z naruszeniem ustawy”. Zastosowany w noweli zabieg legislacyjny polega na tym, że oznacza się go jako rozdział 5b, dotychczasowy rozdział 5b „Zakończenie budowy” oznacza się z kolei jako rozdział 5c oraz dodaje się rozdział 5d „Książka obiektu budowlanego”.

Uzupełnianie ustawy o nowe jednostki redakcyjne w taki sposób narusza dyrektywy Zasad techniki prawodawczej oraz może pociągać za sobą negatywne skutki dla adresatów ustawy.

Zgodnie z § 82 Zasad techniki prawodawczej, zmiana (nowelizacja) ustawy polega na uchyleniu niektórych jej przepisów, zastąpieniu niektórych jej przepisów przepisami o

innej treści lub brzmieniu lub na dodaniu do niej nowych przepisów. Nowelizacja powinna dotyczyć treści lub brzmienia przepisów, a nie ich oznaczenia i systematykcji. Innymi słowy nie powinno się przenieść jednostek redakcyjnych ani przenosić norm wyrażonych w danej jednostce redakcyjnej do innej jednostki.

Oznaczenia przepisów i ich systematykcja służy bowiem do jednoznacznego powoływania danego przepisu zarówno w innych przepisach, w decyzjach organów stosujących, w interpretacjach urzędowych czy w piśmiennictwie prawniczym. Każda zmiana oznaczenia danej jednostki systematycznej powoduje zaburzenia w jej powoływaniu. Prawodawca jest w stanie przeciwdziałać tym zaburzeniom jedynie w przypadku przepisów odsyłających, odpowiednio je nowelizując. Nie jest jednak w stanie tego zrobić w powołaniach danej jednostki zawartych w dotychczasowych aktach wykonawczych oraz w wydanych już orzeczeniach sądowych, decyzjach administracji, interpretacjach urzędowych czy publikacjach doktryny. W skrajnych przypadkach naruszenie zakazu zmieniania oznaczenia jednostek redakcyjnych oraz przenoszenia norm wyrażonych w danej jednostce do innej jednostki może tworzyć pułapki na osoby, które z dobrą wiarą i z zachowaniem należytej staranności próbowały sprawdzić jej obecne brzmienie¹⁾.

2. Zgodnie z art. 12 ust. 5g Prawa budowlanego, dane identyfikujące uprawnienia budowlane, **uznane kwalifikacje zawodowe** oraz dane dotyczące osoby, która nabyła te uprawnienia lub kwalifikacje, podlegają wpisowi do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane. Wydaje się, że za taką regulacją powinna pójść zmiana art. 88a, ponieważ przepis ten określa zawartość tego rejestru.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 38 w lit. a po tiret pierwszym dodaje się kolejne tiret w brzmieniu:

„– lit. a otrzymuje brzmienie:

„a) osób posiadających uprawnienia budowlane lub uznane kwalifikacje zawodowe”;

3. W art. 12 ust. 10 Prawa budowlanego mowa jest o decyzji o uznaniu kwalifikacji zawodowych, podczas gdy ustawa dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania

¹⁾ Wierczyński Grzegorz, Komentarz do rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, [w:] Redagowanie i ogłaszanie aktów normatywnych. Komentarz, wyd. II

kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej posługuje się określeniem „decyzja w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych”.

Propozycja poprawki:

w art. 1 w pkt 4 w lit. g, w ust. 10 wyrazy „decyzja o uznaniu kwalifikacji zawodowych” zastępuje się wyrazami „decyzja w sprawie uznania kwalifikacji zawodowych”;

4. W art. 47m, art. 47s, art. 60h i art. 60q Prawa budowlanego odsyła się do przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Odesłanie takie jest niezgodne z § 156 Zasad techniki prawodawczej, który stanowi, że w przepisie odsyłającym jednoznacznie wskazuje się przepis lub przepisy prawne, do których się odsyła. Wyjątkowo można odesłać do przepisów określonych przedmiotowo jeżeli wyczerpujące wymienienie przepisów prawnych, do których się odsyła nie jest możliwe. Dodatkowo, w art. 84aa Prawa budowlanego odsyła się już do wprost wskazanej ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tak więc w jednym akcie prawnym stosowano by dwie techniki odesłania do tej samej ustawy.

Propozycja poprawki:

w art. 1:

a) w pkt 21:

- *w art. 47m w ust. 6 wyrazy „o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164)”;*
- *w art. 47s w ust. 2 w części wspólnej wyrazy „o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach”;*

b)– w pkt 29, w art. 60h w ust. 10 oraz w art. 60q w ust. 2 wyrazy „o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach” zastępuje się wyrazami „ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach”;

Maciej Telec

Główny legislator