

## **Opinia o uchwalonej przez Sejm RP ustawie o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.**

### **Wprowadzenie:**

Ocena projektu, który ma służyć ułatwieniu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, wymaga przypomnienia podstawowych problemów mieszkalnictwa w Polsce:

- negatywna relacja dochodów części obywateli do kosztów mieszkania (budowy i jego użytkowania)<sup>1</sup>
- rozlewanie się miast i podnoszenia kosztów jego funkcjonowania, obniżanie, jakości życia w mieście<sup>2</sup>.
- zrozumiałe, ale nadmierne, oczekiwania poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w stosunku do możliwości ekonomicznych społeczeństwa i państwa.
- potrzeby ludzi bezdomnych. Nie wydaje się akceptowalne, aby w XXI wieku, w państwie europejskim, świadomość problemu pojawiała się głównie medialnie (w czasie mrozów) a wysiłki (w tej sprawie) organizacji społecznych nie miały systemowego wsparcia. Oczywiście rozwiązanie problemów „bezdomych z konieczności” wymaga nie tylko dachu nad głową.
- sytuacja ludzi o dochodach uniemożliwiających finansowanie opłat eksploatacyjnych, nawet w części subwencjonowanych.

Bardzo ważnym, choć formalnie odrębnym zagadnieniem, jest planowanie przestrzenne. Przestrzeń przewidywalna, przestrzeń racjonalnie wykorzystywana ułatwia a zarazem obniża ryzyka i koszty procesu inwestycyjnego. Dewastacja przestrzeni, która jest skutkiem; ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, specustaw – pomijających planowanie

---

<sup>1</sup> Minimalizacja negatywnej relacji dochodów do kosztów wymaga nie tylko obniżenia poziomu ryzyka regulacyjnego, uproszczenia (skrócenia) procedur, ale głównie obniżenia bezpośredniego kosztu produkcji (budowy) mieszkań, oczywiście przy zachowaniu standardu jakościowego mieszkania. Należy przypomnieć, że niższy koszt produkcji mieszkań znajduje odbicie w niższym koszcie czynszu.

<sup>2</sup> Nie można abstrahować od jakościowych, a w efekcie ekonomicznych konsekwencji rozlewania się struktury miejskiej. To są koszty związane z infrastrukturą techniczną i społeczną. Tych kosztów nie można skompensować ceną ziemi np. rolnej

przestrzenne, pasywnej (wygodnickiej) postawy wielu samorządów i niskiej jakości planów zagospodarowania przestrzennego nie upoważnia do ryzyka ustawowego pogłębiania nieładu przestrzennego charakteryzującego większość terytorium Polski. Wręcz odwrotnie, konieczne jest przeprowadzenie zasadniczej zmiany ustawy o planowaniu przestrzennym, zresztą wielokrotnie zapowiadanej przez rząd.

Z ubolewaniem należy stwierdzić, że wszystkie (wszystkich rządów) inicjatywy dot. mieszkalnictwa de facto nie tylko nie rozwiązywały, choćby częściowo, w/w problemów, ale niejednokrotnie pogarszały sytuację. W dodatku, właśnie z uwagi na niewystarczające (w stosunku do oczekiwań) zaspakajanie potrzeb mieszkaniowych ukształtował się mechanizm nie dopuszczania do odrzucania kolejnych rządowych projektów mieszkaniowych. Nawet, jeśli dana inicjatywa była niemądra, to i tak uzyskiwała akceptację. Nie jest przedmiotem tej opinii odpowiedź czy przyczyną był populizm, strach przed wyborcami, brak wiedzy, czy potrzeby propagandowo polityczne.

Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, wydaje się, że rola państwa winna być ograniczona do funkcji regulacyjnej, a wszystkie ewentualne instrumenty bezpośredniego wsparcia finansowego mają być powiązane z polityką społeczną.

Niniejsza opinia o projekcie ustawy, z uwagi na jej zakres, zawiera odniesienie się tylko do niektórych w/w problemów mieszkalnictwa.

### **Uwagi wraz z wnioskami**

Słusznie, autorzy ustawy zauważają<sup>3</sup> trzy problemy: - bariery proceduralne, -nadmierne koszty, - brak rozwiązań dla miejscowości, w których nie jest prowadzona działalność deweloperska.

Niestety, zaproponowane rozwiązania tylko pozornie minimalizują powyższe problemy.

1. Najkrótszym dowodem, że istniejący porządek prawny (procedury w procesie budowlanym) jest szkodliwy było przyjęcie szeregu spec-ustaw mających ułatwić (umożliwić?) prowadzenie określonych inwestycji. Oznacza to, że państwo uznało (słusznie) istniejący porządek prawny, którego jest autorem, za nie wydolny. Podstawowe negatywne zjawiska to przeciągające się uzgadnianie projektów wynikające z niejednoznaczności wymagań i wykorzystywania przez dostawców mediów naturalnej pozycji monopolistycznej. Nie tylko przepisy, ale i praktyka funkcjonowania właściwych organów tworzy sytuację, że prawo do inwestycji budowlanej jest przywilejem udzielanym przez instytucje, a nie ich (organów) powinnością wobec inwestora, (Oczywiście, inwestora uwzględniającego, określone

---

<sup>3 3</sup> Wynika to także z uzasadnienia i wyjaśnień w czasie I czytania ustawy

przepisami powszechnymi, ograniczenia). Warto wyjaśnić, dlaczego przy rosnącym popycie na mieszkania i dużej marży zysku, nie rośnie podobnie liczba producentów (deweloperów) mieszkań. Jedną z przyczyn jest wysokie ryzyko, jako efekt ograniczonej przewidywalności rozstrzygnięć (decyzji), które realnie jest amortyzowane znajomością oczekiwań danych instytucji<sup>4</sup> i ich pracowników. Niestety, ustawa odnosi się do problemów drugorzędnych, nie zajmując się choćby próbą zminimalizowania rzeczywistych uciążliwości merytorycznych i formalno-prawnych. Praktyczne doświadczenia wykazują, że czas oczekiwania na wydanie pozwolenia na budowę, czy milczącą zgodę jest w zasadzie nieistotny w porównaniu z czasem uzyskiwania uzgodnień, zgód itp., niezbędnych do złożenia wniosku<sup>5</sup>.

2. W ustawie abstrahuje się od ryzyka, które jest immanentną cechą procesu budowlanego. Warto przypomnieć, że za prawidłowość budowy, a także wynikające z wykonywania zawodu zaufania publicznego. I mimo to, dochodzi do błędów, awarii a nawet katastrof. Świadomość tych niebezpieczeństw towarzyszyła budownictwu od tysiącleci – kary były tylko ostrzejsze. Współcześnie potrafimy zwymiarować ryzyka i koszty amortyzowania danych ryzyk. Czasem nawet uznać, że ochrona przed danym ryzykiem byłaby nadmiernie kosztowna, ale wynikać to winno z analizy, a nie z tego, co się komu wydaje.

Sekretarz stanu w MRiT Pan Piotr Uściński w czasie I czytania projektu ustawy uzasadniając likwidację obowiązku ustanowienia kierownika budowy powiedział:<sup>6</sup> *„...Państwo o tym doskonale wiecie, każdy z was, że kierownik budowy w tej chwili bardzo często fikcyjnie jest na budowie, że dzienniki budowy wypełniane są post factum...”* Czy to oznacza, że administracja rządowa zna problem i uważa, że jego rozwiązanie ma polegać na zniesieniu obowiązku powołania kierownika budowy, przy czym dla obiektów większych, to zjawisko (o którym mówił Pan Minister) nie występuje? Równocześnie organy administracji architektoniczno-budowlanej pozbawiono równolegle prawa do sprawdzania zgodności z prawem i możliwości wniesienia sprzeciwu. Nie można zapominać o zjawisku niejednoznaczności ustaleń planu miejscowego, częstych przypadkach „twórczej” interpretacji m.p.z.p. czy WZ-etek, a w efekcie niezgodności z przepisami ustawy o planowaniu przestrzennym. Zaproponowane rozwiązania spowodują, że w przypadku nieprawidłowości będą możliwe jedynie działania organów nadzoru budowlanego, ale niestety ex post. Czy wówczas władze będą miały tyle determinacji, jak teraz forsując tę ustawę, aby nakazać i egzekwować rozbiorę budynków wniesionych z naruszeniem prawa? Równocześnie należy zauważyć, że w procesie budowlanym są ryzyka dotyczące bezpośrednio inwestora, ale także interesu publicznego zwłaszcza w odniesieniu do naruszenia przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym.

---

<sup>4</sup> Ta teza nie jest sugestią o relacjach korupcyjnych, po prostu znają się i łatwiej rozumieją.

<sup>5</sup> Oczywiście zdarzają się przypadki utrudniania uzyskania zgody budowlanej w niektórych urzędach powiatowych. Choć i tu najczęstszą przyczyną jest niejednoznaczność przepisów lub ich opaczne rozumienie.

<sup>6</sup> Cytuję za zapisem posiedzenia w dniu 15.09.2021 r. opublikowanym na stronie Sejmu RP.

Potwierdzeniem słuszności zniesienia obowiązku zatrudniania kierownika budowy powinna być ocena ryzyka i analiza znaczenia tego kosztu w całkowitych kosztach budowy. W większości przypadków ten koszt nie przekracza 0,5%-0,6% kosztów ogółem. W rzeczywistości **kierownik budowy chroni inwestora mieszkaniowego** (prawie zawsze niekompetentnego) przed błędami i odpowiedzialnością.

W odniesieniu do kosztów należy też zwrócić uwagę, że występują dwa rodzaje kosztów. Bezpośrednie związane z samą budową, oraz pośrednie dotyczące kosztów eksploatacji i remontów obiektu. W pierwszej grupie są to koszty gruntu, projektu, materiałów budowlanych i wykonawstwa, w tym przyłączy. Mogą też wystąpić też koszty budowy fragmentów drogi, infrastruktury technicznej.

W kosztach pośrednich, czyli eksploatacji kluczowe są koszty ogrzewania, których wielkość jest funkcją projektu i jakości wykonania. Z punktu widzenia interesów użytkowników domów są to koszty często ważniejsze od jednorazowego, (choć znacznego) kosztu budowy.<sup>7</sup>

Nie należy też abstrahować od rosnących (wraz z rozlewaniem się zabudowy) kosztów wynikających z dostępu do stałej obsługi komunikacyjnej i budowy infrastruktury społecznej. Koszty te w części są bezpośrednio finansowane przez mieszkańców, a pozostałe wtórnie przez podatki i opłaty.

**WNIOSEK:** Zachowanie obowiązku ustanowienia kierownika budowy oraz zachowanie przepisów upoważniających organy AAB do badania zgodności z prawem zgłoszenia

3. W ustawie wprowadzono przepis cyt.<sup>8</sup>: ***budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora; „ Uzasadnieniem*** tego przepisu ma być chęć zablokowania wykorzystywania uproszczeń proponowanych w ustawie, przez profesjonalnych deweloperów. Pomijając łatwość obejścia tego ograniczenia, np. poprzez angażowanie „słupów”, to skąd przekonanie, że ci deweloperzy nagle szczególnie zainteresują się tym fragmentem rynku. Gdyby był atrakcyjny biznesowo, toby już produkowali takie domy, a uproszczenia proponowane w ustawie mają dla nich ograniczone znaczenie, gdyż w danej gminie, powiecie mają już „poukładane”.<sup>9</sup> Warto też zauważyć, że od początku okresu transformacji, w małych miejscowościach zorganizowane budownictwo na sprzedaż jest rzadkością, także liczba TBS-ów w tych miejscowościach jest niewielka. Stąd budownictwo mieszkaniowe jest tam oparte na indywidualnych, nieprofesjonalnych

---

<sup>7</sup> Warto zauważyć, że w przepisach dotyczących zamówień publicznych inwestor ma prawo zażądać całkowitego rachunku kosztów obejmujących także koszty budowy i eksploatacji.

<sup>8</sup> Ostatnie zdanie w treści dodanego w art. 29 w ust. 1: po pkt 1 punktu 1a

<sup>9</sup> Patrz uwaga w pkt 1.

inwestorach. Realizowane jest przez firmy wykonawcze, które rzadko wykonują całą budowę, najczęściej niektóre roboty (specjalistyczne lub wymagające większego sprzętu) są realizowane przez firmy a większość prac wykonywana jest w tzw. systemie gospodarczym. Choć system gospodarczy jest elastyczny, dostosowuje się do płynności inwestora, to w rzeczywistości jest nieefektywny i pozwala na unikanie podatków. Wydaje się potrzebne stworzenie form wsparcia dla zorganizowanej produkcji mieszkań. Ustawa nie tworzy w tej materii żadnych rozwiązań, (a właściwie utrudnia), choć wydaje się, że zamierzeniem autorów było, aby największe zastosowanie miała w takich miejscowościach<sup>10</sup>.

**WNIOSEK:** W oparciu o powyższe proponuję usunięcie ostatnich wyrazów przywołanego przepisu, które brzmią: „...***budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora.***”

### **Podsumowanie**

Analiza ustawy upoważnia do pytania o sens jej wprowadzania. Ale jeśli istnieją pozamerytoryczne powody jej przyjęcia, to, jako minimum uznania jej użyteczności należy przyjąć w/w wnioski.

Przyjęcie ustawy bez zmian jest podwójnie szkodliwe, nie rozwiązuje żadnego problemu merytorycznego a zarazem tworzy złudzenie możliwości poprawy sytuacji mieszkaniowej.

Aby w przyszłości uniknąć takich błędów, pożądana byłaby analiza (konferencja) rzeczywistych barier rozwoju mieszkalnictwa.

Warszawa 1 października 2021 r.

*Ryszard Kowalski*

---

<sup>10</sup> Jest większe prawdopodobieństwo, że tam ustalenia wynikające z przepisów ustawy o planowaniu przestrzennym będą bliższe zamierzeniom autorów ustawy.