

Warszawa, 6 maja 2019 r.

Polska Rada Centrów Handlowych
ul. Nowogrodzka 50
00-695 Warszawa
prch@prch.org.pl
KRS: 0000227312

Szanowny Pan
Artur Soboń
sekretarz stanu

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju
ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa

Szanowny Panie Ministrze!

W związku z rozpoczęciem w dniu 12 kwietnia 2019 r. konsultacji publicznych związanych z projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (dalej jako: „projekt”), w imieniu Stowarzyszenia – Polska Rada Centrów Handlowych (dalej jako: „PRCH”), największej w Polsce organizacji skupiającej firmy działające w branży nieruchomości handlowych, handlowo-usługowych i biurowych, chciałbym przedstawić następujące stanowisko.

Podstawowym celem zaproponowanych w projekcie rozwiązań jest uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjno-budowlanego oraz zapewnienie większej stabilności rozstrzygnięć podejmowanych przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. Szczegółowe propozycje zawarte w dokumencie będącym podstawą konsultacji publicznych dotyczą między innymi:

- wprowadzenia podziału projektu budowlanego na:
 - projekt zagospodarowania działki lub terenu;
 - projekt architektoniczno-budowlany;
 - projekt techniczny;
- wprowadzenia czasowego ograniczenia możliwości unieważnienia pozwolenia na budowę;
- doprecyzowania przepisów dotyczących samowoli budowlanej;
- wprowadzenia zmian w procedurze uzyskiwania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych;
- zmniejszenia obciążeń organów administracji architektoniczno-budowlanej;
- zapewnienia zwiększenia bezpieczeństwa pożarowego obiektów budowlanych.



Proponuje się, aby wskazane w projekcie przepisy były stosowane po upływie 3 miesięcy od dnia ogłoszenia.

PRCH, co do zasady, pozytywnie odnosi się do wszelkich działań legislacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, które mogą przyczynić się do uproszczenia i przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego. Niemniej jednak, w naszej ocenie, w projekcie zawarte zostały rozwiązania, których wdrożenie może budzić uzasadnione wątpliwości pod kątem zasadności i celowości ich wprowadzenia.

Dla zachowania przejrzystości niniejszego stanowiska – poniżej przedstawiam uwagi PRCH do poszczególnych rozwiązań zawartych w projekcie.

Uwagi szczegółowe

1. Zmiany w procedurze uzyskiwania odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych

Projekt zakłada rezygnację z konieczności występowania do ministra o upoważnienie w celu udzielenia odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych dla budynków. Proponuje się bowiem wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym to organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie upoważniony do samodzielnego podejmowania rozstrzygnięć w przedmiocie udzielenia zgody lub odmowy udzielenia zgody na takie odstępstwo. Ustawa nie wprowadza jednak wiążącego organy terminu na wydanie odstępstwa. Proponujemy wskazanie w ustawie takiego terminu, tak aby zmiana rzeczywiście przyczyniła się do przyspieszenia postępowań administracyjnych związanych z procesem inwestycyjno-budowlanym.

Zwracamy jednocześnie uwagę, że proponowane rozwiązanie może wpłynąć negatywnie na zachowanie spójności rozstrzygnięć wydawanych przez poszczególne organy administracji architektoniczno-budowlanej. Funkcjonowanie w systemie prawnym rozwiązania, zgodnie z którym to jeden organ (minister) decydował o zastosowaniu bądź nie odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych, gwarantowało co do zasady kierunkową jednolitość podejmowanych w tym zakresie rozstrzygnięć. Tymczasem, przekazanie przedmiotowych uprawnień poszczególnym organom administracji architektoniczno-budowlanej może doprowadzić do problemów natury prawnej i faktycznej, wynikających z odrębnych interpretacji przepisów prezentowanych przez poszczególne podmioty decydujące w tych sprawach.

2. Modyfikacja zasad sporządzania projektu budowlanego

Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju proponuje rozróżnienie trzech elementów projektu budowlanego, które będą podlegać ocenie i zatwierdzeniu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej. I tak, zakłada się, aby jedynie projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany podlegały zatwierdzeniu przez właściwe organy przed wydaniem decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę. Ostatnia część projektu budowlanego, tj. projekt techniczny (branżowy), będzie jedynie przedkładana właściwym organom na późniejszym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego (na etapie zgłoszenia zakończenia robót budowlanych lub wystąpienia z wnioskiem o udzielenie decyzji w przedmiocie pozwolenia na użytkowanie). Dodatkowo, projekt wskazuje elementy projektu budowlanego, które podlegać będą odpowiedzialności projektantów (tj. zapewnienie sprawdzenia zgodności projektu budowlanego oraz projektu technicznego pod względem zgodności z przepisami).



Zwracamy uwagę, że w ustawie nie zdefiniowano jednoznacznie czym jest „projekt techniczny”. Proponujemy uzupełnienie ustawy o definicję tego pojęcia, w nawiązaniu do znanych i funkcjonujących terminów. Niejasne sformułowanie zawiera również proponowany art. 34 ust. 3 pkt 2 zgodnie z którym projekt architektoniczno-budowlany obejmuje „*projektowane rozwiązania materiałowe i techniczne, mające wpływ na otoczenie, w tym środowisko*”. Czy rzeczywiście intencją było, a contrario, aby inne rozwiązania, niewpływające na otoczenie nie były objęte tym projektem? W naszej ocenie, wprowadzenie tak istotnych zmian w zakresie formuły sporządzania projektu budowlanego powinno być poprzedzone odpowiednim dialogiem z reprezentantami branży. Wprawdzie rzeczywiście zaproponowana w projekcie koncepcja jako całość przyczynić się może do uproszczenia i przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego, to jednak przenoszenie odpowiedzialności w zasadzie wyłącznie na projektantów może spowodować powstanie wielu problemów praktycznych, związanych chociażby z koniecznością korekt dokumentacji na późniejszych etapach procesu inwestycyjno-budowlanego (np. na etapie wydawania decyzji pozwolenia na użytkowanie), co może generować dodatkowe koszty i istotnie wydłużyć ogólny czas trwania inwestycji.

Dodatkowo, pozytywnie odnieść się należy do postulatu ograniczenia liczby egzemplarzy projektów budowlanych przedkładanych do organu nadzoru budowlanego. Niewątpliwie propozycja ta uprości i dostosuje proces inwestycyjno-budowlany do aktualnie obowiązujących realiów proceduralnych.

W procesach budowlanych, w których występuje wiele stron (a nie jedynie jeden inwestor i jego projektant), organy w pewnym zakresie funkcjonują jako de facto mediatorzy pomiędzy tymi stronami. Doświadczenie pokazuje, że wielokrotnie organy nie są w stanie sprostać tej roli przez co strony niezadowolone z rozstrzygnięć w pierwszej instancji skarżą pozwolenia na budowę w trybie administracyjnym i sądownoadministracyjnym, co prowadzi do bardzo poważnego wydłużenia procesu inwestycyjnego. W tym kontekście istotną zmianą jest ograniczenie kręgu stron postępowania o wydanie pozwolenia na budowę, ze względu na proponowane ograniczenie „obszaru oddziaływania obiektu”. Jednak nie jest to rozwiązanie w pełni odpowiadające na rzeczywistą potrzebę. Przynajmniej nadal nie jest w pełni jasne co należy rozumieć pod „wpływem na zabudowę terenu” – to pojęcie z pewnością będzie tematem jeszcze wielu orzeczeń sądów administracyjnych. Ponadto zmiana zawęży interpretację stron postępowania bardziej niż wynika to z obecnego orzecznictwa sądów administracyjnych, które dostrzegły że oprócz praw do zabudowy, również inne kwestie związane z własnością powinny być chronione na gruncie prawa budowlanego. Ustawa nie proponuje alternatywnego forum do rozstrzygania takich konfliktów, które są codziennością skomplikowanych procesów inwestycyjnych w centrach miast. Konflikty te nie znikną w wyniku zastosowanych mechanizmów ustawowych. Ich rozwiązanie wymagałoby jednak również kompleksowej zmiany przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tak aby etap budowlany był już rzeczywiście wolny od konfliktów z sąsiadami – ze względu na umożliwienie zainteresowanym wyrażenia ich uzasadnionych interesów w uzgodnieniach planistycznych.

3. Modyfikacja przepisów art. 29 i 30 ustawy – Prawo budowlane

Projekt w istotny sposób modyfikuje treść przepisów art. 29 i 30 ustawy – Prawo budowlane, które regulują kwestie związane z obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, możliwością dokonania zgłoszenia, bądź też z brakiem zastosowania zarówno instytucji pozwolenia na budowę, jak i zgłoszenia.



Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju proponuje nadanie tym przepisom nowej treści w taki sposób, aby katalog obiektów wymagających zgłoszenia lub uzyskania pozwolenia na budowę był przejrzysty i niestwarzający wątpliwości interpretacyjnych.

Nie sposób nie odnieść się pozytywnie do tej propozycji. Niewątpliwie doprecyzowanie tych przepisów, ale przede wszystkim zmiana ich konstrukcji, przyczyni się do usunięcia wątpliwości interpretacyjnych obowiązujących na gruncie tych regulacji, co w konsekwencji przyczynić się może do uproszczenia stosowania przepisów ustawy – Prawo budowlane.

Zwracamy jednak uwagę, że art. 30 ust. 6 pkt 2 nadal posługuje się niejasnym kryterium uprawniającym organ do wniesienia sprzeciwu, tj. budowa lub wykonywanie robót budowlanych objętych zgłoszeniem narusza ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, *inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy*. Proponujemy doprecyzowanie tego przepisu poprzez wskazanie jednoznacznego katalogu przesłanek uprawniających organ do wniesienia sprzeciwu, bez otwartych klauzul, takich jak „*inne akty prawa miejscowego lub inne przepisy*”.

4. Propozycje dotyczące przeniesienia decyzji pozwolenia na budowę

Projekt zakłada także wprowadzenie zmian w procedurze przeniesienia decyzji pozwolenia na budowę w sytuacji nabycia nieruchomości (w drodze sprzedaży lub licytacji) wraz z obiektem budowlanym będącym w budowie, co nie jest równoznaczne z przeniesieniem decyzji o pozwoleniu na budowę. Proponuje się, aby w przypadku, gdy nabywcą nieruchomości będzie (zgodnie z pozwoleniem na budowę) dotychczasowy inwestor, nie był stosowany wymóg uzyskania zgody dotychczasowego inwestora na przeniesienie pozwolenia na budowę.

W ocenie PRCH, niewątpliwie wprowadzenie takiego rozwiązania przyczyni się do uproszczenia postępowań. Zgodzić się należy ze stanowiskiem, że celem sprzedaży nieruchomości, na której była rozpoczęta budowa, jest jednocześnie nabycie nieruchomości wraz z budową i prawami do jej realizacji.

5. Ograniczenie czasowe możliwości unieważnienia pozwolenia na budowę

W projekcie proponuje się wprowadzenie instytucji ograniczenia możliwości stwierdzenia nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło 5 lat (projektowany art. 37b ust. 1). W ocenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju takie rozwiązanie przyczyni się do wzmocnienia trwałości decyzji administracyjnych w tym przedmiocie.

W ocenie PRCH, projektowane rozwiązanie należy ocenić pozytywnie. Niewątpliwie ograniczenie możliwości stwierdzenia nieważności decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę zwiększy pewność prawną. Ponadto, propozycja ta może w konsekwencji skutkować uproszczeniem procedur związanych z obrotem nieruchomościami.

6. Propozycje dotyczące uregulowania kwestii użytkowania obiektu bez uzyskania odpowiedniej zgody

Projekt wprowadza dodatkową procedurę egzekwowania przez organy nadzoru budowlanego przepisów dotyczących użytkowania obiektu bez uzyskania odpowiedniej zgody. Proponuje się wprowadzenie tzw. „żółtej kartki”, która polegać będzie na „pouczeniu” inwestora lub właściciela obiektu budowlanego o braku możliwości jego użytkowania bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie lub dokonania skutecznego zawiadomienia o zakończeniu robót budowlanych.

W sytuacji, w której (odpowiednio po 60 dniach od dnia otrzymania pouczenia oraz 30 dniach od dnia otrzymania postanowienia wymierzającego karę) obiekt nadal będzie nielegalnie użytkowany, organ nadzoru budowlanego będzie uprawniony do wymierzania kar pieniężnych z tytułu nielegalnego użytkowania obiektu budowlanego.

W pierwszej kolejności pozytywnie odnieść się należy do propozycji przyznania organowi nadzoru budowlanego „miękkiego” uprawnienia do „ostrzeżenia” podmiotów dokonujących naruszenia zasad użytkowania obiektów budowlanych. Niewątpliwie przyjęcie rozwiązania tzw. „żółtej kartki” przyczynić się może do zmniejszenia liczby naruszeń przepisów dotyczących nielegalnego użytkowania obiektów budowlanych. Niemniej jednak, nasze wątpliwości budzi utrzymanie możliwości wielokrotnego karania inwestora lub właściciela obiektu budowlanego za użytkowanie obiektu budowlanego bez uzyskania odpowiedniej zgody.

Projektowana ustawa wprowadza też uproszczony tryb legalizacji samowoli budowlanych sprzed 20 lub więcej lat. Wprowadzane rozwiązanie może jednak nie być w pełni skuteczne – nadal wymaga ono podjęcia działania ze strony właściciela budynku. Jednak nie rozwiązuje ono sytuacji, w której właściciel nie złoży wniosku. Ustawa powinna również przewidywać możliwość uproszczonej legalizacji z urzędu w ramach kontroli organów nadzoru budowlanego. Ponadto okres 20 lat jest bardzo długi. Oczywiście argumenty związane z brakiem obowiązku przechowywania dokumentacji na gruncie poprzednio obowiązującej ustawy są jak najbardziej słuszne, jednak z pewnością można rozważyć skrócenie tego okresu do 10-15 lat.

7. Modyfikacje przepisów odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej obiektów budowlanych

Projekt zakłada wprowadzenie obowiązku dołączania do zgłoszenia zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części opinii rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych. Powyższa zmiana dotyczy w szczególności obiektów budowlanych, w których zmieniony zostaje dotychczasowy sposób użytkowania (m.in. w zakresie miejsc, w których prowadzona jest działalność o charakterze rozrywkowym).

Wszelkie zmiany legislacyjne, które zmierzają do poprawy bezpieczeństwa przeciwpożarowego obiektów budowlanych, ocenić należy pozytywnie. Niemniej jednak, w ocenie PRCH, obowiązek przedkładania opinii rzeczoznawcy do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego, powinien być dostosowany do obowiązujących obecnie wymogów związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa przeciwpożarowego budynków, w tym także budynków handlowych, handlowo-usługowych i biurowych. Należałoby bowiem rozważyć stworzenie spójnych i jednolitych wymogów w tym zakresie, co przyczyniłoby się do zwiększenia przejrzystości przepisów, a w konsekwencji do poprawy bezpieczeństwa przeciwpożarowego użytkowników

8. Zmiany doprecyzowujące dotychczasowe brzmienie przepisów

W projekcie proponuje się doprecyzowanie przepisów dotyczących chociażby ustalania obowiązku ustanawiania kierownika budowy oraz inwestora nadzoru inwestorskiego, dziennika budowy, czy też tablicy informacyjnej i ogłoszenia zawierającego dane dotyczące bezpieczeństwa pracy i ochrony zdrowia.

PRCH odnosi się pozytywnie do tych propozycji. Niewątpliwie usunięcie pojawiające się na gruncie tych propozycji wątpliwości interpretacyjne stanowią istotną przeszkodę w sprawnym i skutecznym zakończeniu procesu inwestycyjno-budowlanego. Dlatego też, w naszej ocenie, ich usunięcie, wpisuje się w ogólny cel przedmiotowej nowelizacji.



Podsumowując, w ocenie PRCH, zaproponowane w projekcie ustawy rozwiązania zasługują na uwzględnienie. Niemniej jednak, wskazać należy, że zakres niektórych zmian powinien zostać poddany dodatkowym analizom pod kątem zasadności i celowości ich wprowadzenia, zwłaszcza w kontekście ewentualnych skutków wprowadzenia takich rozwiązań.

Jednocześnie chciałbym również wyrazić gotowość udziału i wsparcie PRCH we wszelkiego rodzaju działaniach legislacyjnych podejmowanych przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, których wprowadzenie przyczynić się może do uproszczenia i przyspieszenia procesu inwestycyjno-budowlanego.

Z wyrazami szacunku,

*Radosław Knap
Dyrektor Generalny
Członek Zarządu
Polska Rada Centrów Handlowych*