Biuro Rzecznika
Małych i Średnich Przedsiębiorców

RMSP-277/2019/WPL

Warszawa, dnia 2 sierpnia 2019 r.

Pan
Marek Tarko
Przewodniczący Rady Małopolskiej
Okręgowej Izby Architektów RP
ul. Kraszewskiego 36
30-110 Kraków

Szanowny Panie Przewodniczący

w nawiązaniu do pisma z 10 czerwca 2019 r., znak: RMSP-278/2019/WPL, w załączeniu przesyłam kopię stanowiska Ministra Inwestycji i Rozwoju z 19 lipca 2019 r., znak: DAB-II.0212.3.2019.KZ, w sprawie projektu Małego kodeksu budowlanego, przygotowanego przez Małopolską Okręgową Izbę Architektów RP.

Z poważaniem

Z up. Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców
RADCA RZECZNIKA
Wydział Prawno-Legislacyjny
Dr n. pr. Marek Woch

Do wiadomości:

Pan Grzegorz Piątkowski
Pełnomocnik Terenowy Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców w Krakowie
ul. Kanoniczna 11
30-001 Kraków

WPL
29.07.19
A Bogucka

MINISTER
INWESTYCJI I ROZWOJU

data: 19 lipca 2019
znak sprawy: DAB-II.0212.3.2019.KZ
telefon: 22 522 51 00
e-mail: sekretariatDAB@miir.gov.pl

WPŁYNĘŁO
2019 -07- 29
Nr 2753/07/2019
Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców

Pan
Adam Abramowicz
Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców

Dotyczy: Pisma Biura Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców z dnia 6 czerwca 2019 r., znak: RMSP-277/2019/WPL.

Szanowny Panie,

w odpowiedzi na ww. pismo w sprawie przedstawienia opinii dotyczącej projektu „Małego kodeksu budowlanego" przygotowanego przez Małopolską Okręgową Izbę Architektów RP, przedstawiam następujące informacje.

W pierwszej kolejności wyjaśnić należy, iż obecnie obowiązująca ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2019 r., poz. 1186), dalej jako „ustawa – Prawo budowlane", kompleksowo reguluje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Z danych przekazanych przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego opartych na podstawie badań Ruchu budowlanego za 2018 r. wynika, że w 2018 r. wydano 196 232 decyzji o pozwoleniu na budowę, z czego „budynki jednorodzinne" były obiektami budowlanymi, dla których wydano najwięcej decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. 93 714, zaś dla następnych w kolejności kategorii obiektów budowlanych wydano odpowiednio 34 852, 30 674 i 12 167 przedmiotowych decyzji. Dane te pokazują, iż budynki jednorodzinne są najczęściej realizowanymi obiektami budowlanymi. Tym samym przedstawiony do zaopiniowania projekt „Małego kodeksu budowlanego", który z założenia miałby być rozwiązaniem wyjątkowym, objąłby

swoją właściwością znaczną część inwestycji, dla których wydawane są decyzje o pozwoleniu na budowę.

Przechodząc do rozwiązań przedstawionych w projekcie „Małego kodeksu budowlanego" w pierwszej kolejności podnieść należy, iż niektóre z rozwiązań w nim przedstawionych są mniej korzystne dla inwestora w porównaniu do przepisów ustawy – Prawo budowlane, co wydaje się być sprzeczne z celem wprowadzania takiej regulacji. Projekt przewiduje jako zasadę wymóg uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę do rozpoczęcia budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków gospodarczych, garaży, wiat, zbiorników bezodpływowych na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m^3 i przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 5 m^3 na dobę, a jako alternatywę możliwość dokonania zgłoszenia budowy. Natomiast na podstawie obecnie obowiązującego art. 29 w zw. z art. 30 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane obiekty takie jak wolno stojące budynki mieszkalne jednorodzinne, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, wolno stojące parterowe budynki gospodarcze, garaże, wiaty, zbiorniki bezodpływowe na nieczystości ciekłe o pojemności do 10 m^3, przydomowe oczyszczalnie ścieków o wydajności do 7,50 m^3 (opiniowany projekt odnosi się do przydomowych oczyszczalni ścieków o wydajności do 5 m^3 na dobę) nie wymagają pozwolenia na budowę, a jedynie zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanemu. Co prawda art. 1 ust. 3 projektu stanowi, iż w zakresie uregulowanym tym kodeksem nie stosuje się artykułów 28, 33, 34, 35, 36a ustawy – Prawo budowlane, a więc art. 29 i 30 nie został wyłączony, to jednak takie rozwiązanie wydaje się być zarówno pod względem celowościowym, jak i legislacyjnym niepoprawne.

Jako pewną niekonsekwencję należy wskazać odesłanie do ustawy – Prawo budowlane w zakresie realizacji przyłączy i sieci, mając na uwadze wspomniany powyżej art. 1 ust. 3 projektu. Wydaje się ponadto, że regulacja dedykowana konkretnym obiektom budowlanym powinna kompleksowo regulować ich realizację. Podnieść należy, że również w tym zakresie ustawa – Prawo budowlane przewiduje ułatwienia, bowiem na podstawie art. 29 ust. 1pkt 19a w zw. z art. 30 ust. 1 tej ustawy budowa sieci elektroenergetycznych obejmujących napięcie znamionowe nie wyższe niż 1 kV, wodociągowych, kanalizacyjnych, cieplnych, telekomunikacyjnych i gazowych o ciśnieniu roboczym nie wyższym niż 0,5 MPa jest zwolniona z wymogu uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, a konieczne jest jedynie dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanemu. Natomiast art. 29a ustawy – Prawo

budowlane stanowi, iż budowa przyłączy elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych, cieplnych i telekomunikacyjnych może odbywać się na podstawie przepisów prawa energetycznego albo o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków i w tym przypadku konieczne jest sporządzenie planu sytuacyjnego na kopii aktualnej mapy zasadniczej lub mapy jednostkowej przyjętej do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (art. 29a ust. 1 i 2) albo inwestor może dokonać zgłoszenia właściwemu organowi (art. 29a ust. 3).

Inną kwestią wymagającą omówienia jest przewidziane w projekcie rozwiązanie, zgodnie z którym dla inwestycji realizowanych na podstawie „Małego kodeksu budowlanego" nie miałyby zastosowania przepisy rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Należy jednak wskazać, że zwolnienie z konieczności stosowania ww. rozporządzenia dla większości inwestycji opisanych w projekcie jest pozorne, bowiem już w obecnym stanie prawnym do realizacji takich obiektów jak budynki gospodarcze, garaże, wiaty nie ma wymogu opracowania projektu budowlanego. Ponadto pomimo tego, że teoretycznie stosowanie rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego zostało na podstawie opiniowanego projektu wyłączone, to jednak część rozwiązań z tego rozporządzenia została przeniesiona do „Małego kodeksu budowlanego", co jest niepoprawne z punktu widzenia zasad techniki prawodawczej.

Wątpliwości budzi także rozwiązanie polegające na wprowadzeniu do projektu „Małego kodeksu budowlanego" pojęcia nieruchomości oraz służebności budowy w granicy lub w zbliżeniu do granicy (art. 2 pkt 2 i 3 projektu). W odniesieniu do pojęcia nieruchomości wyjaśnić należy, że ustawa – Prawo budowlane nie posługuje się tym wyrażeniem, a pojęciem działki budowlanej – rozróżnienie tych pojęć w przedmiotowych regulacjach mogłoby budzić wątpliwości interpretacyjne. W odniesieniu zaś do wprowadzenia regulacji służebności budowy w granicy lub w zbliżeniu do granicy wskazać należy, że Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. z 2019 r. poz. 1065), dalej jako „rozporządzenie Wt",wydane na podstawie ustawy – Prawo budowlane, przewiduje możliwość sytuowania budynków nawet bezpośrednio przy granicy bez konieczności ustanawiania w tym celu służebności, która dodatkowo związana jest z opłatą. Nie jest to więc rozwiązanie korzystne dla inwestorów. Podnieść również należy, że wprowadzony w art. 5 ust. 1 pkt 1 projektu obowiązek sprawdzenia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej prawidłowości złożonego przez inwestora

oświadczenia o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane poprzez weryfikację wypisu z aktu notarialnego wypacza sens składania oświadczeń, jako ułatwienia dla inwestora w prowadzonym postępowaniu budowlanym. W obecnym stanie prawnym organ administracji architektoniczno – budowlanej, co do zasady nie weryfikuje ww. oświadczeń inwestora. Jednakże gdy poweźmie wątpliwości, co do prawdziwości takiego oświadczenia może w tym zakresie prowadzić postępowanie wyjaśniające.

Kolejnym rozwiązaniem budzącym wątpliwości jest regulacja zawarta w art. 3 ust. 4 projektu „Małego kodeksu budowlanego", zgodnie z którą decyzja o pozwoleniu na budowę podlega wykonaniu od dnia wydania w sytuacji, gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania, a decyzja jest zgodna z jego żądaniem. Nie jest to jednak nowe rozwiązanie, ale ogólna zasada wynikająca z art. 130 § 4 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.), dalej jako „KPA", który stanowi, iż decyzja podlega wykonaniu przed upływem terminu do wniesienia odwołania, jeżeli jest zgodna z żądaniem wszystkich stron lub jeżeli wszystkie strony zrzekły się prawa do wniesienia odwołania. Wyjaśnić należy, iż zgodnie z regułą określoną w art. 28 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę (z zastrzeżeniem art. 29 - 31 tej ustawy), a jak wynika z przywołanego przepisu, decyzja ta we wskazanym przypadku nie musi być ostateczna. Mając więc na uwadze, iż takie rozwiązanie funkcjonuje na podstawie obowiązującego stanu prawnego, w ocenie Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju nie ma potrzeby powielania tej regulacji.

Odnosząc się do zaproponowanych zmian, dotyczących usytuowanie budynków, w tym budynków mieszkalnych jednorodzinnych należy wskazać, że kwestie te uregulowane są obecnie w ww. rozporządzeniu Wt. Podkreślić należy, że możliwość usytuowanie budynku w określonych odległościach warunkują nie tylko wymagania wynikające z konieczności poszanowania interesów osób trzecich, ale również wymagania związane z zapewnieniem naturalnego oświetlenia pomieszczeń, jak również kwestie związane z zapewnieniem odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa pożarowego. W projekcie „Małego kodeksu budowlanego" nie wskazano, czy i w jaki sposób wymagania związane z zapewnieniem naturalnego oświetlenia pomieszczeń będą spełnione. W uzasadnieniu projektodawca wskazał, iż została przeprowadzona analiza tego zagadnienia w oparciu o doświadczenia z innych państw, jednak nie przedstawił opracowań dowodzących, iż proponowane regulacje zapewnią spełnienie przepisów dotyczących m. in. nasłonecznienia i przesłaniania na poziomie obecnie wymaganym przez rozporządzenie Wt.

Z art. 11 i 12 projektu „Małego kodeksu budowlanego" wynika jednocześnie, iż opracowanie to nie zawiera kompletnych wymagań w zakresie sytuowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych. W proponowanym stanie prawnym nadal konieczne byłoby odnoszenie się do przepisów rozporządzenia Wt w zakresie odległości pomiędzy budynkami z uwagi na bezpieczeństwo pożarowe. W praktyce oznaczałoby to, iż przy opracowywaniu projektu budynku mieszkalnego jednorodzinnego projektant musiałby korzystać z co najmniej kilku aktów prawnych: przedmiotowego „Małego kodeksu budowlanego", ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia Wt, co wydaje się bardziej komplikować proces inwestycyjny niż go upraszczać.

Jako korzystną natomiast należy uznać próbę przeniesienia z rozporządzenia do aktu rangi ustawowej przepisów dotyczących sytuowania obiektów budowlanych. Niemniej jednak w opinii Ministerstwa przepisy dotyczące sytuowania wszystkich obiektów budowlanych powinny znaleźć się w ustawie, a nie tylko te dotyczące budynków wskazanych w „Małym kodeksie budowlanym".

Ponadto należy zaznaczyć, że autor projektu nie wskazał jaki jest główny cel i jaki problem zostałby rozwiązany poprzez wprowadzenie nowych regulacji. Należy zauważyć, iż budynki jednorodzinne, ze względu na ich charakterystykę (budynki niskie, składają się z jednego lub dwóch mieszkań) na etapie projektowania, przy spełnieniu wymagań wynikających z § 12 rozporządzenia Wt co do zasady umożliwiają spełnienie również innych wymagań, np. w zakresie przesłaniania i nasłonecznienia. Dlatego też niezrozumiałym jest propozycja wprowadzania innych, zastępczych regulacji dla nowoprojektowanych budynków.

W związku z powyżej omówionymi kwestiami przedstawiony do zaopiniowania projekt „Małego kodeksu budowlanego" należy ocenić jako niespójny i niekompletny. Ponadto, wątpliwości konstytucyjne rodzi kwestia uregulowania dwoma aktami prawnymi o randze ustawowej tych samych stanów faktycznych w odmienny sposób. Wątpliwości te są tym bardziej uzasadnione z uwagi na przedstawione na wstępie dane na temat rodzajów inwestycji będących przedmiotem wydawanych decyzji o pozwoleniu na budowę – opiniowany projekt obejmowałby swoją właściwością przeważającą część zamierzeń budowlanych realizowanych w Polsce, dla których procedury administracyjne uregulowane są już w ustawie – Prawo budowlane, będącej podstawową regulacją w zakresie procesu inwestycyjno - budowlanego. Zatem, opiniowany projekt, regulujący na zasadzie wyjątku procedury związane z realizacją budynków jednorodzinnych, de facto byłby aktem

prawnym regulującym wymagania dla przeważającej liczby zamierzeń inwestycyjnych realizowanych w naszym kraju. Z uwagi na powyższe niezasadne wydaje się być wprowadzenie do systemu prawa przedmiotowego projektu aktu prawnego.

Odnosząc się do drugiej części pisma informuję, iż obecnie Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju prowadzi prace legislacyjne nad projektem ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, którego głównym celem jest uproszczenie i przyspieszenie procesu inwestycyjno-budowlanego, również w odniesieniu do budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Projekt ten zakłada m.in. zmiany w zakresie:

- zawartości i części projektu budowlanego;
- regulacji zawartej w art. 29-30 ustawy – Prawo budowlane, na podstawie której z pozwolenia na budowę zwalniane są budowa lub wykonywanie innych robót budowlanych w odniesieniu do wskazanych obiektów budowlanych;
- regulacji dotyczącej istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu;
- procedury legalizacji obiektów budowlanych wybudowanych bez wymaganej decyzji o pozwoleniu na budowę albo bez wymaganego zgłoszenia (lub pomimo wniesienia sprzeciwu do tego zgłoszenia).

Przedmiotowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD507) został przekazany do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów, a zapoznać się z nim można na stronie Rządowego Centrum Legislacji[1], w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny, gdzie został udostępniony zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r., poz. 248). Zaznaczyć należy, iż projekt ten na wcześniejszym etapie rządowego procesu legislacyjnego przekazany został do szerokich konsultacji publicznych w celu uzyskania jak najbardziej rzetelnej opinii publicznej na temat przedmiotowej reformy, w tym przedstawiony został do zaopiniowania Izbie Architektów Rzeczypospolitej Polskiej.

Z poważaniem

Artur Soboń

/podpisano elektronicznie/

[1] https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12321551