

Kontrola społeczna realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

Prof. dr hab. inż. Tadeusz Biliński, mgr Emilia Kucharczyk, Wydział Budownictwa, Architektury i Inżynierii Środowiska, Uniwersytet Zielonogórski

1. Wprowadzenie

Wpływ bezpośrednich uczestników procesu budowlanego na jakość i terminowość realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego jest bardzo istotny. Nie bez znaczenia jest wpływ organów administracji publicznej na ukształtowanie, ostateczne określenie przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, jego lokalizacji i wpływu na środowisko, który jest bardzo duży, a sprawowanie przez nie funkcji kontrolnych ma istotny wpływ na przebieg procesu realizacji [1].

Istotna jest także, niekiedy nawet decydująca, nieinstytucjonalna i nieformalna kontrola społeczna. Temu właśnie zagadnieniu poświęcona jest publikacja. Uważamy bowiem, że działalność inwestycyjno-budowlana musi być zgodna nie tylko z postępowaniem cywilizacyjnym, ale powinna również spełniać aktualne potrzeby i oczekiwania społeczeństwa.

2. Ogólne uwarunkowania realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych

Przygotowanie i realizacja każdego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego powinna spełniać wszystkie wymagania, określone w aktach normatywnych i w prawie miejscowym. Należy mieć na uwadze warunki określone w aktualnym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w przypadku jego braku lub nieaktualności warunki określone w decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy oraz odpowiednie warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane i ich usytuowanie [2]. Pozostaje jeszcze zwrócić uwagę, że w procesie budowlanym niezbędna jest kontrola tego procesu przez właściwe organy administracji publicznej w zakresie zgodności planowanej inwestycji z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego lub decyzją o warunkach zabudowy, pozwoleniu na budowę i użytkowaniu obiektu budowlanego.

Rolą organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz organów nadzoru budowlanego (inspektorzy nadzoru budowlanego) jest nadzór i dbanie, aby proces budowlany przebiegał zgodnie z przepisami prawa [3]. Organy administracji architektoniczno-budowlanej kontrolują, przede wszystkim w postępowaniu o pozwolenie

na budowę lub przyjęciu zgłoszenia o zamiarze budowy obiektu budowlanego, zgodność opracowanego projektu budowlanego z założeniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź z decyzją o warunkach zabudowy oraz określonymi w decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach. Autorzy chcą na nią zwrócić szczególną uwagę, tzn. na art. 71 ust. 1 ustawy z dnia 3 października 2008 r. – o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko [4]. Ponadto do obowiązku organów administracji architektoniczno-budowlanej należy kontrola zakresu projektu budowlanego, w szczególności w odniesieniu do takich kwestii, jak zgodność projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi. Do kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej należy też prawidłowe określenie kategorii obiektu budowlanego, którą umieszcza w treści decyzji o pozwoleniu na budowę, bowiem ma to istotne znaczenie dla planowanej funkcji obiektu budowlanego.

Organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji jest starosta.

Wojewoda jest organem administracji architektoniczno-budowlanej wyższego stopnia w stosunku do starosty oraz organem pierwszej instancji w sprawach obiektów i robót budowlanych szczególnie ważnych [5, 6].

Organy nadzoru budowlanego mają instrumenty prawne umożliwiające wypełnianie powyższych zadań, takie jak możliwość wydania postanowienia w sprawie wstrzymania robót budowlanych czy też decyzji nakazującej usunięcie nieprawidłowości w obiekcie budowlanym bądź nakazującej jego rozbiórkę.

Rolą organów nadzoru budowlanego jest pełnienie funkcji kontrolnej, inspekcyjnej nadzorującej związanej z budową i użytkowaniem obiektów budowlanych.

Organy nadzoru budowlanego to:

- powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, do kompetencji którego należy kontrola realizacji obiektu budowlanego, przyjęcie do użytkowania obiektu budowlanego oraz kontrola stanu technicznego obiektu w okresie jego użytkowania;
- wojewoda, przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład

zespolonej administracji wojewódzkiej, jest organem drugiej instancji dla powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Jest też organem pierwszej instancji dla niektórych szczególnie ważnych inwestycji budowlanych, dla których wydał decyzję o pozwoleniu na budowę;

- główny inspektor nadzoru budowlanego, który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego i wykonuje zadania określone przepisami prawa budowlanego, a w szczególności – pełni funkcję organu wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego w stosunku do wojewodów i wojewódzkich inspektorów nadzoru budowlanego oraz sprawuje nadzór nad ich działalnością.

Organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego mają obowiązek w toku postępowania stać na straży praworządności, prowadzić postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania, działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia, a także załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki.

Kontrole Najwyższej Izby Kontroli z ostatnich lat wskazują jednak, że działalność organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego nie są prowadzone zgodnie z wymaganiami określonymi w k.p.a. Mamy nagminne przypadki opieszałości i przewlekłości w prowadzonych postępowaniach. Administracja publiczna często ignoruje przepisy prawa i przyzwala na realizację przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, w sposób powodujący naruszenie interesów osób trzecich (jak: zbliżenie obiektu do granicy działki, wykonanie budynku o wysokości powodującej zacielenie w sąsiednich budynkach, przekroczenie gęstości zabudowy działki itd.), zasad ochrony środowiska (jak: budowa na terenach Natura 2000), budowę obiektu o innej funkcji i kategorii niż została określona w pozwoleniu na budowę, co stanowi niezgodność z warunkami zagospodarowania terenu (jak: budowa budynku wielorodzinnego zamiast budynków jednorodzinnych w zabudowie bliźniaczej, zmiana funkcji budynku lub jego części z mieszkalnej na działalność usługową etc). Bardzo często mamy do czynienia z odstępstwami od zatwierdzonego projektu budowlanego w zakresie zagospodarowania działki. Do nieprawidłowości również należy wydawanie decyzji o pozwoleniu na budowę bez projektu kompleksowej infrastruktury na terenie realizowanej inwestycji jak brak zjazdów na drogi publiczne i brak zapewnienia zarządcy drogi o możliwości zjazdu, co później skutkuje nieodebraniem obiektu do użytkowania, a tym samym przedłużeniem okresu realizacji. Realizacja każdego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego powinna spełniać wymagania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, aktów



fol. AnnaKucharczyk

Budynki mieszkalne wielorodzinne – jedno z realizowanych osiedli w Zielonej Górze

normatywnych i warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane.

Organy administracji publicznej często nieświadomie nie wypełniają nałożonych na nie obowiązków. Jednak niekiedy świadomie nie egzekwują wymaganych prawem decyzji, opinii, zgód, a także świadomie przyzwalają na daleko idące odstępstwa od ustawowych i lokalnych przepisów prawnych [7].

3. Kontrola społeczna

Kontrola społeczna wg Wikipedii – to system nakazów, zakazów i sankcji, które służą grupie lub społeczności do utrzymania konformizmu ich członków wobec przyjętych norm i wartości [8].

Kontrola społeczna może mieć **charakter formalny**, tj. określony w regulaminach organizacji społecznych czy stowarzyszeń, a także przepisach i kodeksach prawnych (przykładowo: k.p.a.). Może mieć charakter **nieformalny**, gdzie wszelkie zachowania społeczne i reakcje oraz sankcje stosowane są spontanicznie oparte na zasadach zwyczajowych.

Przyczyny protestów mogą być bardzo różne o bardzo zróżnicowanym znaczeniu społecznym, a niekiedy także gospodarczym. Mając na względzie obszar procesu inwestycyjno-budowlanego mogą dotyczyć dowolnych obiektów budowlanych, jego bezpośredniego otoczenia lub określonego obszaru poddanego rewitalizacji. Protestującymi mogą być zarówno bezpośrednio zainteresowane osoby – mieszkańcy, jak i właściciele lokali użytkowych, a także różne organizacje społeczne czy *ad hoc* powołane komitety społeczne.

Kontrola społeczna najczęściej ma charakter nieformalny. Ma ona szczególne znaczenie w społeczeństwie obywatelskim. Obejmuje niemal całą sferę społeczną i gospodarczą. Jej intensywność jest szczególnie widoczna w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w procesie programowania, planowania i realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, jak i renowacji budynków i rewitalizacji obszarów zabudowanych. Kontrola społeczna ma charakter indywidualny,



fot. AnetaKucharczyk

Budynki mieszkalne wielorodzinne w Zielonej Górze

następuje na tle stanu faktycznego w indywidualnej sprawie, w oparciu o normy prawne, wykładni prawnej, a nie na abstrakcyjnych rozważaniach. Rozstrzygnięcia mogą być różne, nawet w oparciu o te same normy prawne, a podobieństwo sprawy nie musi być przykładem.

Istotne jest także zapewnienie harmonii zabudowy, funkcjonalności w organizacji przestrzeni, czy też uwzględnienie współczesnych trendów rozwoju miast i ich skomunikowanie z przestrzenią zewnętrzną. Jednakże nawet najlepiej zaprojektowane i wykonane przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane spełniające wszystkie podstawowe i uzupełniające wymagania nie zawsze spełniają oczekiwania społeczne, często zmieniające się w czasie. Wówczas realizacja napotyka duże trudności, niekiedy nie kończące się sprzeczny, co wynika z nieliczeniem się z nieformalną kontrolą społeczną, często też o charakterze zbiorowym.

Ta nieformalna kontrola społeczna najczęściej dotyczy:

- nadmiernej intensywności zabudowy miejskiej (np. przekraczanie wskaźników intensywności określonych w planie miejscowym),
- dopuszczenia zabudowy nowoczesnymi architektonicznie budynkami w terenie zabudowy zabytkowej (np. osiedle wieżowców Quatro Towers zlokalizowane w centrum historycznego Gdańska-Wrzeszcza),
- zabudowywania wolnych przestrzeni, które pełnią dotychczas akceptowane społecznie funkcje (np. miejsc parkingowych dla mieszkańców sąsiednich budynków),
- budowy układów komunikacyjnych bez względu na ochronę środowiska i potrzeby ludzi (np. budowa obwodnicy przez Dolinę Rospudy na obszarze Programu Natura 2000 doliny rzeki Rospudy),
- niewłaściwego organizacyjnie prowadzenia renowacji obiektów zabytkowych (np. zniszczenia elementów oryginalnej substancji zabytku, szeroko zakrojona ingerencja w zabytek, niepowstrzymywanie się od działań niekoniecznych zamiast usuwania tylko

tego, co na obiekt działa niszcząco, wykonywania wszelkich prac nie zawsze zgodnie z najlepszą wiedzą i na najwyższym poziomie),

- braku dobrej koordynacji robót remontowych, układu komunikacyjnego, czy też nadmiernej ich koncentracji (np. jednocześnie realizowane roboty budowlane dróg wzajemnie z sobą połączonych, powodujące brak możliwości przejść czy przejazdu),
- lokalizowania wysokich wielorodzinnych budynków mieszkalnych w bezpośrednim sąsiedztwie bez przestrzeni ochronnej budynków jednorodzinnych (np. właściciele domów jednorodzinnych pozbawieni są nie tylko chociażby drobnej prywatności na swojej nieruchomości, ale też mają wzmożony hałas),
- pozbawiania krajobrazu mieszkańcom istniejących budynków przez budowę dodatkowych budynków wcześniej nieplanowanych lub przez nadbudowę lub dobudowę już istniejących (np. dzielnica Julianów w Łodzi – decyzja o warunkach zabudowy wydana deweloperowi na realizację budynków wielorodzinnych w wolnych enklawach terenu między domkami jednorodzinny),
- wycinania drzew, krzewów i całych enklaw zieleni, czy nawet całkowitej lub częściowej likwidacji skwerów, parków (np. protest mieszkańców na osiedlu Brani-borskim w Zielonej Górze – dotyczy zamiaru wycinki drzew stanowiących enklawę leśną w sąsiedztwie osiedli budynków wielorodzinnych i przeznaczenie terenu po wycince na następne bloki),
- adaptacji pomieszczeń lub całych budynków na użytkowe uciążliwe dla mieszkańców lub użytkowników terenu (jak: częste przypadki zmiany sposobu użytkowania części lokali mieszkalnych na użytkowe, w których wykonywana jest działalność gospodarcza, np. w budynku wielorodzinnym w lokalu mieszkalnym znajduje się pralnia przemysłowa – bez zgody współwłaścicieli i braku uzyskania pozwolenia na zmianę sposobu użytkowania lokalu),
- prowadzenia prac remontowych chodników jednocześnie po obu stronach ulicy,
- lokalizowania wież telefonii komórkowych, farm wiatrowych w bliskiej odległości zabudowy mieszkaniowej (liczne protesty lokalnej ludności),
- niezgodności realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego z warunkami zabudowy (np. decyzja o warunkach zabudowy wydana na realizację domów jednorodzinnych, a następuje realizacja budynków mieszkalnych o funkcji wielorodzinnej),
- niepełnego realizowania całego programu przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego (np. brak zjazdu na drogę publiczną, brak kompleksowego zagospodarowania działki),
- zamykania ciągów ekologicznych (np. budowa budynków wielorodzinnych 5-kondygnacyjnych o kształcie litery „L” i zlokalizowanych do siebie w sposób tworzący zamknięty obszar i powodujący spotęgowany hałas, brak przewiewu).

Dla zobrazowania znaczenia i ważności kontroli społecznych przedstawiono powyżej kilkanaście wybranych charakterystycznych przykładów nieprawidłowości przy realizacji inwestycji budowlanych [9].

Częste protesty są przewidywalne, ale odpowiednie organy administracji publicznej na ogół nie przywiązują do nich właściwej uwagi. Dotyczy to także bezpośrednich uczestników procesu budowlanego. W efekcie powstają konflikty społeczne czy niekończące się spory, a realizacja przesuwa się w czasie. Często są wprowadzane mniejsze lub większe zmiany w programie przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych albo następuje całkowite odstąpienie od ich realizacji. W każdym jednak przypadku powoduje to straty gospodarcze i społeczne. Nieodzowna jest więc zatem w programowaniu przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego wnikliwa analiza stanu faktycznego. A w przypadku ewentualnego wystąpienia sprzeciwu społecznego, doprowadzenia do polubownego rozstrzygnięcia. Jest to zgodne z aktualną powszechną tendencją rozstrzygania sporów społeczno-gospodarczych, bowiem unikamy postępowań sądowych, które na ogół są bardzo niekorzystne dla obu stron.

4. Podsumowanie

Realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych w całym procesie – począwszy od postępowań poprzedzających rozpoczęcie robót budowlanych, poprzez budowę, oddanie obiektu budowlanego do użytku, jego utrzymanie techniczne – podlega kontroli instytucjonalnej. Mimo tego, realizacja poszczególnych zadań budowlanych, a nawet niekiedy całego przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego może nie być zgodna z warunkami zabudowy czy warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać określone obiekty budowlane. W konsekwencji niewłaściwa realizacja przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych prowadzi do protestów społecznych, do zakłóceń w realizacji przedsięwzięcia, stąd niekiedy do strat gospodarczych i społecznych. Dlatego też uczestnicy procesu budowlanego muszą szczególną

uwagę zwrócić nie tylko na poprawność postępowania prawno-organizacyjnego, ale także na opinię społeczną planowanego zamierzenia inwestycyjnego i reakcją społeczną na jego realizację.

W publikacji zwrócono uwagę na istotę kontroli społecznej, jej znaczenia, zakres i formy występowania. Przedstawione w publikacji rzeczywiste przykłady kontroli społecznej i ich konsekwencje wyrażają jej znaczenie społeczne i gospodarcze. Kontrola społeczna w żadnym przypadku nie umniejsza roli kontroli instytucjonalnej, której znaczenie również podkreślono.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Biliński T., Kucharczyk E., Otoczenie prawne przedsięwzięć rewitalizacyjnych obszarów miejskich a postępowanie administracji publicznej, *Budownictwo i Architektura* 3/2018
- [2] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (j.t. Dz.U. 2018.1945)
- [3] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (j.t. Dz.U. 2018.1202)
- [4] Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (j.t. Dz.U. 2017.1405. ze zmianami – art. 71)
- [5] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda (Dz.U.2010.235.1539)
- [6] Ustawa z dnia 20 maja 2016 r. o inwestycjach w zakresie elektrowni wiatrowych (Dz.U.2016.961 – art.7b)
- [7] Wikipedia, strona internetowa : https://pl.wikipedia.org/wiki/Kontrola_spoeczna/
- [8] Biliński T., Błędy prawno-organizacyjne administracji publicznej w realizacji przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych, *Inżynieria i Budownictwo* 1/2018
- [9] Internet [http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1894742117 II SA/Lu 110/16 – Wyrok WSA w Lublinie.html?sort=up](http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/1894742117%20II%20SA/Lu%20110/16%20-%20Wyrok%20WSA%20w%20Lublinie.html?sort=up)
<http://pracownia.org.pl/pracownia-aktualnosci/109-protest-w-dolinie-rospudy-na-razie-zakonczony>
<http://krakow.wyborcza.pl/krakow/1,44425,19164007,podchody-deweloperow-obok-domkow-moga-stanac-bloki.html> pomaga-plany-miejscowe/ar/9474405
<https://gazetalubuska.pl/ludzie-powstrzymali-wycinke-drzew-w-parku-braniborskim-w-zielonej-gorze-zaalarmowali-policje-i-radny>
<https://dzienniklodzki.pl/mieszkanicy-lodzi-protestuja-przeciwko-niechcianym-budowom>
<http://www.tczevska.pl/wiadomosci/5644,mieszkanicy-protestuja-przeciwko-budowlanej-samowoli>

Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa

przy współudziale

Ministerstwa Infrastruktury, Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju

oraz

Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego

ogłaszają:

Konkurs PZITB BUDOWA ROKU 2018

edycja XXIX

Serdecznie zapraszamy do udziału www.budowaroku.pl

