

Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego w Polsce.

Diagnoza stanu i kierunki zmian

Prof. zw. dr hab. Zygmunt Niewiadomski, kierownik Katedry Prawa Gospodarczego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie

Stan polskiego prawa inwestycyjno-budowlanego od lat budzi uzasadnioną krytykę. Dalekie 161 miejsce Polski w rankingu Banku Światowego na prawo przyjazne inwestorom sytuację pogarsza o tyle, że daje sygnał, także inwestorom zagranicznym, że w naszym kraju inwestowanie nie należy do zadań łatwych. Sto osiemdziesiąt dni potrzebnych na uzyskanie pozwolenia na budowę, wytkniętych przez Bank Światowy, to, niezależnie od marginesu błędu, sytuacja nie do zaakceptowania. Prawo budowlane w Polsce zamiast stymulować rozwój gospodarczy, staje się hamulcem tego rozwoju¹. Niejeden inwestor zagraniczny, zniechęcony barierami biurokratycznymi, rezygnuje z inwestowania w Polsce, przenosząc swoją aktywność do państw o przyjaźniejszym prawie. W gorszej sytuacji pozostają inwestorzy polscy, którzy choć formalnie mogą inwestować za granicą i niekiedy z tego korzystają, to ze zrozumiałych względów budują w Polsce. Chodzi o rzeszę drobnych inwestorów, a przecież to oni decydują o gospodarce kraju.

Jak zatem zreformować prawo budowlane, aby było one przyjazne inwestorowi, a jednocześnie w niezbędnym zakresie chroniło interes publiczny? Nie chodzi przecież o całkowicie nieskrępowane podejmowanie robót budowlanych. Współcześni inwestorzy, a przynajmniej ich znakomita większość, rozumie wymogi zrównoważonego rozwoju i wynikające stąd ograniczenia dyktowane ochroną interesu publicznego. Ład przestrzenny, walory estetyczne przestrzeni, ochrona środowiska, ochrona zasobów dziedzictwa narodowego to podstawowe, choć nie jedyne wartości, które trzeba chronić. Ale wyznaczenie celów i zakresu ochrony tych wartości to zadanie państwa. Państwo musi mieć sprecyzowaną politykę w tym zakresie, i – co równie ważne – musi „przełać” ją na język normy prawnej, wiążącej inwestora, aby ten wiedział co może, a czego nie może czynić na określonej nieruchomości. Oczywiście zakres ograniczeń może iść bardzo daleko, niekiedy

wyłączać prawo do zabudowy, ale w państwie prawa musi się to dziać zawsze na podstawie określonej normy prawnej. Stąd znaczenie ustaw chroniących wartości wysoko cenione (środowisko, zabytki itp.) oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których z woli ustawodawcy gmina decyduje o sposobie zagospodarowania poszczególnych terenów. Owe ustawy szczególne oraz plany miejscowe przesądzają zatem o inwestycyjnym sposobie wykorzystania konkretnej działki². Jeżeli tak, to znaczenie tych aktów prawnych, zwłaszcza planów miejscowych, jest na tyle istotne, że wymaga regulacji przymuszających gminy do sporządzania planów wszędzie tam, gdzie są one niezbędne.

I właśnie dlatego zapowiadziany Kodeks budowlany ma regulować nie tylko kwestie podejmowania i realizacji robót budowlanych, ale także zasady tworzenia racjonalnego porządku przestrzennego w gminach. Wprowadzając znacznie szerszy, niż dotychczas, obowiązek sporządzania planów (dla obszarów rozwoju zabudowy), a także ekonomicznie przymuszając gminy do racjonalnego gospodarowania przestrzenią (obowiązek zapewnienia infrastruktury na terenach urbanizacji), Kodeks powinien statuować gospodarkę przestrzenną realizowaną na podstawie ustaleń planu, ograniczając możliwość zabudowy terenów nieobjętych planami miejscowymi. To wszystko ma sprzyjać z jednej strony wzmocnieniu ochrony interesu publicznego, z drugiej zaś doprowadzić do tak ważnej dla inwestora przewidywalności gospodarowania przestrzenią w gminie. Bez przewidywalności korzystania z przestrzeni nie sposób przecież podejmować racjonalnych decyzji inwestycyjnych. W rezultacie projektowany Kodeks przekształca się z aktu prawa budowlanego w akt prawa urbanistyczno-budowlanego i jako taki stanowi oryginalną inicjatywę ustawodawczą³.

² Szerzej na ten temat W. Szwajdler, T. Bąkowski: *Proces inwestycyjno-budowlany. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Toruń 2004.

³ Inicjatywę tę można przyrównać do niemieckiego Kodeksu budowlanego, zob. U. Battio, M. Krautzberger, R. Löhr: *Badgesetzbud. Kommentar*, C.H. Beck, München 2005.

¹ Zob. Z. Niewiadomski (red.): *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, wyd. LexisNexis, Warszawa 2009, s. 340.

Tworząc przedmiotowy Kodeks nie można oczywiście abstrahować od dotychczasowych doświadczeń. Rzetelna diagnoza stanu prawa aktualnie normującego proces inwestycyjno-budowlany w Polsce, to punkt wyjścia do projektowania przyszłych docelowych rozwiązań prawnych. Niestety, wnioski wynikające z takiej analizy nie są optymistyczne. Preregulowanie tej sfery aktywności obywateli i podmiotów gospodarczych, brak elementarnej stabilności prawa, jego daleko idąca dezintegracja, nadmierny uniformizm, fatalna technika legislacyjna, wreszcie znaczny stopień represyjności przyjmowanych rozwiązań w połączeniu z brakiem mechanizmów prorozwojowych, to podstawowe, choć nie jedyne wady obowiązującego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Próby zmian, dokonywane poprzez liczne i ciągłe nowelizacje, nie poprawiają sytuacji. Wręcz przeciwnie – zdecydowanie ją pogarszają. Nowelizacje, dokonywane fragmentarycznie na zasadzie bieżącej ingerencji, stanowią zaprzeczenie elementarnych zasad tworzenia prawa. W konsekwencji pojawia się chaos prawny, skutkujący już nie tylko brakiem możliwości rozeznania funkcjonujących w tej mierze norm prawnych przez inwestorów, ale istotnymi trudnościami stosowania tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy. Ten stan rzeczy powoduje, że prawo procesu inwestycyjno-budowlanego nie spełnia należycie roli regulatora interesu publicznego. Z kolei z punktu widzenia inwestora jest wyrazem tolerowania przez państwo niezrozumiałych ograniczeń naruszających konstytucyjnie chronione prawo własności, ubocznie generując biurokrację i korupcję. W konsekwencji obowiązujące prawo inwestycyjno-budowlane staje się hamulcem rozwoju gospodarczego kraju.

Jeżeli tak, to uzasadnione zdają się być propozycje nie tyle kolejnych zmian obowiązującego prawa, choćby daleko idących, co konieczność budowy nowego systemu prawa procesu inwestycyjno-budowlanego, u podstaw którego ległyby pozytywne i negatywne doświadczenia minionych lat, i to zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Powrót do sprawdzonych rozwiązań rodzimych, np. idei kompleksowej regulacji okresu międzywojennego, czy inspiracja rozwiązaniami państw, które m.in. dzięki dobremu prawu stabilnie wspierają rozwój gospodarczy, to dobra droga do osiągnięcia celu – stworzenia przejrzystej, zintegrowanej i działającej prorozwojowo regulacji prawnej o statusie kodeksu⁴.

W tym miejscu trzeba postawić pytanie o konieczne kierunki zmian, ze zrozumiałych względów koncentrując się na prawie budowlanym w węższym tego słowa znaczeniu (przystępowanie do robót budowlanych, ich realizacja, oddawanie do użytkowania i późniejsza eksploatacja).

Na plan pierwszy wysuwa się w tym zakresie konieczność radykalnego usprawnienia procesów decyzyjnych. Te rzeczywiście uznać należy za nadmiernie skomplikowane. Obserwujemy ponad miarę rozbudowany system rozstrzygnięć administracyjnych, w których niejednokrotnie orzeka się w sprawach wcześniej rozstrzygniętych. Mamy do czynienia z fragmentaryzacją pojęcia sprawy w procesie inwestycyjnym i związanym z tym zjawiskiem fragmentaryzacji postępowań administracyjnych. Pozwolenie na budowę, niewątpliwie dla inwestora jedna sprawa, dzielone jest w polskim prawie na szereg odrębnych postępowań administracyjnych, głównie uzgodnieniowych, z których każde kończone jest odrębnym rozstrzygnięciem, z możliwością odrębnego skarżenia w trybie instancyjnym, a następnie przed sądami administracyjnymi. W rezultacie finalna decyzja o pozwoleniu na budowę istotnie odwleka się w czasie. Jeżeli do tego dodamy łatwość w sięganiu po tryby nadzwyczajne w stosunku do decyzji ostatecznych, a więc także ostatecznej decyzji zezwalającej na budowę (np. żądanie stwierdzenia nieważności decyzji z powodu rażącego naruszenia prawa – art. 156 § 1 pkt 2 k.p.a.), to poczucie stabilności prawnej staje się iluzją w procesie inwestycyjnym.

Do rozważenia pozostaje też zmiana proporcji w stosowaniu kontroli prewencyjnej i kontroli następczej w prawie inwestycyjno-budowlanym. Aktualnie inwestor na każde działanie musi wcześniej uzyskać zgodę organów administracji. I aczkolwiek rozwiązanie to ma swoje uzasadnienie, to rodzi się pytanie, czy musi być stosowane w każdym przypadku. Są i takie działania inwestora, które można skontrolować po ich wykonaniu. Dobrym tego przykładem zdaje się być zgoda na przyłącza infrastrukturalne, którą można byłoby egzekwować znacznie później niż czyni się to obecnie.

Niezależnie od powyższego, nie sposób nie zauważyć potrzeby zmiany w zakresie bardziej elastycznego działania organów administracji, niekoniecznie w formie podejmowania władczych rozstrzygnięć. Dobrze zdaje się ilustrować to twierdzenie przykład istotnych odstępstw od projektu budowlanego. Obecnie, jeśli organ administracji stwierdzi, że inwestor w trakcie realizacji robót budowlanych odstąpił od warunków pozwolenia na budowę, nie może uzgodnić z inwestorem powrotu do stanu zgodnego prawem, a musi od razu wydać decyzję. Tymczasem decyzja ta mogłaby być wydawana dopiero wówczas, gdyby inwestor nie wywiązał się z warunków porozumienia. Co prawda propozycja ta może rodzić obawę przed jej korupcjogenością, ale wydaje się, że optyka patrzenia na walkę z korupcją musi także ulec zmianie. To nie wyłącznie sformalizowane działania władcze organów administracji ani nawet tzw. szczelne prawo jest w stanie skutecznie rozprawić się z korupcją. Konieczne jest poddanie procesu inwestycyjnego szerokiej kontroli społecznej. Stąd m.in. propozycja powszechnie

⁴ Z. Niewiadomski: *op.cit.*, s. 341.

dostępnego elektronicznego rejestru budowlanego i postępowań o pozwoleniu na budowę toczących się w internecie.

Wydaje się, że na akceptację zasługuje propozycja znacznie szerszego niż dotychczas stosowania zgłoszenia budowy w miejsce pozwolenia. Oczywiście tak rozpoczęte roboty budowlane podlegałyby kontroli organów administracji, zobowiązując je do przedłożenia inwestorowi wniosków pokontrolnych, których wykonanie byłoby egzekwowane na etapie przystępowania do użytkowania. Jedynie w przypadku istotnego naruszenia prawa, roboty budowlane mogłyby być wstrzymane, rodząc po stronie organu administracji obowiązek wszczęcia procedury naprawczej, a ewentualnie wydanie nakazu rozbiórki mogłoby nastąpić wyłącznie wtedy, gdy legalizacja nie byłaby możliwa. Rozwiązanie to dawałoby inwestorowi możliwość dużo szybszego niż dotychczas rozpoczynania inwestycji, a administracji publicznej nie pozbawiało możliwości kontroli robót budowlanych i doprowadzenia nielegalnych działań inwestora do stanu zgodnego z prawem. Inwestor rozpoczynałby roboty budowlane po złożeniu stosownego zgłoszenia i przedłożeniu projektu budowlanego, a nadzór budowlany sprawdzałby, czy roboty budowlane są wykonywane zgodnie z prawem. Jeżeli tak, nie podejmowałby czynności mające na celu doprowadzenie do ich legalizacji, a dopiero gdyby nie było to możliwe, nakazywałby rozbiórkę realizowanego obiektu.

Wreszcie konieczna wydaje się daleko idąca deregulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Nagromadzone latami regulacje tworzą gąszcz przepisów, które z trudem można poznać i stosować⁵. Nie dziwi stosunkowo szerokie zjawisko samowoli budowlanej w naszym kraju, kiedy zniecierpliwiony inwestor rozpoczyna roboty

budowlane nie spełniwszy niejasnych wymogów prawa. Stąd m.in. propozycja rezygnacji z regulacji tego wszystkiego, co jest przedmiotem wiedzy zawodowej i jako takie nie powinno stanowić regulacji prawnej, a ponadto ograniczenia zakresu ochrony praw osób trzecich w prawie budowlanym i pozostawienia tych kwestii do rozwiązywania na drodze cywilnoprawnej. Kryterium różniącym to, co powinno być przedmiotem regulacji prawnej od tego, co nie powinno być prawnie regulowane, powinien być interes publiczny⁶.

Oczywiście proponowane kierunki zmian w prawie budowlanym nie zamykają katalogu zmian koniecznych. Zostały przywołane, ponieważ uznano je za uniwersalne i ważne z punktu widzenia budowy nowego prawa inwestycyjno-budowlanego. Niezależnie od zmian systemowych, do rozwiązania pozostaje cały szereg kwestii szczegółowych. Warunkiem powodzenia zamierzonej reformy jest dostrzeżenie i tych ostatnich kwestii. Dopiero połączenie wysiłków na rzecz wprowadzenia zmian systemowych wespół z licznymi zmianami korekcyjnymi, przyczynić się może do osiągnięcia celu – zintegrowanego, poważnie zderegulowanego, a przede wszystkim efektywnego i prorozwojowego systemu prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. To właśnie w trosce już nie tylko o zmiany merytoryczne podstaw prawnych procesu inwestycyjno-budowlanego, ale także o kompleksowość i integralność, a także stabilność norm prawnych z tego zakresu, zrodziła się idea Kodeksu budowlanego⁷. Kodeks tworzy szansę uporządkowania i ustabilizowania tak ważnej dziedziny życia społecznego, jaką jest racjonalny system prawny procesu inwestycyjno-budowlanego.

⁵ Zob. L. J. Kamiński: *Postępowanie administracyjne w sprawach budowlanych. Zagadnienia proceduralne*, Wyd. Manicipium S.A., Warszawa 2007, s. 9.

⁶ Podobnie T. Stollmann: *Öffentlicher Baurecht*, C.H. Beck, München 2005, s. 5.

⁷ Idea ta znalazła wyraz w utworzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, której zadania i skład określa rozporządzenie RM z 26 lipca 2012 r. (Dz.U. z 2012 r., poz. 856).



Międzynarodowe Targi Sprzętu i Materiałów Budowlanych w Warszawie

10.09 - 12.09 2013

Expo XXI
Warszawa

SPOTKAJMY SIĘ

Formularze zgłoszeniowe oraz dodatkowe informacje dostępne są na stronie internetowej: build.lentewenc.com

- Materiały budowlane
- Chemia budowlana
- Narzędzia budowlane
- Sprzęt budowlany

