

może stanowić treść przepisów odrębnych, przewidujących jakieś ograniczenia w zakresie zagospodarowania pewnych terenów<sup>15</sup>.

Pomimo istotnego ograniczenia, zasadą dobrego sąsiedztwa możliwości realizacji zabudowy na terenach pozabawionych planów miejscowych, w powszechnym odczuciu obecnie obowiązujący system prawny jest pod analizowanym względem nazbyt liberalny. Można powiedzieć, że w pewnym stopniu takim właśnie uczyniła go linia orzecnicza sądów administracyjnych, w szczególności w związku ze wspomnianą zasadą dobrego sąsiedztwa. Podsta-

<sup>15</sup> Szerzej na ten temat M. Szewczyk, *Uprzywilejowanie inwestycji celu publicznego w świetle nowej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, CASUS z 2004, nr 3, s. 21 i n.

wowe zastrzeżenia można mieć względnie do przyjętej w judykaturze interpretacji zwrotu normatywnego „działka sąsiednia”. Otóż orzecznictwo, z ewidentną szkodą dla ładu przestrzennego przyjęło pogląd, zgodnie z którym działką sąsiednią, która musi choćby jedna zostać zabudowana, aby możliwe było wydanie pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy, jest każda działka z obszaru analizowanego, a nie tylko działka bezpośrednio granicząca z terenem objętych wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy. Taka interpretacja kluczowego w omawianej kwestii przepisu art. 61 ust. 1 ustawy o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, sprzyjała i w dalszym ciągu sprzyja negatywnemu zjawisku w zagospodarowaniu przestrzeni, jakim jest rozlewanie się zabudowy.

# Pierwsze polskie prawo budowlane a prawo współczesne

Dr inż. Andrzej B. Nowakowski, Politechnika Łódzka

## 1. Wprowadzenie

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [1] miało zróżnicowany okres *vacatio legis*. Spośród kilku dat wejścia w życie tego aktu prawnego (mającego wówczas – na podstawie [2] – moc ustawy) należy wyróżnić dwie podstawowe: 5 marca 1928 r. oraz 6 czerwca 1928 r. Pierwsza z nich odnosi się przede wszystkim do pierwszej części Rozporządzenia [1] traktującej o zabudowaniu miast i miasteczek (gmin miejskich) oraz uzdrowisk o charakterze użyteczności publicznej. Druga data natomiast dotyczy przede wszystkim drugiej części Rozporządzenia [1] zawierającej przepisy policyjno-budowlane obowiązujące na terenie prawie całego kraju (z wyjątkiem województwa śląskiego). I właśnie te przepisy, które można uznać za pierwsze polskie prawo budowlane są przedmiotem wybiórczej analizy przeprowadzonej w kontekście ich umocowania w aktualnie obowiązującej ustawie z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane [3]. Wzięto pod uwagę zaledwie dwa spośród jedenastu tytułów drugiej części Rozporządzenia [1].

## 2. Przepisy wybrane z tytułu VI „Przystąpienie do budowy i oddanie budynków do użytku”

### 2.1. Pozwolenie na budowę

W Rozporządzeniu [1] wprowadzono pojęcie pozwolenia na budowę, jednocześnie dokonując podziału bu-

dów i robót budowlanych na wymagające takiego pozwolenia (art. 333 i art. 334) oraz na wymagające tylko „zgłoszenia ich do właściwej władzy” (art. 335).

W myśl art. 343 „właściwa władza po rozpatrzeniu zgłoszonej (przez budującego) prośby o pozwolenie na budowę” udzielała pozwolenia „ewentualnie po zatwierdzeniu złożonego projektu (art. 333)”, uzależniając w razie potrzeby wykonanie robót budowlanych od zachowania pewnych warunków wynikających z przepisów prawa. Natomiast w przypadku odmowy wydania pozwolenia na budowę „właściwa władza” była zobowiązana do podania „powodów takiej odmowy”. W art. 336 zapisano, że „udzielenie pozwolenia na budowę nie może być uzależnione od uprzedniego uiszczenia gminie przez właściciela działki należności tytułem zwrotu kosztów urządzenia ulicy”.

W art. 344 zapisano terminy, w których „prośba o udzielenie pozwolenia na budowę, przebudowę lub zmianę budynku powinna być rozpatrzona przez właściwą władzę”, natomiast w art. 351 postanowiono, że „udzielone pozwolenie traci swoją ważność, jeżeli w ciągu dwóch lat od udzielenia pozwolenia, roboty nie zostały rozpoczęte lub po rozpoczęciu, przez dwa lata były zawieszony”.

Warto również zwrócić uwagę na treść art. 350 o brzmieniu: „udzielenie pozwolenia na budowę nie narusza praw osób trzecich, które im służą w zakresie prawa prywatnego, i dochodzenia ich praw na drodze sądowej”.

## 2.2. Zmiana warunków pozwolenia

Rozdział 2. Rozporządzenia [1] zawierał trzy jednozdaniowe artykuły, których treść przytaczam *in extenso*. „Art. 352. Od postanowień i warunków udzielonego pozwolenia, jako też zatwierdzonego projektu, odstępować nie wolno. Art. 353. W wypadkach, gdy zachodzi potrzeba wykonania robót nieprzewidzianych w udzielonym pozwoleniu, wymagających uzyskania pozwolenia w drodze zatwierdzenia projektu w myśl art. 333 lub uzyskania pozwolenia w myśl art. 334 – roboty te mogą być wykonane tylko po uzyskaniu pozwolenia odnośnej władzy. Art. 354. O ile chodzi o roboty wymagające zgłoszenia, roboty te powinny być zgłoszone do właściwej władzy”.

## 2.3. Pozwolenie na użytkowanie

Rozdział 4. Rozporządzenia [1] – podobnie jak cały tytuł VI – dotyczy wyłącznie budynków i zawiera tylko jeden artykuł o następującej treści: „Art. 357. Bez uprzedniego uzyskania pozwolenia właściwej władzy zabronione jest użytkowanie budynków i urządzeń wymagających uzyskania pozwolenia w myśl art. 333 niniejszego rozporządzenia”.

## 2.4. Stosowne przepisy ustawy [3]

W artykule 28 aktualnie obowiązującej ustawy [3] sformułowano zasadę stanowiącą, że roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę z wyjątkiem tych budów, robót budowlanych i rozbiórek, na które nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę oraz tych, które wymagają tylko zgłoszenia właściwemu organowi administracji architektoniczno-budowlanej.

Wniosek o pozwolenie na budowę składa inwestor dołączając do niego m.in. 4 egzemplarze projektu budowlanego, który musi zostać wykonany według wymagań sformułowanych w rozporządzeniu [4]. Projekt budowlany podlega zatwierdzeniu w decyzji o pozwoleniu na budowę, a w przypadku, gdy właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej nie wyda decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni od dnia złożenia stosownego wniosku, organ wyższego stopnia wymierza karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki.

Decyzja o pozwoleniu na budowę wygasa, jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia, w którym decyzja ta stała się ostateczna lub budowa została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata.

Jeżeli inwestor zamierza w sposób istotny odstąpić od zatwierdzonego projektu budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę – musi wcześniej uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia na budowę. Kwalifikacji zamierzonego odstąpienia dokonuje projektant, którego ustawa [3] – z mocy art. 36a ust. 6 – zobowiązuje do zamieszczenia w projekcie budowlanym stosownego opisu oraz rysunków w przypadku, gdy zamierzone odstąpienie zostało zakwalifikowane jako nieistotne. Przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budow-

lanego należy uzyskać ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli:

- 1) na wzniesienie obiektu budowlanego jest wymagane pozwolenie na budowę i jest on zaliczony do odpowiedniej kategorii;
- 2) właściwy organ nałożył na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie;
- 3) przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych.

## 2.5. Porównanie

1. Zasadnicza różnica pomiędzy rozpatrywanymi aktami prawnymi polega na tym, że przepisy policyjno-budowlane Rozporządzenia [1] odnoszą się tylko do budynków, podczas gdy ustawa [3] zajmuje się wszystkimi obiektami budowlanymi. Natomiast podział budów i robót budowlanych na wymagające pozwolenia na budowę oraz na wymagające tylko zgłoszenia, generalnie został utrzymany do dzisiaj, podobnie jak instytucja pozwolenia na użytkowanie.

2. W Rozporządzeniu [1] podano terminy dyscyplinujące urzędników „właściwej władzy”, natomiast obecnie mamy straszące karą pieniężną przepisy nie adresowane do konkretnych osób, a w dodatku – w praktyce prawie nieegzekwowane.

3. Problem zmiany warunków pozwolenia na budowę w Rozporządzeniu [1] został rozwiązany jednoznacznie w sposób niepozwalający na jakąkolwiek uznaniowość, czego nie można powiedzieć o stosownych przepisach ustawy [3], które scedowały na projektanta kwalifikację zamierzonego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego stanowiącego istotną część pozwolenia na budowę.

4. Ustalony w 1928 roku termin ważności udzielonego pozwolenia na budowę przetrwał 80 lat, po czym – na mocy ustawy [5], która weszła w życie 23 sierpnia 2008 r. – został przedłużony do trzech lat, pod hasłem ułatwienia życia inwestorom. Uczyniono to jednak w sposób nie całkiem konsekwentny, albowiem w przypadku zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego bądź jego części pozostawiono termin dwuletni.

5. Warto zauważyć, że przepisy Rozporządzenia [1] nie ingerowały w sferę rozliczeń finansowych z władzami gminnymi np. co do opłat adiacenckich, a także nie naruszały praw osób trzecich, pozostawiając sądom powszechnym swobodę orzekania w sprawach cywilnych. Obecnie jest to oczywista norma prawna, przy czym we współczesnych demokracjach światowych obserwuje się tendencję do minimalizowania obszarów oraz zakresu ingerencji administracyjnych uregulowań prawnych.

## 3. Przepisy wybrane z tytułu IX „Władze”

### 3.1. Właściwość władz

W rozdziale 1 tytułu IX w trzynastu artykułach (od art. 382 do art. 392a) ujęto przepisy dotyczące „właściwo-

ści władz” – jak nazwano wszelkie wymienione w Rozporządzeniu [1] organy zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Ponieważ ówczesny nadzór nad przestrzeganiem prawa budowlanego siłą rzeczy musiał być inny niż obecnie, ograniczę się jedynie do przeanalizowania problematyki rzeczoznawstwa budowlanego ujętej w artykule 387, którego zapisy przytaczam *in extenso*. „(1) Zarządzenia i orzeczenia wydawane na podstawie art. 385 i 386, powinny być oparte na opinii rzeczoznawców budowlanych, posiadających uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi. (2) Rzeczoznawcami budowlanymi w miastach, wydziałowych z powiatowych związków samorządowych, mogą być tylko osoby, które uzyskały uprawnienia na podstawie art. 361 lub 362, bądź też posiadają uprawnienia z mocy art. 369, a mogą się wykazać wyższym wykształceniem technicznym, zakończonym przepisaniem egzaminami, nabytym w uczelniach określonych w art. 361 i 362. (3) Rzeczoznawców budowlanych zatwierdza na wniosek odnośnych magistratów, bądź zwierzchności gminnych, po stwierdzeniu należytych kwalifikacji zawodowych, w Warszawie Minister Spraw Wewnętrznych, w innych zaś miejscowościach – właściwa rządu władza nadzorcza”.

### 3.2. Stosowne przepisy ustawy [3]

Ustawa [3] – z mocy art. 12 ustęp 1 – zalicza pełnienie funkcji rzeczoznawcy budowlanego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie a w ustępach 1 i 2 artykułu 15 określa, że „1. Rzeczoznawcą budowlanym może być osoba, która:

- 1) korzysta w pełni z praw publicznych;
- 2) posiada:
  - a) tytuł zawodowy magistra inżyniera, magistra inżyniera architekta, inżyniera lub inżyniera architekta,
  - b) uprawnienia budowlane bez ograniczeń,
  - c) co najmniej 10 lat praktyki w zakresie objętym rzeczoznawstwem,
  - d) znaczący dorobek praktyczny w zakresie objętym rzeczoznawstwem.
- 3) Właściwy organ samorządu zawodowego, na wniosek zainteresowanego, orzeka, w drodze decyzji, o nadaniu tytułu rzeczoznawcy budowlanego, określając zakres rzeczoznawstwa”.

### 3.3. Porównanie

Rozporządzenie [1] ustanowiło funkcję rzeczoznawcy budowlanego jako osoby mającej na tyle znaczący dorobek zawodowy, że „odnośny magistrat bądź zwierzchność gminna” decydowały się wystąpić ze stosownym wnioskiem do „rządowej władzy nadzorczej”, która taki tytuł nadawała „po stwierdzeniu należytych kwalifikacji zawodowych”. Rzeczoznawcami budowlanymi w miastach wydzielonych z powiatowych związków samorządowych mogły być tylko osoby legitymujące się wyższym wykształceniem technicznym zdobytym w jednej z państwowych politechnik w kraju na wydziałach archi-

tektury albo inżynierii lądowej lub wodnej, a także na odpowiadających im wydziałach uczelni zagranicznych. Trzeba ocenić, że były to wysokie wymagania stawiane w kraju, w którym liczbę czynnych zawodowo inżynierów budowlanych i architektów szacowano na od dwóch do trzech tysięcy (np. spis powszechny przeprowadzony w 1921 roku na części obszaru kraju zarejestrował tylko 1113 „architektów i budowniczych” [6]). Można zatem stwierdzić, że rzeczoznawcy budowlani stanowili wówczas swoistą elitę w gronie niezbyt licznych profesjonalistów zajmujących się projektowaniem oraz budowaniem. W dodatku ustawowe zalecenia, aby ówczesne władze budowlane szeroko korzystały z „opinii rzeczoznawców budowlanych posiadających uprawnienia do kierowania robotami budowlanymi” nadawały tym osobom bardzo mocną pozycję zawodową.

Niestety, obecnie opisaną powyżej przeszłość możemy już tylko wspominać „z łezką w oku”. W ustawie [3] nie znajdziemy bowiem nawet śladu podobnych preferencji, a utrzymany formalnie obowiązek posiadania wyższego wykształcenia technicznego w XXI wieku nie wywiera już żadnego wrażenia.

Co więcej, jakby na potwierdzenie prawdziwości przysłowia mówiącego, że „na pochyłe drzewo koza wchodzi” w projekcie ustawy deregulacyjnej [7] postanowiono wykreślić z ustawy [3] cały artykuł 15, likwidując tym samym instytucję rzeczoznawstwa budowlanego w przeddzień jubileuszu osiemnastolecia.

## 4. Podsumowanie

Rzeczpospolita Polska odrodziła się w 1918 roku po długiej, bo studziesięciotrzyletniej nieobecności na politycznej mapie Europy. Proces scalania obszarów, które przez ponad wiek stanowiły część trzech różnych organizmów państwowych, okazał się trudny i skomplikowany. Dlatego pierwsze polskie prawo budowlane [1] powstało dopiero w dziesiątym roku niepodległego bytu II RP.

Kilkadziesiąt lat później – w piątym roku transformacji jaka nastąpiła w naszym kraju w wyniku pamiętnych wyborów z 4 czerwca 1989 r. – zostało ustanowione aktualnie obowiązujące prawo budowlane [3].

Dokonując bezpośredniego porównania zapisów obu aktów prawnych należy zatem pamiętać, że przedzielone są one kilkudziesięcioletnią rzeką czasu oraz dwiema rewolucjami ustrojowymi. Przez tak długi czas następowały również nieuchronne zmiany w nauce i praktyce prawa administracyjnego, którego częścią jest prawo budowlane. Szczególnie destrukcyjny był jednak wpływ czterdziestu pięciu lat PRL, kiedy to na przykład uznano, że „prawo budowlane jest prawem socjalistycznym tak ze względu na charakter, jak i ze względu na treść; reguluje ono stosunki w budownictwie zgodnie z zasadami ustroju socjalistycznego i jako podstawowy ele-

ment nadbudowy przekształca i umacnia socjalistyczne stosunki produkcji w budownictwie” [8].

W rezultacie otrzymaliśmy w spadku kilka problemów, które należałoby w końcu rozwiązać. Wiele wskazuje na to, że wyczerpała się już formuła dalszej nowelizacji obecnie obowiązującej ustawy [3]. Wyrażam ten pogląd nie tylko dlatego, że należała ona do najczęściej nowelizowanych aktów prawnych, lecz również w nadziei, że opracowanie od podstaw całkiem nowego prawa budowlanego stwarza przesłanki do wypracowania rozwiązań kompleksowych uwzględniających z jednej strony interesy uczestników procesu budowlanego, a z drugiej strony właściwie rozumiany interes społeczny.

Wydaje się, że pierwszym krokiem w tym kierunku może być powołanie w październiku 2012 r. przez Prezesa Rady Ministrów – na podstawie [9] – Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

#### MATERIAŁY CYTOWANE W TEKŚCIE:

- [1] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (tekst jednolity: Dz.U. RP z 17.04.1939 r. nr 34, poz. 216)
- [2] Ustawa z 2 sierpnia 1926 r. o upoważnieniu Prezydenta Rzeczypospolitej do wydawania rozporządzeń z mocą ustawy (Dz.U. RP z 1926 r. nr 78, poz. 443)
- [3] Ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jednolity: Dz.U. z 2010 r. nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)
- [4] Rozporządzenie ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej z 25 kwietnia 2012 r. w sprawie zakresu i formy projektu budowlanego (Dz.U. z 2012 r., poz. 462)
- [5] Ustawa z 26 czerwca 2008 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane (Dz.U. z 8.08.2008 r. nr 145, poz. 914)
- [6] Mrozowski K., Główne kierunki działalności polskich stowarzyszeń technicznych w latach 1918–1939, Warszawa, 1983
- [7] Projekt z 27 września 2012 r. ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania zawodów finansowych, budowlanych i transportowych
- [8] Brzeziński W., Polskie prawo budowlane, Warszawa, 1955
- [9] Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. z 2012 r. poz. 856)

# Problematyka legalności i nielegalności w polskim prawie budowlanym

Dr Joanna Smarż, Polska Izba Inżynierów Budownictwa

## 1. Wprowadzenie

Budownictwo to ogromna i ważna gałąź gospodarki, która zaspokaja podstawowe potrzeby indywidualne człowieka, jak i całego społeczeństwa. W wyniku prac budowlanych powstają obiekty wieloletniej trwałości kształtujące strukturę miast i wsi. Budownictwo wpływa na krajobraz, ma ogromne możliwości oddziaływania na rozwój sztuki i wprowadzenie w obiektach budowlanych elementów podnoszących wartości estetyczne. Ma też olbrzymi wpływ na życie i zdrowie ludzkie oraz na bezpieczeństwo.

Zapotrzebowanie na obiekty budowlane jest ogromne. Nie mniejsze jest zapotrzebowanie na inne roboty budowlane, takie jak przebudowa czy rozbudowa albo remont obiektów budowlanych. Nie jest to zjawisko przemijające, a wręcz przeciwnie, wraz z rozwojem życia społecznego i gospodarczego, stale pojawiają się nowe potrzeby w tym zakresie.

Podstawowym źródłem regulacji wszystkich stosunków prawnych zachodzących w szeroko pojętym procesie budowlanym: od przygotowania inwestycji budowlanych, poprzez budowę, oddawanie obiektów budowlanych do użytku, utrzymywanie ich w należyтым stanie technicznym i estetycznym, aż do rozbiórki jest usta-

wa – Prawo budowlane<sup>1</sup>. Przedmiotowa ustawa jest fundamentem porządku w dziedzinie budownictwa. Regulacje prawne tej ustawy mają istotne znaczenie nie tylko w unormowaniu procesu budowlanego i w kreowaniu postaw jego uczestników, ale także dla sprawności i racjonalności procesów budowlanych. Istnieje więc szerokie zapotrzebowanie na znajomość podstawowych regulacji prawa budowlanego, choćby dla ustrzeżenia się od naruszenia jego postanowień przy realizacji inwestycji budowlanych. Planując bowiem inwestycję, należy mieć świadomość struktury i zakresu całego procesu budowlanego, podporządkowanego przepisom prawa budowlanego i przepisom wykonawczym do tej ustawy<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Obecnie ustawa z 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.).

<sup>2</sup> Szeroko sprawy te omawia J. Śmiałowski, *Inwestycyjny proces budowlany cz. I*, Budownictwo i Prawo 2000, nr 2, s. 5–10, cz. II Budownictwo i Prawo 2000, nr 4, s. 6–10, cz. III Budownictwo i Prawo 2000, nr 6, s. 10–14.