



Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 4 listopada 2022 r.

w sprawie: projektu ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw

Zarząd Śląskiego Związku Gmin i Powiatów przedkłada swoje uwagi dotyczące zasadniczych rozwiązań zawartych w przedłożonym do konsultacji rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z dnia 3 października 2022 r. (nr w wykazie RCL UD427).

W naszej opinii zaproponowane w tym projekcie tzw. uproszczenie i przyspieszanie procesu inwestycyjno-budowlanego, ze względu na skalę i charakter przedstawionych rozwiązań może przynieść skutek odwrotny do zamierzonego. W pierwszej kolejności należy odnieść się do kompleksowej cyfryzacji procesu inwestycyjnego, której wprowadzenie - choć z jednej strony uzasadnione zwiększaniem dostępności e-usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców - stanowi w istocie o wykluczeniu tej części społeczeństwa, która nie posługuje się z różnych powodów lub z własnej woli kwalifikowanym podpisem elektronicznym. W świetle tego projektu każdy wniosek będzie musiał być bowiem złożony w wersji elektronicznej przez portal e-budownictwo i podpisany podpisem elektronicznym. To oznacza, że w procesie budowlanym zostanie sztucznie wykreowana potrzeba ustanowienia pełnomocnika i nie ma wątpliwości, że będzie to czynność odpłatna. Wprowadzenie takich rozwiązań bez uprzedniego pilotażu, przewidującego funkcjonowanie jednocześnie możliwości tradycyjnej i cyfrowej jest nieuzasadnione, w szczególności iż aktualnie trwają dopiero prace związane z budową Systemu do Obsługi Postępowań Administracyjnych w Budownictwie. Pomimo istniejącej już od dłuższego czasu możliwości składania wniosków w formie elektronicznej, ta forma nie cieszy się dużym zainteresowaniem. Fakt ten powinien zostać uwzględniony przez projektodawcę. Argumentacja dla przedłożonego rozwiązania, iż w ten sposób nastąpi oszczędność papieru, jest naszym zdaniem zdecydowanie niewystarczająca dla wprowadzenia proponowanych rozwiązań, a ponadto nie potwierdzi się w praktyce. Trudno wyobrazić sobie pracownika budowlanego, który w jednej ręce trzyma komputer, a w drugiej narzędzia budowlane. Ten przykład pokazuje, że projektodawca nie ma odpowiedniego wyobrażenia o prowadzeniu budowy jak i doświadczenia w prowadzeniu postępowania administracyjnego. Już wcześniejszy pomysł wprowadzenia elektronicznego dziennika budowy wywołuje komplikacje, które naszym zdaniem z perspektywy czasu i doświadczenia ukażą nieprzydatność tego rozwiązania. W tym wypadku jest jednakże przejściowo (do 31 grudnia 2029 r.) możliwość wyboru formy dziennika budowy (elektroniczna lub tradycyjna). Taki też wybór powinien istnieć w odniesieniu do składania wniosków i projektów, albowiem elektroniczna forma może sprawdzić się tylko przy niewielkich i mało skomplikowanych projektach np. domków jednorodzinnych. Oczywiście jest więc, że projekty będą musiały być drukowane, choćby dla potrzeb wykorzystania ich na budowie, ale również w celu zapewnienia stronom postępowania możliwości wglądu do projektu, organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie zmuszony drukować projekty i udostępniać w wersji papierowej. Oprócz inwestora i projektanta w postępowaniu administracyjnym mogą brać udział również inne podmioty, będące stronami postępowania, w tym osoby fizyczne, które niekoniecznie mają lub chcą mieć dostęp do usług w formie elektronicznej. Nie istnieje obowiązek posługiwania się kwalifikowanym podpisem elektronicznym, czego projektodawca nie wziął pod uwagę.

Należy także mocno podkreślić fakt, że oprócz projektów niewielkich budynków jednorodzinnych składane są również projekty obiektów przemysłowych, produkcyjnych, logistycznych itp., gdzie jeden egzemplarz projektu liczy często kilka tomów, a które wymagają sprawdzenia chociażby pod kątem zgodności z decyzją środowiskową i innymi przepisami. Proponowane „uproszczenia” mogą prowadzić do zachwiania procesu budowlanego na etapie przed i po wykonaniu inwestycji, i w efekcie pogłębienia zagrożeń towarzyszących budowie i najczęściej wieloletniego okresu użytkowania obiektu budowlanego (tym samym tzw. oszczędność czasu budowy w rzeczywistości może przynieść efekt odwrotny od zamierzonego).

Obecnie obowiązujące przepisy dotyczące terminów, których przekroczenie skutkuje nałożeniem kar na organy pierwszej instancji są wystarczające i nie powinny być objęte nowelizacją. Skracanie terminu 65 dni do 21 i 45 dni nie odniesie pożądanego skutku. Już obecnie wiele osób nie decyduje się na podjęcie pracy w organach administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji ze względu na przepisy dotyczące kar. Projektowane przepisy przewidujące znaczące skrócenie tych terminów mogą tą sytuację tylko pogorszyć. Dodatkowo projektowane przepisy zdają się nie uwzględniać terminów wynikających z przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego oraz specyfiki pracy organów administracji publicznej. Projektowane przepisy będą wymuszać na organach nieprzestrzeganie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego, co w konsekwencji skutkować będzie uchylaniem tych decyzji przez organ wyższej instancji. Dodatkowo projekt nowelizacji zdaje się nie uwzględniać faktu, iż w trakcie postępowania administracyjnego liczba stron tego postępowania może się zmieniać. Zatem nie jest tak, że zawsze po ustaleniu kręgu stron postępowania pozostaje on niezmienny do czasu wydania decyzji kończącej postępowanie.

Rozszerzanie procedury zgłoszenia niepodlegającego sprawdzeniu przez organy administracji architektoniczno-budowlanej na budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni powyżej 70m² przyczyni się do chaosu urbanistycznego oraz spowoduje dotkliwe konsekwencje po stronie inwestorów związane z budową niezgodną z przepisami prawa, w tym z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Obecnie organy administracji architektoniczno-budowlanej uprawnione są do kontroli zgłoszenia oraz wniesienia ewentualnego sprzeciwu do zgłoszenia, co pozwala dokonać weryfikacji dokumentacji projektowej między innymi z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przed rozpoczęciem budowy. Pozbawienie organów tej kompetencji spowoduje, że budowa będzie mogła zostać skontrolowana przez organ nadzoru budowlanego dopiero po jej rozpoczęciu, czyli w momencie kiedy inwestor poniesie koszty zarówno dokumentacji projektowej jak i materiałów i usług budowlanych. Obecny tryb kontroli zgłoszeń chronił inwestora przed negatywnymi konsekwencjami rozpoczęcia budowy niezgodnie z przepisami prawa.

Nadto projektowane zmiany legislacyjne otwierają pole do możliwych nadużyć związanych z szeroko pojętą dowolnością realizowanego zamiaru inwestycyjnego, w tym omijania przepisów mających na celu ochronę ładu przestrzennego oraz ograniczających nadmierny chaos inwestycyjny. Tzw. „mechanizm żółtej kartki”, o którym wspomina uzasadnienie do projektu ustawy, może stać się w rękach inwestora swoistą poduszką bezpieczeństwa, umożliwiającą właściwie bezkarne wprowadzanie dowolnych zmian (istotnych odstępień), niejednokrotnie naruszających interesy osób trzecich.

Obligatoryjność kompleksowej cyfryzacji procesu inwestycyjnego oznacza też konieczność przygotowania kadry urzędniczej do nowej roli oraz wyposażenie organu administracji architektoniczno-budowlanej w narzędzia umożliwiające realizację projektowanych zmian Prawa budowlanego, co wymagałoby odpowiedniego czasu i pewnych nakładów finansowych (w rzeczywistości wiąże się to prawdopodobnie z początkowym spowolnieniem wydajności organu).

Zwracamy też uwagę, że wprowadzając z dużą częstotliwością daleko idące zmiany w tak kluczowej ustawie, ustawodawca powoduje niepewność prawną i chaos administracyjny, który paraliżuje nie tylko pracę urzędników ale i działania inwestorów. Przepisy budowlane na

przestrzeni ostatnich lat zmieniają się jak w kalejdoskopie, nie pozwalając na ukształtowanie się linii orzeczniczej, pojawienie się interpretacji i wykładni, które nie nadszają za zmianą przepisów. Mimo rzekomych uproszczeń inwestorzy czują się coraz mniej pewnie. Świadczą o tym liczne zapytania o interpretacje przepisów lub przyjętego trybu postępowania itp. Można odnieść wrażenie, że część regulacji zaproponowanych w projekcie ustawy jest inspirowanych i lobbowanych przez niektóre środowiska przedsiębiorców, zwłaszcza deweloperów.

Przykładem zmian wprowadzanych bez konsultacji społecznych, czy branżowych i bez stosownych analiz była m.in. wprowadzona w 2014 roku deregulacja, dotycząca niektórych zawodów, w tym rzeczoznawczy budowlanego, która okazała się nietrafiona (stąd zaproponowany obecnie powrót do tej funkcji). Ideą tamtego założenia było, że rynek sam zweryfikuje jakość świadczonych usług. Okazało się szybko, że na rynku pojawiło się wiele niekompetentnych osób świadczących usługi, wbrew pozorom w bardzo specjalistycznej dziedzinie jaką jest budownictwo, czy nieruchomości. Obecnie mamy do czynienia z podobną sytuacją. Projekt zmian dewaluuje de facto specjalistyczną wiedzę, na rzecz pozornych uproszczeń.

Jeżeli celem wprowadzenia zmian ma być uproszczenie i uporządkowanie procesu inwestycyjnego, to przedstawiony projekt jest od tego daleki. Projekt zawiera chybione regulacje, zbędne definicje (np. „schronu” czy „ukrycia doraźnego”, które praktycznie oznaczają to samo, podobnie jak dodane definicje oceny technicznej, opinii technicznej, orzeczenia technicznego, które są niczym innym jak synonimami), których wprowadzenie nie służy czytelności prawa. W związku z powyższymi uwagami, odnoszącymi się do zasadniczych elementów omawianego projektu, wnioskujemy o wycofanie projektu ustawy z dalszego procedowania w tym kształcie.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera
Przewodniczący Związku