



Warszawa, 14 października 2024 r.

KPR-0025-0171(1)/24

Szanowny Pan
Krzysztof Paszyk
Minister Rozwoju i Technologii

Szanowny Panie Ministrze

Polska Izba Inżynierów Budownictwa jako organ samorządu zawodowego inżynierów budownictwa zrzesza ponad 118 tysięcy członków, pełniących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, czyli funkcje projektantów, kierowników budowy (robót) oraz inspektorów nadzoru inwestorskiego, reprezentując tym samym istotną część branży budowlanej. Poprawa otoczenia prawnego w celu rozwiązania problemów na rynku budownictwa i nieruchomości wielokrotnie poruszana w trakcie dyskusji publicznych jest niezwykle istotna dla wszystkich uczestników procesu budowlanego, a więc zarówno dla inwestorów jak i członków naszej Izby.

Zdając sobie sprawę z trudności i wyzwań, które stoją dziś przed wszystkimi uczestnikami procesu inwestycyjno-budowlanego, przedstawiamy stanowisko dotyczące działań legislacyjnych w obszarach związanych z ustawą Prawo budowlane, które w ocenie Izby, w pierwszej kolejności powinny zostać podjęte, aby zapewnić jasne i przewidywalne reguły prowadzenia inwestycji budowlanych, w tym w szczególności inwestycji mieszkaniowych.

Pismo skierowane do Pana Ministra stanowi również odpowiedź na pytania zawarte w piśmie Pana Bartłomieja Steckiego, Zastępcy Dyrektora Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii, znak: DAB-II.0210.1.2024. Zagadnienia interesujące Pana Dyrektora w sposób szczególny opisane zostały w pkt 5 (przepisy dotyczące istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę), a także w pkt 8 i 9 (konstrukcje oporowe).

- 1. Rezygnacja z przepisów przewidujących zwolnienie budynków o powierzchni zabudowy do 70 m² z normalnego trybu zgłoszeniowego oraz z obowiązku ustanowienia kierownika budowy.**

W pierwszej kolejności Polska Izba Inżynierów Budownictwa pragnie zwrócić uwagę na konieczność uchylecia przepisów regulujących kwestię budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, dwukondygnacyjnych o powierzchni zabudowy do 70 m², których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, a budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane (tzw. dom bez formalności).

Ustawa z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2021 r. poz. 1986 r.)

wprowadziła nowy pkt 1a w art. 29 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, który przewiduje możliwość realizacji budynków mieszkalnych jednorodzinnych w jeszcze większym niż klasyczna procedura zgłoszenia, uproszczeniu. Niestety, jak pokazuje praktyka stosowania omawianego przepisu, nowa regulacja nie zrealizowała zasadniczego celu, jaki przyświecał ustawodawcy, bowiem zakładane uproszczenie procedury jest jedynie pozorne.

W myśl art. 30 ust. 2a pkt 6 i 7 ustawy Prawo budowlane do zgłoszenia budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, inwestor powinien dołączyć swoje oświadczenie, zgodnie z którym planowana budowa jest prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, złożone pod rygorem odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz. U. z 2024 r. poz. 17). Składający oświadczenie jest obowiązany do zawarcia w nim klauzuli o następującej treści: „Jestem świadomy(-ma) odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia.”; klauzula ta zastępuje pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń. Dodatkowo inwestor powinien oświadczyć, że:

- a) przyjmuje odpowiedzialność za kierowanie budową w przypadku nieustanowienia kierownika budowy,
- b) dokumentacja dołączona do zgłoszenia jest kompletna.

Zasadnicze wątpliwości budzi także procedura zakończenia budowy. Jak stanowi obecnie art. 57 ust. 1ba pkt 1-2 ustawy Prawo budowlane, w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a, dla której nie ustanowiono kierownika budowy, obowiązku, o którym mowa w ust. 1 pkt 2 i ust. 1a, nie stosuje się, z tym że inwestor jest obowiązany dołączyć do takiego zawiadomienia oświadczenie o:

- 1) dokonaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych, w sposób zgodny z przepisami rozporządzenia, o którym mowa w art. 34 ust. 6 pkt 1;
- 2) zgodności wykonania budynku z projektem budowlanym oraz przepisami techniczno-budowlanymi.

Prawidłowość dokonania powyższych czynności ma dla inwestora niebagatelne znaczenie, bowiem zgodnie z art. 93 pkt 14 złożenie do zawiadomienia o zakończeniu budowy, o której mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1a ustawy Prawo budowlane, ww. oświadczenia niezgodnego ze stanem faktycznym, jest wykroczeniem zagrożonym karą grzywny.

Wobec brzmienia powyższej regulacji, podtrzymujemy wyrażone już wcześniej stanowisko, że inwestor nie powinien ponosić odpowiedzialności za zgodność zrealizowanej inwestycji z projektem budowlanym oraz przepisami techniczno-budowlanymi, stąd też należałoby zrezygnować z oświadczenia podpisywanego przez inwestora w tym zakresie. Powyższy problem ma dwa podstawowe aspekty. Pierwszy dotyczy braku kwalifikacji i doświadczenia do podpisania takiego oświadczenia przez inwestora, a drugi odnosi się do kwestii przeniesienia kompetencji inżyniera budownictwa posiadającego wymagane uprawnienia budowlane na osobę nieposiadającą uprawnień budowlanych. Powstaje w ten sposób pewien dualizm – te same czynności mogą wykonywać osoby z uprawnieniami i osoby bez uprawnień, co jest niedopuszczalne z prawnego punktu widzenia i nie powinno mieć miejsca w państwie prawa. Dopuszczenie takiej możliwości, stanowiące *de facto* próbę obejścia przepisów dotyczących uprawnień budowlanych, należy uznać za wielce szkodliwą i niebezpieczną. Nie można w imię nieznacznego uproszczenia procedur obniżać w sposób nieuzasadniony i nieproporcjonalny standardów bezpieczeństwa realizacji inwestycji. Inwestor nie posiada najczęściej kwalifikacji do kierowania budową, zatem aby przyjąć na siebie odpowiedzialność za budowę będzie musiał zatrudnić w tym celu inne osoby. Odpowiedzialność inwestora będzie w istocie odpowiedzialnością za działanie osób trzecich, których pracę trudno mu będzie ocenić ze względu na brak specjalistycznej wiedzy i umiejętności, podczas gdy kierownik budowy ponosi najczęściej odpowiedzialność za

własne działania w ramach wykonywania funkcji, do której został odpowiednio przygotowany i jest w związku z tym stosownie ubezpieczony. W Polsce znane są już przypadki nawet wypadków śmiertelnych spowodowanych niewłaściwą konstrukcją tymczasowych obiektów budowlanych, typu wypożyczalnia sprzętu sportowego. Niebezpieczeństwo to rośnie w przypadku budowy budynku mieszkalnego jednorodzinne z przeznaczeniem na pobyt rodzin.

Istotne ryzyko związane jest także z brakiem obowiązku sprawowania nadzoru autorskiego przez projektanta, połączone z rezygnacją z obowiązku zapewnienia kierownika budowy przy tego typu obiektach. To z kolei powoduje, że nadzór odpowiednio wykwalifikowanych osób nad zgodnością prowadzonych robót z projektem i obowiązującymi przepisami prawa pozostał w większości przypadków w sferze teorii.

Gdyby inwestor zdecydował się na zobowiązanie projektanta do nadzoru autorskiego, to projektant zmuszony byłby do angażowania organów nadzoru budowlanego do problemów, które co do zasady powinny być rozwiązywane w kontaktach pomiędzy projektantem, a kierownikiem budowy. Rezygnacja z obowiązku ustanowienia kierownika budowy, która miała być uproszczeniem procedury, może zatem w konkretnych okolicznościach prowadzić do znacznego skomplikowania procesu budowlanego.

Zawiadomienie projektanta pełniącego nadzór autorski o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót, o którym mowa w uzasadnieniu projektu, jest możliwe jedynie w tych wyjątkowych przypadkach, gdy inwestor lub organ zobowiąże projektanta do takiego nadzoru. Biorąc pod uwagę fakt, że w interesie inwestora leży ograniczenie kosztów budowy, zwłaszcza przy realizacji tzw. domów bez formalności, a sprawowanie nadzoru autorskiego wymaga znacznego zaangażowania ze strony projektanta i dodatkowego wynagrodzenia, przypadki takie nie będą częste. Z powyższego należy wnioskować, że budowa budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² jest *de facto* pozbawiona nadzoru kierownika budowy, jak i nadzoru autorskiego.

Dodatkowo zwracamy uwagę na istotną niekonsekwencję regulacji zawartych w ustawie Prawo budowlane w zakresie obowiązku ustanawiania kierownika budowy dla poszczególnych obiektów lub robót budowlanych, gdyż:

- roboty budowlane polegające na instalowaniu wewnątrz i na zewnątrz użytkowanego budynku instalacji gazowych – wymagają (słusznie) ustanowienia kierownika budowy; tak samo rzecz się ma z mikroinstalacją biogazu rolniczego,
- budowa nowego budynku o powierzchni zabudowy do 70 m² wyposażonego w instalację gazową, nie wymaga ustanowienia kierownika budowy w świetle obowiązujących przepisów oraz wyjaśnienia GUNB:
https://www.gunb.gov.pl/sites/default/files/pliki/samples/w1240715_0.pdf?640.

Powyższe jednoznacznie różnicuje wymogi gwarantujące elementarne bezpieczeństwo osób zatrudnionych na budowie oraz późniejszych użytkowników obiektu budowlanego w odniesieniu do poszczególnych rodzajów inwestycji obejmujących budowę instalacji gazowych, bez racjonalnego uzasadnienia tego rozróżnienia.

Przepisy dotyczące analizowanej regulacji nie przewidują także udziału odpowiednio wykwalifikowanych osób w dokonywaniu pomiarów powierzchni użytkowej budynku i poszczególnych lokali mieszkalnych zgodnie z przepisami rozporządzenia. Inwestorowi za złożenie fałszywego oświadczenia lub z powodu błędów w dokonywaniu pomiarów lub dokonywaniu oceny zgodności budynku z projektem i przepisami prawa, nie grozi odpowiedzialność dyscyplinarna, ani odpowiedzialność zawodowa. Zgodnie z ogólnymi regulacjami obowiązek złożenia oświadczeń dołączanych do zawiadomienia o zakończeniu budowy ciąży na kierowniku budowy.

Przedmiotowa regulacja wprowadza jedynie pozory kontroli legalności budowy i jej zgodności z projektem. Także wprowadzenie dodatkowego wymogu, aby budowa była

prowadzona w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych inwestora jest właściwie martwym przepisem. Inwestor może bowiem złożyć stosowne oświadczenie w tym zakresie, wybudować budynek, a następnie sprzedać go, np. miesiąc po przystąpieniu do użytkowania. Co więcej, inwestor może przenieść zgłoszenie na inny podmiot, tuż po rozpoczęciu budowy. Ustawa wskazuje, że celem budowy jest zaspokojenie własnych potrzeb mieszkaniowych, nie przewiduje jednak wprost wymogu, by wybudowany już obiekt przez cały okres jego użytkowania zaspokajał własne potrzeby mieszkaniowe właściciela, nie przewiduje też ograniczeń w zakresie zbywania, obciążania lub gospodarczego wykorzystania nieruchomości w inny sposób. Taka konstrukcja prawna w ogóle nie wyklucza finansowania tego rodzaju inwestycji mieszkaniowych przez profesjonalne podmioty z ominięciem przepisów ustawy.

Wyłączenie możliwości wniesienia przez organ administracji architektoniczno-budowlanej wezwania inwestora do uzupełnienia niekompletnego zgłoszenia, czy wreszcie do wniesienia sprzeciwu w przypadku gdy inwestycja naruszałaby prawo, przyczynia się do prowadzenia wielu inwestycji naruszających przepisy prawa, w tym także prawa miejscowego, a tym samym do wzrostu zjawiska samowoli budowlanej (zwłaszcza w miejscowościach turystycznych). Skutki tej regulacji szczególnie obciążają organy nadzoru budowlanego, które borykają się z problemami kadrowymi oraz znaczącą liczbą prowadzonych postępowań, niewspółmierną do obecnych możliwości organizacyjnych.

Podsumowując, budowa tzw. domu bez formalności rodzi szereg ryzyk, zwłaszcza dla inwestora oraz przyszłych użytkowników obiektu, stąd też Polska Izba Inżynierów Budownictwa wnosi o rezygnację z tej procedury. Jednocześnie wskazujemy, że od dnia 28 czerwca 2015 r., kiedy to weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo budowlane wprowadzona ustawą z dnia 20 lutego 2015 r. (Dz. U. z 2015 r. poz. 443), można realizować budynki mieszkalne jednorodzinne na podstawie uproszczonej procedury zgłoszenia z projektem, z obowiązkiem ustanowienia kierownika budowy.

2. Rezygnacja z trójpodziału projektu budowlanego.

Kolejnym istotnym aspektem inwestycji budowlanych, który Polska Izba Inżynierów Budownictwa chciałaby poruszyć, jest kwestia dokumentacji budowy. Zgodnie z przepisami ustawy Prawo budowlane obowiązującymi do dnia 18 września 2020 r. projekt budowlany był jednolitym dokumentem, w skład którego wchodził projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany. Stanowił on dokument skoordynowany, spójny, ujmujący wszystkie elementy wpływające na bezpieczeństwo konstrukcji, bezpieczeństwo pożarowe, bezpieczeństwo użytkowania i inne warunki wynikające z art. 5 ustawy Prawo budowlane. Nowelizacja ustawy Prawo budowlane, która weszła w życie 19 września 2020 r., wprowadziła nowy podział projektu budowlanego. Aktualnie projekt budowlany składa się z trzech części: projektu zagospodarowania działki lub terenu, projektu architektoniczno-budowlanego oraz projektu technicznego.

Przyjęte na mocy nowelizacji, która weszła w życie w dniu 19 września 2020 r., rozwiązania dotyczące poszczególnych nowych elementów projektu budowlanego oraz etapów ich składania, budzą w praktyce wiele wątpliwości, przede wszystkim odnośnie kwestii zapewnienia bezpieczeństwa konstrukcji i użytkowania obiektu, tak istotnych w codziennej i odpowiedzialnej pracy inżyniera budownictwa.

Projekt techniczny stanowi bardzo istotną część projektu budowlanego, zawierającą elementy mające gwarantować bezpieczeństwo konstrukcji i bezpieczeństwo pożarowe obiektu. Co warto podkreślić, nie jest on sprawdzany pod względem prawidłowości i kompletności przez organ administracji architektoniczno-budowlanej i nie jest również przez niego zatwierdzany w ramach procedowania wniosku o wydanie pozwolenia na budowę. Stojąc na straży bezpieczeństwa budowy i następnie użytkowania obiektów budowlanych, Polska Izba Inżynierów Budownictwa zwraca szczególną uwagę na

okoliczność umieszczania jedynie w projekcie technicznym tak istotnych elementów inwestycji jak np. konstrukcja obiektu, czy instalacje pożarowe, a więc dopiero na etapie rozpoczęcia robót budowlanych – po formalnej procedurze uzyskania zgody budowlanej. Porównując aktualną i obowiązującą poprzednio regulację należy zauważyć, że ta wcześniejsza nie powodowała aż tylu niejasności i trudności interpretacyjnych. Projekty budowlane w pierwotnej, zintegrowanej postaci, były lepiej skoordynowane i spójne, weryfikowane i zatwierdzane przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, przez co skuteczniej ograniczały ryzyko problemów w końcowej fazie procesu, czyli na etapie odbioru budynku – udzielenia pozwolenia na użytkowanie.

Podział projektu budowlanego na wspomniane powyżej trzy części nie spowodował istotnego przyspieszenia procesu budowlanego, utrudnił koordynację międzybranżową projektantów, przeniósł ryzyka związane z pozwoleniem na użytkowanie na inwestora oraz nadmiernie obciążał organy nadzoru budowlanego.

Przesunięcie do projektu technicznego – wpływającej bezpośrednio na bezpieczeństwo ludzi – istotnej części projektu budowlanego powoduje, że organy nadzoru budowlanego, na etapie ukończenia inwestycji, otrzymują ogromną liczbę rozbudowanych projektów technicznych, które należy zweryfikować w toku rozpatrywania zawiadomień o zakończeniu budowy lub wniosków o pozwolenie na użytkowanie. Konsekwencją jest bardzo intensywny przyrost zadań realizowanych przez nadzór budowlany oraz stopień ich skomplikowania przy nieadekwatnej liczbie etatów, ale też dodatkowa niepewność inwestora co do uzyskania zgody na użytkowanie obiektu budowlanego.

Zauważamy, że nowelizacja ustawy Prawo budowlane, która wprowadziła projekt techniczny spowodowała, że końcowy etap procesu inwestycyjno-budowlanego, polegający na uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, zwiększył ilość dokumentacji weryfikowanej przez obciążone nadmiarem obowiązków organy nadzoru budowlanego, które borykają się z problemami kadrowymi oraz organizacyjnymi.

Podsumowując czteroletni okres funkcjonowania omawianych nowych przepisów regulujących zakres i formę projektu budowlanego (w tym nowego rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego), widzimy potrzebę ich pilnej zmiany, stąd poddajemy pod rozagę Ministerstwu postulat likwidacji trójpodziału projektu budowlanego.

Proponujemy wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane projektu budowlanego w poprzedniej formie, obowiązującej do 18 września 2020 r.

Biorąc pod uwagę, jak czasochłonny jest proces inwestycyjny w budownictwie dalsza niestabilność prawa, częste nowelizacje i nienależycie przeprowadzane konsultacje publiczne, będą prowadziły do pogłębiania deficytu lokali mieszkalnych na rynku nieruchomości, dalszych opóźnień, dodatkowych kosztów i problemów w realizacji zaplanowanych projektów. Wprowadzony w roku 2020 trójpodział projektu budowlanego obciążał organy nadzoru budowlanego, przeniósł ryzyka na inwestora, skomplikował procedurę wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Skutki regulacji okazały się zupełnie odwrotne od zakładanych przez ustawodawcę.

Zmiana zakresu i formy projektu budowlanego poprzez likwidację trójpodziału poprawi spójność opracowań projektowych, zmniejszy objętość dokumentacji składanych do urzędów i jest postulowana przez inwestorów oraz projektantów, kierowników budów i inspektorów nadzoru inwestorskiego.

3. Modyfikacja obowiązków kierownika budowy (robót).

Podstawowe powinności kierownika budowy (robót) dotyczą przede wszystkim zadań organizujących przebieg budowy. Pierwszym z obowiązków wymienionych w art. 22 ustawy

Prawo budowlane, w punkcie 1, jest protokolarne przejęcie przez kierownika budowy od inwestora terenu budowy, wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego.

W art. 22 pkt 1 ustawy Prawo budowlane mowa nie tylko o protokolarnym, czyli stwierdzonym pisemnie w protokole, przejęciu przez kierownika budowy terenu budowy od inwestora, lecz także o kolejnym obowiązku, czyli odpowiednim zabezpieczeniu terenu przez tego pierwszego, na co słusznie zwracają uwagę komentatorzy (por. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski w Komentarzu aktualizowanym do Prawa budowlanego, LEX 2023) oraz sądy powszechne i administracyjne.

Z omawianą regulacją związana jest bowiem istotna trudność interpretacyjna dotycząca użycia przez ustawodawcę nieostrego, nieskonkretyzowanego określenia „odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy”. Aby dokonać wykładni tego pojęcia należy wyjaśnić, co należy rozumieć przez „teren budowy”. Terenem budowy będzie, co do zasady, obszar, na którym będzie realizowana budowa. Obszar ten obejmuje nieruchomość, którą inwestor ma prawo dysponować na cele budowlane na podstawie tytułu prawnego wynikającego z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, w rozumieniu art. 3 pkt 11 ustawy Prawo budowlane (por. A. Plucińska-Filipowicz, M. Wierzbowski, Komentarz...).

Omawiany przepis nakłada również na kierownika budowy „odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy”. W tym przypadku określenia „odpowiednie” i „zabezpieczenie” także rodzą szereg wątpliwości i pytań: na czym ma polegać zabezpieczenie i czym właściwie jest zabezpieczenie odpowiednie? Wydaje się, że każdorazowo będzie ono związane ze specyfiką obiektu budowlanego i sposobem jego realizacji, rozmiarami, położeniem, zaludnieniem, czy też kwestiami środowiskowymi.

Z kolei w art. 22 pkt 3d ustawy Prawo budowlane nałożono obowiązek podejmowania przez kierownika budowy niezbędnych działań uniemożliwiających osobom nieupoważnionym wstęp na budowę. Czynności, jakie mogą mieć związek z realizacją tego obowiązku, niewątpliwie mieszczą się w cytowanym powyżej obowiązku odpowiedniego zabezpieczenia terenu budowy, o którym mowa w pkt 1. Precyzyjne określenie, jakie działania można będzie zakwalifikować jako „niezbędne”, zależy od oceny okoliczności konkretnego przypadku.

Z uwagi na pojawiające się od wielu lat wątpliwości, zwłaszcza podyktowane użyciem przez ustawodawcę szeregu nieostrych zwrotów, które uniemożliwiają jednolitą wykładnię i spójną praktykę, obowiązki kierownika budowy (robót), o których mowa w art. 22 pkt 1 i 3d ustawy Prawo budowlane interpretowane są bardzo szeroko, a to z kolei powoduje nałożenie na niego obowiązków *de facto* niemożliwych do zrealizowania, narażając go na odpowiedzialność zawodową, dyscyplinarną, czy wreszcie cywilną i karną. Spełnienie omawianych obowiązków jest wręcz niemożliwe podczas realizacji „mniejszych” budów, czy robót budowlanych wykonywanych metodą gospodarczą, kiedy kierownik budowy nie kontroluje codziennie terenu budowy i nie ma wpływu na jakość zabezpieczenia terenu budowy. W takich przypadkach to właśnie inwestor ma realną możliwość dopilnowania odpowiednich zabezpieczeń.

Stąd też Polska Izba Inżynierów Budownictwa proponuje ograniczenie licznych obowiązków kierownika budowy poprzez przeniesienie zapisów art. 22 pkt. 1 i 3d ustawy Prawo budowlane do przepisu dotyczącego zakresu obowiązków inwestora. Oczywiście w takim przypadku to inwestor będzie podmiotem formalnie odpowiedzialnym za odpowiednie zabezpieczenie terenu budowy wraz ze znajdującymi się na nim obiektami budowlanymi, urządzeniami technicznymi i stałymi punktami osnowy geodezyjnej oraz podlegającymi ochronie elementami środowiska przyrodniczego i kulturowego, a także za zabezpieczenie terenu budowy przed wstępem osób nieupoważnionych. Nie ma natomiast przeszkód formalnych, aby w ramach umowy cywilnoprawnej scedował ten obowiązek na kierownika

budowy (robót). Jest to bowiem podyktowane zasadą swobody kontraktowania, obowiązującą na gruncie prawa cywilnego. Nie można stracić z pola widzenia, że kierownik budowy (robót) w toku procesu inwestycyjnego i tak aktywnie współdziała z inwestorem. To współdziałanie obejmuje m.in. uzgadnianie decyzji i dbałość o to, by zmiany inwestorskie wykonywane były zgodnie z prawem budowlanym, a więc jeśli zmiany te wymagałyby zmian w projekcie lub zmian w pozwoleniu na budowę – informowanie inwestora o tym i piecza nad tym, by prace te miały właściwą podstawę formalną (tak m.in. wyrok Sądu Apelacyjnego w Szczecinie z 18 marca 2020 r., sygn. akt I ACa 652/119). Tym samym zmiana podmiotu odpowiedzialnego za czynności, o których mowa w art. 22 pkt 1 i pkt 3d ustawy Prawo budowlane, nie powodowałaby pogorszenia sytuacji prawnej inwestora, który tak jak dotychczas współpracowałby ściśle z kierownikiem budowy (robót), znacząco go jednak odciążając, dzięki czemu kierownik budowy (robót) miałby możliwość skoncentrowania swoich działań na pozostałych, niezmiernie istotnych obowiązkach realizowanych na budowie. Dodatkowo inwestor mając świadomość ciężących na nim obowiązków związanych z zabezpieczeniem terenu budowy przykładał będzie do nich większą wagę, a jako dysponent środków finansowych – będzie miał realny wpływ na jakość przedmiotowego zabezpieczenia.

4. Procedura „żółtej kartki” w postępowaniu naprawczym.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa proponuje również wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane tzw. procedury żółtej kartki w postępowaniu naprawczym, z pewnymi zastrzeżeniami, na które zwracaliśmy już uwagę w ramach opiniowania projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427), który ostatecznie nie został uchwalony przez Sejm.

Proponujemy wprowadzenie tzw. procedury żółtej kartki przy stwierdzeniu przez organ nadzoru budowlanego istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu budowlanego, tj. dodanie art. 51a.

Intencją proponowanej zmiany, jest ostrzeżenie (pouczenie) organu nadzoru budowlanego kierowane do inwestora w celu podjęcia odpowiednich działań wymaganych przepisami ustawy Prawo budowlane w przypadku dokonania istotnych odstępień od projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego bez wszczynania postępowania administracyjnego w tym zakresie. W świetle aktualnych przepisów art. 50-51 ustawy Prawo budowlane takie działanie wiąże się z wszczęciem przez nadzór budowlany dotkliwego dla inwestora postępowania administracyjnego, natomiast tzw. mechanizm żółtej kartki spowoduje, że zanim organ nadzoru budowlanego rozpocznie skomplikowaną procedurę, da w pierwszej kolejności inwestorowi szansę na naprawienie nieprawidłowości (likwidację istotnego odstąpienia), a postępowanie przeprowadzi dopiero wówczas, gdy inwestor tych nieprawidłowości nie naprawi.

Obecnie, jeżeli organ nadzoru budowlanego stwierdzi dokonanie istotnych odstępień bez zachowania wymogów określonych w art. 36a ust. 1 lub 1a, czyli bez uzyskania decyzji o zmianie pozwolenia na budowę lub bez dokonanego zgłoszenia, przeprowadza skomplikowane, z punktu widzenia inwestora, postępowanie naprawcze. W pierwszej kolejności wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych (art. 50 ust. 1 pkt 4) i nakłada obowiązek sporządzenia projektu zamiennego (art. 51 ust. 1 pkt 3). W konsekwencji pozwolenie na budowę dotyczące inwestycji jest uchylane przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 36a ust. 2), a następnie organ nadzoru budowlanego wydaje decyzję o zatwierdzeniu projektu zamiennego i ewentualnie o wznowieniu robót budowlanych (art. 51 ust. 4) albo decyzję nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych albo rozbiórkę obiektu lub jego części, albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego (art. 51 ust. 5).

Wobec powyższego proponujemy wprowadzenie do ustawy Prawo budowlane omawianej regulacji opierając się na konstrukcji przepisu art. 51a ustawy Prawo budowlane w wersji pierwotnej projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (UD427) z pewnymi modyfikacjami:

„Art. 51a. 1. W przypadku stwierdzenia prowadzenia robót budowlanych w sposób, o którym mowa w art. 50 ust. 1 pkt 4, organ nadzoru budowlanego może pouczyć inwestora o konieczności doprowadzenia robót budowlanych do stanu zgodnego z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

2. Organ nadzoru budowlanego potwierdza pouczenie wpisem w protokole kontroli i wpisem w dzienniku budowy.

3. Organ nadzoru budowlanego po upływie 60 dni od dnia pouczenia lub po zawiadomieniu inwestora o realizacji pouczenia przed upływem 60 dni, sprawdza, czy roboty budowlane zostały doprowadzone do stanu zgodnego z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach.

4. W przypadku gdy roboty budowlane nie zostały doprowadzone do stanu zgodnego z ustaleniami i warunkami określonymi w decyzji o pozwoleniu na budowę, projekcie zagospodarowania działki lub terenu lub projekcie architektoniczno-budowlanym lub w przepisach, organ nadzoru budowlanego prowadzi postępowanie na podstawie art. 50–51.

5. W przypadku pouczenia inwestora, o którym mowa w ust. 1, w następstwie zakwestionowania przez organ nadzoru budowlanego kwalifikacji odstąpienia dokonanej przez projektanta, o którym mowa w art. 36a ust. 6, inwestor może wystąpić z wnioskiem o zmianę pozwolenia na budowę lub z ponownym zgłoszeniem, o którym mowa w art. 36a, również dla już wykonanych robót budowlanych w zakresie spornej kwalifikacji odstąpienia.”

Proponowana zmiana przyspieszyłaby uzyskanie przez inwestora potwierdzenia organu nadzoru budowlanego właściwej realizacji robót wskazanych w pouczeniu.

Uzasadniając propozycję, chcielibyśmy zwrócić szczególną uwagę, że w praktyce występują liczne przypadki kwestionowania przez organy nadzoru budowlanego kwalifikacji odstąpienia dokonanej przez projektanta. Dotyczy to często sytuacji różnej interpretacji nieprecyzyjnych przepisów. Przepis w zaproponowanym brzmieniu umożliwi inwestorowi wystąpienie o zmianę pozwolenia na budowę lub ponowne zgłoszenie bez konieczności wszczęcia postępowania naprawczego lub przywracania do stanu zgodnego z projektem, co wiąże się często z koniecznością wielomiesięcznej przerwy w realizacji robót budowlanych oraz bardzo dużymi nakładami finansowymi ponoszonymi przez inwestorów.

5. Przepisy dotyczące istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa postuluje:

- zmianę art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane w zakresie wprowadzenia do wyliczenia inwestycji realizowanych na podstawie tzw. zgłoszenia z projektem

(uwzględnienie tej zmiany rozwieje występujące czasami w praktyce wątpliwości interpretacyjne);

- zmianę art. 36a ust. 5b pkt 2 lit. c poprzez wskazanie, że ust. 5 pkt 6 nie stosuje się również w przypadku odstąpienia od projektowanych wymagań higienicznych i zdrowotnych, jeżeli odstąpienie zostało uzgodnione pod względem wymagań higienicznych i zdrowotnych, co wyraźnie usprawniłoby postępowanie w przypadku tej kategorii odstąpień, zwłaszcza gdy jego uzgodnienie będzie mogło zostać dokonane przez rzeczoznawcę ds. sanitarno-higienicznych;
- zmianę art. 36a ust. 6 poprzez jednoznaczne objęcie możliwością kwalifikacji przez projektanta zamierzonego odstąpienia od projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, także w przypadku inwestycji realizowanych na podstawie tzw. zgłoszenia z projektem (uwzględnienie tej zmiany pozostawałoby w spójności z postulowaną zmianą art. 36a ust. 5 ustawy Prawo budowlane);
- zmianę definicji istotnego odstąpienia od projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego – obecna definicja istotnego odstąpienia od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków pozwolenia na budowę wraz z towarzyszącą uciążliwą procedurą uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę – konsekwentnie nie uwzględnia specyfiki obiektów liniowych. Obecna sytuacja prawna przedstawia się następująco:
 - 1) na terenach publicznych, na których zazwyczaj przebiegają sieci uzbrojenia terenu, mamy bardzo często do czynienia z szeregiem źle zainwentaryzowanych lub niezainwentaryzowanych obiektów podziemnych, które w trakcie budowy obiektów liniowych wymuszają zmianę trasy budowanej sieci,
 - 2) konieczność prostej zmiany przebiegu sieci uzbrojenia terenu, np. ominięcie przeszkody lub skrócenie sieci ciepłej w wyniku likwidacji kompensatora U-kształtowego na rzecz kompensatora mieszkowego (liniowego) bardzo często może powodować zmianę długości o więcej niż 2%, nawet w przypadku baraku zmiany położenia początku i końca sieci,
 - 3) ze względu na konieczność etapowej realizacji robót w trakcie budowy obiektów liniowych – konieczność zmiany trasy sieci potrafi wystąpić kilkakrotnie podczas budowy tej samej sieci i wychodzi na jaw dopiero przy budowie kolejnych jej etapów,
 - 4) dodatkowym problemem jest fakt, iż obecne przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne zwolniły projektowane przyłącza z obowiązku koordynacji na naradzie koordynacyjnej, przez co dochodzi do kolizji projektowanych sieci z wykonanymi przyłączami.

Zaproponowana zmiana przepisów powinna więc:

- przyspieszyć proces budowlany w przypadku budowy obiektów liniowych, w szczególności sieci – bez obaw o konieczność uruchomienia długotrwałej procedury uzyskania zamiennego pozwolenia na budowę lub ponownego zgłoszenia (należy zauważyć, że w trakcie realizacji inwestycji mapa do celów projektowych, na której sporządzono projekt jest już zazwyczaj mapą nieaktualną, a tym samym każdorazowo inwestor musi wykonać nową mapę, co dodatkowo wydłuża procedurę),

- zapewniać rzetelną geodezyjną inwentaryzację powykonawczą,
- wyeliminować przypadki naruszania odległości od innego uzbrojenia podziemnego.

W celu wyeliminowania wymienionych skutków proponuje się wprowadzenie szeregu zmian w art. 36a, których najbardziej doniosłymi celami są przyspieszenie procesu budowlanego, uniknięcie zbędnych postępowań administracyjnych przed organami administracji architektoniczno-budowlanej lub nadzoru budowlanego oraz uporządkowanie zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Efekt ten planuje się osiągnąć poprzez łączne wprowadzenie następujących mechanizmów:

- ust. 5b dodaje się pkt 1a – w przypadku obiektów liniowych wprowadza się możliwość przekroczenia dopuszczalnej zmiany długości (2%), w szczególności w przypadku stwierdzenia kolizji budowanego obiektu liniowego z istniejącymi obiektami podziemnymi, które nie zostały wykazane na mapie do celów projektowych, a fakt wystąpienia kolizji został odpowiednio udokumentowany (do zmian przebiegu zaprojektowanego obiektu nie powinno dochodzić ze względu na wygodę wykonawcy, a wyłącznie w przypadkach niemożliwych do przewidzenia),
- ust. 5b pkt 2 – jeżeli dla zamierzonych zmian uzyskano ponowne uzgodnienia, to odstępowanie nie będzie musiało być zakwalifikowane jako istotne,
- ust. 5c – w przypadku odstąpienia od projektowanej trasy obiektu liniowego inwestor jest zobowiązany do wykonania inwentaryzacji istniejących obiektów budowlanych zlokalizowanych w wykopie (następuje aktualizacja zasobu geodezyjnego i kartograficznego),
- ust. 5d – kierownik budowy (lub inwestor) jest zobowiązany zamieścić w dokumentacji budowy dowody potwierdzające konieczność zmiany przebiegu obiektu liniowego w postaci dokumentacji graficznej, w szczególności dokumentacji fotograficznej.

W efekcie luzowane są rygory kwalifikacji odstępowstw istotnych dla obiektów liniowych ze względu na ich specyfikę. Pozytywne skutki powyższych rozwiązań, to:

- zmniejszenie ogólnej liczby przypadków obowiązku zmiany pozwolenia na budowę, w tym dezaktualizacji mapy do celów projektowych,
- znaczące skrócenie czasu realizacji robót,
- uporządkowanie (również wstecznie) zasobu geodezyjnego i kartograficznego poprzez inwentaryzację istniejących obiektów budowlanych zlokalizowanych w wykopie.

Wobec powyższego Polska Izba Inżynierów Budownictwa proponuje następujące zmiany:

- w art. 36a w ust. 5b po pkt 1 dodaje się pkt 1a w brzmieniu:
„1a) pkt 2 lit. b nie stosuje się do obiektów liniowych w przypadku konieczności zmiany trasy obiektu liniowego, w szczególności stwierdzenia kolizji obiektu liniowego z istniejącym obiektem podziemnym, której nie można było przewidzieć na etapie sporządzania projektu budowlanego;”
- w art. 36a w ust. 5b pkt 2 otrzymuje brzmienie:
„2) pkt 6 nie stosuje się w przypadku uzgodnienia z właściwym organem lub podmiotem odstąpienia w zakresie warunków lub wymagań określonych w wydanych decyzjach, pozwoleniach lub uzgodnieniach.”

- w art. 36a po ust. 5b dodaje się ust. 5c i 5d w brzmieniu:

„5c. W przypadku odstąpienia od projektowanej trasy obiektu liniowego osoba, o której mowa w art. 43 ust. 1b, jest zobowiązana do zapewnienia wykonania inwentaryzacji istniejących obiektów budowlanych zlokalizowanych w wykopie ulegających zakryciu, niewykazanych na mapie do celów projektowych.

5d. W przypadku odstąpienia dotyczącego wysokości, długości lub szerokości obiektu liniowego w zakresie przekraczającym 2%, osoba, o której mowa w art. 43 ust. 1b, jest zobowiązana do umieszczenia w dokumentacji budowy dowodów potwierdzających konieczność zmiany trasy obiektu liniowego w postaci dokumentacji graficznej, w szczególności dokumentacji fotograficznej.”

6. Przepisy dotyczące zakończenia budowy.

W tym zakresie konieczne jest:

- wyraźne wskazanie, że rozdziału 5c („Zakończenie budowy”) nie stosujemy do robót budowlanych innych niż budowa;
- uchylenie pkt 1 oraz pkt 2 w ust. 1 w art. 55 (wnosimy o utrzymanie konieczności uzyskania przez inwestora decyzji o pozwoleniu na użytkowanie jedynie w przypadku, gdy przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego ma nastąpić przed wykonaniem wszystkich robót budowlanych);
- zmianę art. 56 ust. 2 i 57 ust. 3 poprzez wykreślenie słów: „lub uwag” oraz zasad dotyczących zajmowania stanowiska przez Państwową Straż Pożarną. W praktyce bardzo często zdarzają się bowiem przypadki wskazywania uwag w zajmowanych przez ww. organy stanowiskach, które **nie odnoszą się do zgodności inwestycji z projektem budowlanym**, jednak uniemożliwiają oddanie inwestycji do użytkowania, powodując, że inwestor nie może skutecznie zakończyć budowy. Polska Izba Inżynierów Budownictwa proponuje zatem także dodatkową zmianę, polegającą na modyfikacji formy zajęcia stanowiska przez Państwową Straż Pożarną oraz Państwową Inspekcję Sanitarną, które następowałyby w drodze decyzji (aktualnie stanowiska ww. organów mają formę pisma od którego nie przysługują tryby odwoławcze):

„Art. 56. 1. Inwestor, w przypadku, gdy projekt budowlany obiektu budowlanego wymagał uzgodnienia pod względem ochrony przeciwpożarowej lub wymagań higienicznych i zdrowotnych, jest obowiązany zawiadomić, zgodnie z właściwością wynikającą z przepisów szczególnych, organy:

- 1) (uchylony),
- 2) Państwowej Inspekcji Sanitarnej,
- 3) (uchylony),
- 4) Państwowej Straży Pożarnej

- o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania. Organy zajmują stanowisko w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym.

1a. uchylony

1b. Zajęcie stanowiska przez organy wymienione w ust. 1 następuje w drodze decyzji.

2. Niezajęcie stanowiska przez organy, wymienione w ust. 1, w terminie 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, traktuje się jak niezgłoszenie sprzeciwu.

3. Organy wymienione w ust. 1, mogą z urzędu przed upływem terminu, o którym mowa w ust. 2, wydać zaświadczenie o braku podstaw do wniesienia sprzeciwu. Wydanie zaświadczenia wyłącza możliwość wniesienia sprzeciwu, o którym mowa w ust. 2.”

7. Nowe definicje w ustawie Prawo budowlane.

Polska Izba Inżynierów Budownictwa postuluje:

- Dodanie definicji **budynku gospodarczego** w ustawie Prawo budowlane. Ustawa używa pojęcia „budynek gospodarczy”, natomiast go nie definiuje. Definicja zawarta w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2022 r. poz. 1225, z późn. zm.), nie może być stosowana dla określenia pojęć używanych w ustawie, stąd też należałoby tę definicję wprowadzić do ustawy.

Proponujemy następującą zmianę:

w art. 3 po pkt 2a dodaje się pkt 2b w brzmieniu:

„2b) budynku gospodarczym – należy przez to rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych lub do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu lub płodów rolnych;”.

- Dodanie definicji **wiaty** w ustawie Prawo budowlane – także w tym przypadku ustawa używa pojęcia „wiata”, jednak go nie definiuje. Wprowadzenie definicji wiaty do art. 3 ustawy rozwieje wątpliwości interpretacyjne w tym zakresie.

Proponujemy następującą zmianę:

w art. 3 po pkt 4 dodaje się pkt 4a w brzmieniu:

„4a) wiata – należy przez to rozumieć budowlę, która jest trwale związana z gruntem, posiada fundamenty i dach, jednak nie jest w pełni wydzielona z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych;”.

8. Rozszerzenie katalogu budów niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymagających dokonania zgłoszenia.

Proponujemy rozszerzenie katalogu budów niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymagających dokonania zgłoszenia o:

- **Konstrukcje oporowe o wysokości większej niż 0,8 m i nie większej niż 1,5 m.**

W aktualnym stanie prawnym budowa tego rodzaju inwestycji wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę. Proponowana zmiana znacznie ułatwi proces inwestycyjny, przy czym budowa wskazanych w przepisie konstrukcji oporowych będzie wymagała zgłoszenia z projektem oraz ustanowienia kierownika budowy, a także dokonania zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

W art. 29 w ust. 1 po pkt 3 proponujemy dodanie pkt 3a w brzmieniu:

„3a) konstrukcji oporowych o wysokości większej niż 0,8 m i nie większej niż 1,5 m;”.

9. Rozszerzenie katalogu budów niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia.

Proponujemy rozszerzenie katalogu budów niewymagających decyzji o pozwoleniu na budowę oraz zgłoszenia o:

• **Konstrukcje oporowe o wysokości nie większej niż 0,8 m.**

W aktualnym stanie prawnym budowa tego rodzaju inwestycji wymaga uprzedniego uzyskania pozwolenia na budowę. Budowa prostych technicznie, bezpiecznych konstrukcji oporowych, często wykonywanych również w toku inwestycji, będzie mogła być kwalifikowana jako nieistotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego lub innych warunków decyzji o pozwoleniu na budowę. Proponowana zmiana znacznie ułatwi proces inwestycyjny. Budowa wskazanych konstrukcji oporowych, najczęściej prefabrykowanych, nie będzie wymagała pozwolenia na budowę oraz zgłoszenia. Obecnie budowa takich niewielkich konstrukcji oporowych, stanowiących często obiekty małej architektury, bywa traktowana przez organy nadzoru budowlanego jako samowola budowlana, której legalizacja jest czasochłonnym postępowaniem, której obligatoryjnym elementem jest wniesienie opłaty legalizacyjnej w wysokości 125.000,00 zł. Ponadto w przypadku uznania takiej konstrukcji (realizowanej jako budowla towarzysząca w trakcie realizacji inwestycji) za istotne odstępianie od zatwierdzonego projektu zagospodarowania działki lub terenu lub projektu architektoniczno-budowlanego, zachodzi konieczność przeprowadzenia przez organ nadzoru budowlanego postępowania naprawczego, bardzo czasochłonnego zarówno dla organu, jak i inwestora, opóźniającego realizację inwestycji nawet o wiele miesięcy.

Tym samym należy w art. 29 w ust. 2 w pkt 33 kropkę zastąpić średnikiem i dodać pkt 34 w brzmieniu:

„34) konstrukcji oporowych o wysokości nie większej niż 0,8 m;”.

10. Wskazanie katalogu ustaw, które należy wziąć pod uwagę, w zależności od przedmiotu inwestycji, z których wynika obowiązek dołączenia opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów, do wniosku o pozwolenie na budowę.

Zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane w brzmieniu aktualnie obowiązującym, do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany w postaci:

- a) papierowej – w 3 egzemplarzach albo
- b) elektronicznej

- wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleńiami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw, lub kopiami tych opinii, uzgodnień, pozwoleń i innych dokumentów.

Brzmienie powyższego przepisu zostało wprowadzone ustawą z dnia 13 lutego 2020 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2020 r. poz. 471, z późn. zm.), która weszła w życie 19 września 2020 r.

W stanie prawnym obowiązującym do dnia 18 września 2020 r., zgodnie z art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane do wniosku o pozwolenie na budowę należało dołączyć cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi oraz zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7, aktualnym na dzień opracowania projektu; nie dotyczy to uzgodnienia i opiniowania przeprowadzanego w ramach oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000.

Należy podkreślić, że sformułowanie: „wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami wymaganymi przepisami szczególnymi”, obowiązujące do 18 września 2020 r., miało szerszy zakres od dzisiaj obowiązującego: „których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw”.

W uzasadnieniu do ustawy nowelizującej, która weszła w życie 19 września 2020 r. wskazano, że: Dodatkowo, podobnie jak w przypadku zgłoszenia, doprecyzowano, iż obowiązek pozwoleń, uzgodnień i opinii, powinien wynikać wprost z przepisów odrębnych ustaw. Zmiana ta precyzuje katalog wymaganych dokumentów oraz umożliwia ich łatwiejszą identyfikację przez inwestora. Dzięki temu proces inwestycyjno-budowlany będzie bardziej przejrzysty i sprawny.

Ustawodawca wskazaną nowelizacją dostosował przepisy innych ustaw do nowego brzmienia art. 33 ust. 2 pkt 1 ustawy Prawo budowlane, sprecyzował bowiem, które opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, inwestor jest obowiązany dołączyć do wniosku o pozwolenie na budowę.

Z powyższego wynika, że od dnia 19 września 2020 r. istnieją opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, których obowiązek dołączenia do wniosku o pozwolenie na budowę wynika z przepisów odrębnych ustaw. Prowadzi to do konkluzji, że wszelkie opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty, w odniesieniu do których ustawa nie formułuje wprost obowiązku dołączenia ich do wniosku o pozwolenie na budowę, nie muszą być dołączone do tego wniosku. Obowiązek dołączenia dokumentu do wniosku o pozwolenie na budowę nie może też wynikać z przepisów wykonawczych, gdyż sam ustawodawca wyraźnie zastrzegł, że katalog załączników do wniosku jest zamknięty i stanowi materię ustawową.

Należy w tym miejscu zauważyć, że w art. 93 ust. 2 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. z 2024 r. poz. 1290) wskazano, że dokumentację geologiczną, o której mowa w art. 88 ust. 2 pkt 1-3, zatwierdza, w drodze decyzji, właściwy organ administracji geologicznej.

Brzmienie tego przepisu nie zostało zmienione powołaną nowelizacją ustawy Prawo budowlane, co wskazuje że wolą ustawodawcy nie było dołączenie decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inżynierską do wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Brak konieczności przedłożenia decyzji zatwierdzającej dokumentację geologiczno-inżynierską do wniosku o pozwolenie na budowę jest w pełni uzasadniony faktem przesunięcia obowiązku dołączenia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej do projektu technicznego, który nie jest dołączany do wniosku o pozwolenie na budowę i nie podlega rozpatrywaniu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Przed nowelizacją przedmiotowa dokumentacja była dołączana, w zależności od potrzeb, do projektu architektoniczno-budowlanego.

Podsumowując, ustawa Prawo budowlane w art. 33 ust. 2 pkt 1 poprzez sformułowanie: „wraz z opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami i innymi dokumentami, których obowiązek dołączenia wynika z przepisów odrębnych ustaw” wskazuje, które opinie, uzgodnienia, pozwolenia i inne dokumenty muszą być dołączone do wniosku o pozwolenie na budowę.

Jednak w praktyce niektóre organy administracji architektoniczno-budowlanej oraz projektanci mają wątpliwości interpretacyjne dot. powołanego przepisu art. 33 ust. 2 pkt 1, w związku z tym proponuje się stworzenie katalogu ustaw, które należy wziąć pod uwagę przygotowując dokumentację do wniosku o pozwolenia na budowę. Katalog ten będzie zróżnicowany, stosownie do przedmiotu inwestycji wymagającej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wobec powyższego Polska Izba Inżynierów Budownictwa postuluje zmianę omawianej regulacji w następujący sposób:

w art. 33 po ust. 2e dodaje się ust. 2f w brzmieniu:

„2f. Katalog ustaw, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, obejmuje w zależności od potrzeb:

- 1) ustawę z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych,*
- 2) ustawę z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych,*
- 3) ustawę z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne,*
- 4) ustawę z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody,*
- 5) ustawę z dnia 20 lipca 2017 r. – Prawo wodne,*
- 6) inne ustawy powołane w niniejszej ustawie.”*

11. Przywrócenie obowiązku dołączania do zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o rozpoczęciu robót budowlanych oświadczeń:

- a) kierownika budowy (robót), stwierdzające przyjęcie obowiązku kierowania budową,**
- b) inspektora nadzoru inwestorskiego stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad robotami budowlanymi.**

Dołączanie oświadczeń osób pełniących nadzór na budowie będzie porządkowało kwestie odpowiedzialności za wszelkie zdarzenia na obszarze, na którym wykonywane są roboty budowlane, od dnia rozpoczęcia tych robót. Inwestor będzie miał gwarancję sprawowania nadzoru nad realizacją inwestycji przez osoby z odpowiednimi uprawnieniami. Członek samorządu zawodowego inżynierów budownictwa podpisujący to oświadczenie przed rozpoczęciem budowy (robót budowlanych) będzie miał obowiązek zweryfikować, czy ma kwalifikacje do wykonywania powierzonych mu zadań i czy nie ma potrzeby zaangażowania w proces budowy osób z uprawnieniami w innej specjalności, niż ta którą on sam posiada.

Zmiana ułatwi również pełnienie podstawowych obowiązków organom nadzoru budowlanego, które są odpowiedzialne za nadzór i kontrolę nad przestrzeganiem przepisów prawa budowlanego. Brak obowiązku dołączania oświadczeń może powodować zgłaszanie kierowników budów lub robót, jak również inspektorów nadzoru inwestorskiego, bez ich wiedzy i zgody. Proponowane regulacje prawne obowiązywały już wcześniej, jednak zostały wyeliminowane, chociaż oświadczenia były dogodnym instrumentem zabezpieczającym interes inwestorów, osób pełniących samodzielne funkcje techniczne na budowie, a także interes społeczny.

Proponowana zmiana ograniczy nieprawidłowości i będzie stanowić jedną z istotnych gwarancji pełnienia obowiązku kierowania budową lub pełnienia obowiązku nadzoru inwestorskiego przez osoby do tego odpowiednio przygotowane oraz dające rękojmię rzetelnego wykonywania zawodu zaufania publicznego.

Biorąc pod uwagę przytoczone wyżej argumenty proponujemy dodanie w art. 41 ust. 4a, po punkcie 2, pkt 3 i 4 w brzmieniu:

- „3) oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi);
- 5) w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego – oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi.”

Podsumowując powyższe rozważania, wnosimy o podjęcie odpowiednich działań legislacyjnych w celu analizy i sprawnego wdrożenia wskazanych wyżej propozycji. Propozycje te będą – w naszym najgłębszym przekonaniu – sprzyjać rozwiązaniu wielu newralgicznych problemów trapiących branżę budowlaną oraz przywróceniu poczucia pewności prawa wśród uczestników procesu budowlanego. Sądzymy, że powinno stać się to priorytetem działań naszego państwa. Polska Izba Inżynierów Budownictwa, podobnie jak dotychczas, gotowa jest ściśle współpracować z Ministerstwem Rozwoju i Technologii w celu wypracowania dobrych rozwiązań legislacyjnych i spełnienia powyższych postulatów.

Z poważaniem
mgr inż. Mariusz Dobrzeński

Prezes Krajowej Rady PIIB
(dokument podpisany elektronicznie)

Do wiadomości:

Pan Bartłomiej Stecki, Zastępca Dyrektora Departamentu Architektury, Budownictwa i Geodezji w Ministerstwie Rozwoju i Technologii