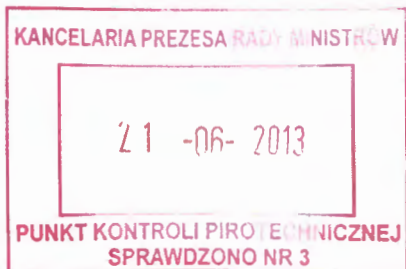




**MINISTER  
TRANSPORTU, BUDOWNICTWA  
I GOSPODARKI MORSKIEJ**

DP-5w-020-3/13



Warszawa, dnia 21 czerwca 2013 r.

KANCELARIA PREZESA RADY MINISTRÓW  
Departament Rady Ministrów  
RM-10-56-13 1-07-2013  
CZŁONKOWIE RADY MINISTRÓW  
Przedstawiam dokument rządowy zgłoszony  
przez Ministra Transportu, Budownictwa  
i Gospodarki Morskiej - do rozpatrzenia  
(-) Sekretarz Rady Ministrów

**Pan  
Maciej Berek  
Sekretarz Rady Ministrów**

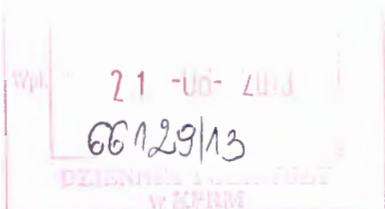
*Szanowny Panie Ministrze!*

W załączeniu przekazuję projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw, z uprzejmą prośbą o pilne rozpatrzenie przez Radę Ministrów.

Przedmiotowy projekt został rozpatrzony przez stały Komitet Rady Ministrów i rekomendowany Radzie Ministrów w dniu 20 czerwca br.

Jednocześnie uprzejmie informuję, iż w stosunku do wersji przedstawionej stałemu Komitetowi Rady Ministrów wprowadzono jedną zmianę redakcyjną – na str. 13 śródtytuł „Pozwolenie na użytkowanie – dla ograniczonej liczby obiektów; krótszy czas dla zawiadomienia o zakończeniu budowy” skorygowano poprzez nadanie numeru porządkowego „3.2”, którego nie było, w wyniku czego przesunięciu uległa numeracja pozostałych pozycji. Przedmiotowa zmiana ma charakter wyłącznie porządkowy.

*Z wyrazami szacunku*



Załącznik: 45 egz.

Z upoważnienia  
MINISTRA TRANSPORTU,  
BUDOWNICTWA I GOSPODARKI MORSKIEJ

**Maciej Jankowski**  
Podsekretarz Stanu

**Projekt z dnia 20 czerwca 2013 r.**

## **Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw**

### **A. Proces budowlany pod rządami ustawy – Prawo budowlane**

Obowiązująca od 1994 r. *ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane* (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.) powszechnie uważana jest za regulację w niewystarczającym stopniu spełniającą swoją podstawową funkcję, jaką jest stworzenie ram prawnych dla procesu inwestycyjnego w budownictwie. Ustawa podlegała licznym nowelizacjom, które sprawiły, że jest ona obecnie nieczytelna i powoduje liczne rozbieżności w praktyce jej stosowania. Utrudnienia związane z inwestowaniem w Polsce sygnalizowane są przez licznych interesariuszy tego procesu, takich jak przedsiębiorcy, samorządy i organizacje zawodowe, praktycy procesu budowlanego. Wskazują oni, że proces inwestycyjny w Polsce charakteryzuje się zbyt wieloma procedurami, jest nadmiernie czasochłonny, rozbity pomiędzy wielu gospodarzy licznymi postępowaniami administracyjnymi oraz powoduje niską pewność prawną inwestora.

W ostatnim czasie wystąpienia w tym zakresie skierował m.in. Business Centre Club, wskazując we wnioskach z debaty „Ratujmy polskie budownictwo” na potrzebę zmian w Prawie budowlanym obejmujących:

- dostosowanie stopnia złożoności procedur do rodzaju obiektu budowlanego;
- uproszczenie dokumentacji projektowej, szczególnie dla budynków jednorodzinnych;
- skrócenie czasu uzyskiwania pozwolenia na budowę.

Także Francuska Izba Przemysłowo-Handlowa w Białej Księdze 2012, dotyczącej warunków prowadzenia w Polsce działalności gospodarczej, wskazała na problem przedłużających się procedur prowadzących do uzyskania pozwolenia na budowę.

W roku 2011 w Polsce udział budownictwa w Produkcie Krajowym Brutto wynosił 6.9% (105.542 mln zł).<sup>1</sup> Ponadto zatrudnienie w budownictwie wyniosło w tym samym 2011 roku 706.600 osób, co w porównaniu z rokiem 2005 stanowi wzrost o około 30%.<sup>2</sup> Nie ulega wątpliwości, że rynek budowlany stanowi istotną część gospodarki, zaś pewność prawną inwestora i działanie w przyjaznym środowisku administracyjnym wpływa na podejmowanie decyzji w przedmiocie umiejscowienia w Polsce inwestycji budowlanych (zwłaszcza w obliczu konkurencji ze strony innych państw UE).

Pomimo niezwykle istotnej roli, jaką sektor budowlany odgrywa w gospodarce oraz w rozwoju gospodarczym, ramy prawne inwestowania oceniane są powszechnie jako czynnik utrudniający prowadzenie w tym zakresie działalności gospodarczej lub inwestycji publicznych. Symbolicznym odzwierciedleniem jakości regulacji jest miejsce Polski w rankingu Doing Business prowadzonym przez Bank Światowy. W raporcie Doing Business 2013 Polska zajmuje 161 miejsce na 185 badanych państw w kategorii „Pozwolenie na budowę”<sup>3</sup> (ogólny wynik Polski w tym raporcie, uwzględniające wszystkie badane kategorie, to 55 miejsce na 185 państw, w porównaniu z miejscem 74 w raporcie Doing Business 2012).

<sup>1</sup> Źródło: Mały rocznik statystyczny Polski 2012, GUS.

<sup>2</sup> Źródło jw.

<sup>3</sup> Spadek o 4 miejsca w porównaniu z rokiem 2012. W przypadku braku działań reformujących system inwestycyjny możliwy jest dalszy spadek z uwagi na postępy innych państw.

Ruch budowlany w Polsce ostatnich latach kształtował się następująco<sup>4</sup>:

<b>Obiekty budowlane ogółem</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
<i>Wydane decyzje o pozwoleniu na budowę</i>	221.033	217.694	212.279	233.386	230.138	203.647
<i>Obiekty oddane do użytkowania</i>	149.731	146.028	142.850	168.804	164.420	139.978
<b>Budynki ogółem</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
<i>Wydane decyzje o pozwoleniu na budowę</i>	136.616	137.183	133.187	149.720	149.567	118.130
<i>Obiekty oddane do użytkowania</i>	108.678	106.380	104.977	129.589	114.892	97.105
<b>Budynki przemysłowe i magazynowe</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
<i>Wydane decyzje o pozwoleniu na budowę</i>	5.448	5.349	5.220	6.200	6.911	8.158
<i>Obiekty oddane do użytkowania</i>	5.598	5.161	5.372	6.662	7.068	6.742
<b>Budynki mieszkalne jednorodzinne</b>	<b>2011</b>	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>	<b>2007</b>	<b>2006</b>
<i>Wydane decyzje o pozwoleniu na budowę</i>	96.186	97.847	96.032	109.119	104.757	74.637
<i>Obiekty oddane do użytkowania</i>	75.075	73.255	72.050	87.609	73.058	61.301

Próba odpowiedzi na problemy procesu budowlanego był projekt komisji „Przyjazne Państwo”, zakładający daleko idącą deregulację procedury budowlanej. Projekt ten został zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego, który stwierdził niezgodność proponowanych rozwiązań z Konstytucją (sprawa Kp 7/09). Jednocześnie Trybunał wskazał możliwy zakres zmian w Prawie budowlanym, uwzględniający rolę państwa w zabezpieczeniu praw osób trzecich. Przedłożony projekt założeń uwzględnia te wytyczne.

Należy również wskazać, że obecnie trwają prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, utworzonej na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz. U. poz. 856), której głównym zadaniem jest opracowanie przepisów rangi ustawowej regulujących w sposób kompleksowy proces inwestycyjno-budowlany. Prace Komisji obejmą także, co postulowało wiele środowisk, reformę przepisów z zakresu lokalnego planowania przestrzennego, decyzji środowiskowych oraz inne obszary związane z inwestowaniem w budownictwie (podziały i scalenia gruntów). Przewidywany termin przedstawienia przez Komisję wyników prac to listopad 2014 r.

Zmiany proponowane w projekcie założeń wejdą w życie w IV kwartale 2013 r., co pozwoli na uzyskanie efektów regulacji w tym samym roku.

## **Czasochłonność i obciążenia regulacyjne procesu budowlanego**

### **a) metodyka Doing Business – budowa hali magazynowej**

Jednym ze sposobów oceny czasochłonności i złożoności proceduralnej procesu budowlanego są wyniki corocznego raportu Doing Business, opracowywanego przez Bank Światowy. Raport ten porównuje gospodarki 185 państw, biorąc pod uwagę wybrane aspekty prowadzenia działalności gospodarczej, w tym uzyskiwanie pozwolenia na budowę typowej hali

<sup>4</sup> Źródło: Badanie „Ruch budowlany w Polsce” przeprowadzane przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego.

magazynowej (*standardised warehouse*). Dane zawarte w wynikach raportu nie odnoszą się jedynie do brzmienia przepisów, lecz wskazują na praktykę ich stosowania, wynikającą z opinii uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego wypełniających ankiety. Zgodnie z przyjętą przez autorów raportu *Doing Business* metodyką, proces budowlany w odniesieniu do inwestycji polegającej na budowie hali magazynowej przedstawia się w Polsce następująco:

Etap procesu	Czas (dni)	Liczba procedur
I. Przygotowanie do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (uzgodnienia projektu itd.).	29	9
II. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę	180	1
III. Czynności od uzyskania decyzji ostatecznej do momentu złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie	17	17
IV. Postępowanie od momentu złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie do przystąpienia do użytkowania obiektu	75	2
<b>Łącznie</b>	<b>301</b>	<b>29</b>

Jak wskazano wyżej, raport *Doing Business* nie odnosi się do brzmienia przepisów, ale do ich stosowania, stąd najważniejsza procedura - uzyskanie pozwolenia na budowę, która zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego powinna trwać do 30 dni (do 60 dni w sprawach złożonych) - zajmuje w ocenie respondentów raportu 180 dni. Jak wskazuje komentarz autorów raportu:

*„Czas przewidziany prawem na wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę to 65 dni, lecz przepis art. 35 ust. 3 Kpa przewiduje termin 60 dni na załatwienie sprawy złożonej. [uwaga: jest to błąd autorów raportu – w rzeczywistości termin ten wynosi 30 dni lub 60 dni w przypadku sprawy złożonej, zaś po 65 dniach naliczana jest kara administracyjna wobec organu] Mimo to, organy administracji często załatwiają sprawę przez kilka miesięcy, żądając w tym czasie (wielu) nowych dokumentów i wyjaśnień od wnioskodawcy, zawieszając w tym czasie postępowanie do czasu ich dostarczenia. Formalnie czas na uprawomocnienie decyzji wynosi 14 dni od dnia doręczenia stronom, jednak w praktyce inwestor powinien oczekiwać, że inne strony, takie jak sąsiedzi i organizacje ekologiczne, będą wnosić odwołania od decyzji. Sprawy odwoławcze mogą potrwać kilka lat. Zatem, wydanie decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę może trwać od 60 dni (zgodnie z brzmieniem przepisów) do jednego roku (w praktyce), zaś uprawomocnienie decyzji od 14 dni (w przypadku gdy nie wniesiono odwołań) do czterech lat (gdy odwołania wniesiono). Decyzja o pozwoleniu na budowę [w ocenie wypełniających ankiety] prawie nigdy nie została wydana i uprawomocniona w czasie przewidzianym przepisami prawa.”*

Metodyka *Doing Business* zakłada zatem uwzględnienie praktyki postępowania organów administracji publicznej, które przedłużają postępowania w przedmiocie wydania pozwolenia na budowę, kierując do inwestora najpierw wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosków, potem wydając postanowienia w przedmiocie usunięcia nieprawidłowości (art. 35 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane). Ponadto uwzględnia proces odwoławczy od decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę wraz z etapem kontroli sądownoadministracyjnej zaskarżonych decyzji, co w konkluzji prowadzi do wniosku, że procedura odwoławcza może trwać do 4 lat. Warto wskazać, że jedną z przyczyn przewlekłego rozpoznawania spraw jest stopień złożoności przepisów Prawa budowlanego, który powoduje poważne problemy interpretacyjne.

Wprowadzane zmiany powinny zatem prowadzić nie tylko do formalnego skrócenia i uproszczenia procedur, ale także – poprzez generalne uproszczenie przepisów – spowodować zmianę praktyki organów administracji architektoniczno-budowlanej, prowadzącej do wydłużenia

procesu uzyskiwania decyzji o pozwoleniu na budowę. Proponowane zmiany spełniają ten postulat.

Jednocześnie, z uwagi na oparcie wyników raportu Doing Business na opiniach praktyków procesu inwestycyjno-budowlanego, nie jest możliwe precyzyjne wskazanie, jak w ich ocenie zmieni się czas trwania poszczególnych procedur, w tym krytycznej procedury uzyskiwania pozwolenia na budowę. Można jednak wskazać, że poprzez zmiany wprowadzone ustawą część procedur i formalności zostanie zlikwidowanych, dla części zostaną wprowadzone krótsze ramy czasowe, zaś zmniejszenie ilości procedurogodzin w urzędach administracji architektoniczno-budowlanej spowoduje, że sprawy złożone (takie jak budowa obiektów przemysłowych) będą mogły być załatwiane szybciej i sprawniej. Mniejsza ilość wymagań wobec inwestora i większy stopień ich dookreślenia uczyni ocenę wniosku prostszą i w większym stopniu zunifikowaną, co powinno przełożyć się na sprawność działania organów i ograniczenie stosowania instytucji przedłużających postępowania.

W wyniku badania ankietowego prowadzonego przez MTBiGM, obejmującego 26 spraw dotyczących budowy obiektów przemysłowych i magazynowych ustalono, że średni czas od dnia złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (także niekompletnego) do dnia wydania tej decyzji wynosi średnio 41 dni (50 dni w dużych miastach), przy czym najdłuższe z postępowań trwało 88 dni, zaś najkrótsze – 10 dni. Od momentu wydania decyzji do momentu nadania jej przymiotu ostateczności upłynęło średnio 19 dni (21 dni w dużych miastach).

Wyniki badania nie zmieniają faktu, że w przypadkach skrajnych, wiążących się z istnieniem sprzecznych interesów wielu stron lub nieuregulowanego stanu prawnego, postępowanie w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę może trwać 180 dni, tak jak wskazano w Doing Business. Czas ten może być o wiele dłuższy jeśli sprawa rozpoznawana jest w sądach administracyjnych obu instancji (do kilku lat).

#### ***b) metodyka MTBiGM – budowa domu jednorodzinnego***

Jak wspomniano powyżej, raport Doing Business jest jednym ze źródeł wiedzy na temat praktyki polskiego procesu inwestycyjno-budowlanego, odnoszącym się do jednego typu inwestycji. Z uwagi na sposób zbierania danych do raportu (ankiety uwzględniają dane dostarczane przez respondentów, nie zaś brzmienie przepisów prawa) nie ma możliwości prostego przełożenia innych typów inwestycji na metodykę Doing Business. Z uwagi na to Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej prowadzi własne prace nad obliczeniem obciążeń procesu inwestycyjnego oraz jego czasochłonności w odniesieniu do innych inwestycji. Dla potrzeb obliczeń czasu trwania poszczególnych etapów przyjęto takie same fazy jak dla Doing Business, tj.

Faza I – przygotowanie projektu budowlanego

Faza II – uzyskanie pozwolenia na budowę (zgody w innej formie)

Faza III – rozpoczęcie i zakończenie budowy

Faza IV – uzyskanie zgody na użytkowanie obiektu

W tym celu przeprowadzono wśród organów administracji architektoniczno-budowlanej ankietę, której celem jest wskazania „wąskich gardeł” procedury administracyjnej w odniesieniu do różnych typów inwestycji a także ustalenie, ile w rzeczywistości trwa uzyskanie pozwolenia na budowę dla tych inwestycji.

Wyniki badań ankietowych przeprowadzonych przez Ministerstwo wskazują, że średni czas od dnia wpływu wniosku o wydanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego (w tym także wniosków z brakami formalnymi) do dnia wydania decyzji o pozwoleniu na budowę to 37 dni (średnia dla Polski), lecz aż 61 dni dla dużych miast. Średni czas oczekiwania na uzyskanie przez decyzję waloru ostateczności to 20 dni (25 dni w dużych miastach). Łącznie zatem, od dnia wpływu wniosku (także niekompletnego) do dnia uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę upływa obecnie średnio 57 dni (86 dni w dużych miastach). Należy jednocześnie odnotować, że istotną wadą procedury budowlanej jest fakt, że inwestycje małe, takie jak budynki jednorodzinne i inwestycje o charakterze przemysłowym wiążą się ze zbliżoną (choć nie taką samą) liczbą procedur.

Mediany w opisanych wyżej zagadnieniach kształtują się następująco:

Czas od dnia wpływu wniosku o wydanie pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego jednorodzinnego (w tym także wniosków z brakami formalnymi) do dnia wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (w dniach)	31
- w tym duże miasta	60
Czas od dnia uzyskania kompletnego (w rozumieniu art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego) wniosku do dnia wydania decyzji o pozwoleniu na budowę (w dniach)	16
- w tym duże miasta	19
Czas od dnia wydania decyzji o pozwoleniu na budowę do dnia, gdy stała się ona ostateczna (w dniach)	18
- w tym duże miasta	21
Czas od dnia wpływu wniosku do dnia wysłania wezwania o uzupełnienie braków formalnych wniosku (art. 64 § 2 Kpa – w dniach)	8
- w tym duże miasta	8
Czas od dnia wysłania postanowienia z art. 35 ust. 3 Prawa budowlanego do dnia uzupełnienia wniosku (w przypadku kilku wystąpień czas od pierwszego przesłania postanowienia do wpływu ostatecznych wyjaśnień – w dniach)	15
- w tym duże miasta	17

Ponadto w wyniku analizy ankiet w odniesieniu do budynków jednorodzinnych ustalono, że od dnia uzyskania przez organ kompletnego i prawidłowego wniosku o pozwolenie na budowę do dnia wydania decyzji w tym przedmiocie upływa średnio 20-21 dni. Wezwania do uzupełnienia braków formalnych wniosków kierowane są w 16.4% spraw (ale aż w 34.5% w dużych miastach – to jedna z przyczyn dłuższego czasu trwania postępowań w tych miastach). Z kolei w 28.1% przypadków wydawano postanowienie, o którym mowa w art. 35 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane (54.1% w dużych miastach – to także przyczyna wydłużenia czasu trwania postępowania w dużych miastach). Tylko w 0.7% spraw decyzja o pozwoleniu na budowę była zaskarżona (2% w dużych miastach).<sup>5</sup>

<sup>5</sup> W wyniku przesłania ankiety dotyczącej prawa budowlanego uzyskano 12 zgłoszeń ze starostw powiatowych (w tym cztery duże miasta: Poznań, Wrocław, Kraków, Gdańsk). Badanie objęło łącznie 440 spraw dotyczących budynków jednorodzinnych mieszkalnych, z czego 33% było procedowanych w dużych miastach. Ankieta dotyczyła także budynków wielorodzinnych oraz przemysłowych i magazynowych, jednak mała ilość wyników nie pozwala na

W uproszczonym i zestandaryzowanym wg metodyki Doing Business ujęciu, budowa budynku mieszkalnego jednorodzinnego przedstawia się następująco:

BUDYNEK MIESZKALNY JEDNORODZINNY (w ujęciu Doing Business)	Liczba procedur	Czas (średnia dla Polski)	Czas (duże miasta)
I. Przygotowanie do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (uzgodnienia projektu itd.).	8	28	28
II. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę	1	57	86
III. Czynności od uzyskania decyzji ostatecznej do momentu złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy	15	22	22
IV. Postępowanie od momentu złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy do przystąpienia do użytkowania obiektu	1	22	22
<b>łącznie</b>	<b>25</b>	<b>129</b>	<b>158</b>

Różnice w porównaniu z budynkiem magazynowym dotyczą braku procedur związanych z udziałem rzeczoznawcy do spraw bezpieczeństwa i higieny pracy (przepis art. 213 Kodeksu pracy w znowelizowanym brzmieniu wszedł w życie w dniu 1 stycznia 2012 r., mimo to figuruje na liście procedur Doing Business wg stanu na połowę 2012 roku), braku procedury 19 (wymogi środowiskowe) oraz zastąpienia decyzji o pozwoleniu na użytkowanie zgłoszeniem.

## B. Cel projektowanych rozwiązań

Głównym celem projektu jest uproszczenie i skrócenie procesu budowlanego w odniesieniu do większości inwestycji realizowanych na podstawie przepisów ustawy – *Prawo budowlane*.

### Projektowane rozwiązania oddziaływać będą na następujące typy inwestycji:

3.1. Tryb zgłoszenia z projektem budowlanym	Jednorodzinne budynki mieszkalne, których obszar oddziaływania nie wykracza poza granice działki – około 48.000 postępowań rocznie.
3.2. Zgłoszenie zakończenia robót w miejsce pozwolenia na użytkowanie	1) warsztaty rzemieślnicze, 2) stacje obsługi pojazdów, 3) myjnie samochodowe, 4) garaże do pięciu stanowisk łącznie 5) obiekty magazynowe, jak: budynki składowe, chłodnie, hangary, wiaty, 6) budynki kolejowe, jak: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywownie, wagonownie, strażnice przejazdowe, myjnie taboru kolejowego, 7) place składowe, postojowe i parkingi, 8) stawy rybne.
3.3. Uproszczenie wymagań dotyczących projektu budowlanego	Wszystkie obiekty budowlane wymagające dostępu do mediów oraz drogi publicznej.
3.4. Rozpoczęcie robót budowlanych na podstawie decyzji podlegającej wykonaniu (w miejsce decyzji ostatecznej)	Wszystkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę, w sytuacji, gdy nie ma stron innych niż inwestor.

3.5. Likwidacja obowiązku zgłoszenia zamierzonego terminu rozpoczęcia robót budowlanych	Wszystkie roboty budowlane wymagające dokonania tej czynności.
3.6. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku o pozwolenie na budowę lub zgłoszenia budowlanego w terminie do 14 dni	Wszystkie roboty budowlane wymagające pozwolenia na budowę (ponad 220.000 postępowań rocznie) lub zgłoszenia (brak danych statystycznych w tym zakresie).
3.7. Rejestr zgłoszeń budowlanych	Zmiana o charakterze sprawozdawczym.
3.8. Nowelizacja rozporządzeń	W zależności od zakresu zmian.

**Cel ten w odniesieniu do poszczególnych typów inwestycji polegać będzie na:**

**budynki jednorodzinne mieszkalne** – skrócenie czasu trwania procedury poprzedzającej rozpoczęcie robót budowlanych z 57 dni (86 dni w dużych miastach) do 30 dni, poprzez udzielanie milczącej zgody w odpowiedzi na zgłoszenie z projektem budowlanym (faza II). Dodatkowo skrócenie procedury poprzedzającej rozpoczęcie budowy poprzez likwidację procedury zawiadomienia organu administracji architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (faza III - przyspieszenie o 7 dni) oraz skrócenie czasu na uzyskanie milczącej zgody na użytkowanie (faza IV - przyspieszenie o 7 dni). **Łącznie zatem oszczędność czasu wg metodyki Doing Business wyniesie 45 dni (74 dni w dużych miastach) w procesie obejmującym wszystkie cztery fazy (zgodnie z tabelą zamieszczoną na końcu części B),**

**dla skomplikowanych, dużych inwestycji** – skrócenie czasu trwania procedur budowlanych poprzez umożliwienie organom administracji architektoniczno-budowlanej szybszego i sprawniejszego załatwiania spraw skomplikowanych (faza II - wolne procedurodni z uwagi na zmiany w pkt 3.1),

**dla wszystkich typów inwestycji** – uproszczenie procedury budowlanej poprzez:

- eliminację procedur związanych z uzyskiwaniem uzgodnień projektu budowlanego (faza I - procedury nr 1 oraz 3 wg Doing Business, a także inne uzgodnienia z dostawcami mediów),
- związanie organu terminem 14 dni na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku (faza II),
- likwidację procedury zawiadomienia organu administracji architektoniczno-budowlanej o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (faza III),
- ustalenie, że rozpoczęcie budowy będzie możliwe na podstawie decyzji podlegającej wykonaniu, bez oczekiwania na jej uprawomocnienie (faza III),

**dla części inwestycji** (warsztaty rzemieślnicze, stacje obsługi pojazdów, myjnie samochodowe, garaże do pięciu stanowisk łącznie, obiekty magazynowe, jak: budynki składowe, chłodnie, hangary, wiaty, budynki kolejowe, jak: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywnie, wagonownie, strażnice przejazdowe, myjnie taboru kolejowego, place składowe, postojowe i parkingi, stawy rybne) likwidacja obowiązku uzyskania pozwolenia na użytkowanie (faza IV),

**dla inwestycji niewymagających pozwolenia na użytkowanie** - skrócenie czasu oczekiwania na udzielenie milczącej zgody na użytkowanie obiektu z 21 do 14 dni (faza IV).

W efekcie, w przypadku inwestycji podlegających procedurze pozwolenia na budowę (takich jak np. hala magazynowa), zamiarem projektowanej regulacji jest skrócenie czasu trwania procesu uzyskania decyzji podlegającej wykonaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę



zredukowany do około 120 dni (ze 180 dni) – licząc wg metodyki Doing Business. Wynika to z następujących elementów:

- dokumenty podlegające ocenie staną się mniej złożone (likwidacji ulegnie między innymi obowiązek załączenia do projektu budowlanego oświadczeń dostawców mediów oraz zarządcy drogi); ograniczeniu ulegnie także zakres niezbędnych elementów projektu budowlanego (nowelizacja rozporządzenia MTBiGM z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego), zaś sam wniosek i decyzja przygotowywane będą na nowych formularzach;
- organ związany będzie terminem 14 dni na wezwanie do uzupełnienia braków formalnych wniosku;
- rozpoczęcie budowy będzie możliwe na podstawie decyzji podlegającej wykonaniu, bez oczekiwania na jej uprawomocnienie oraz bez konieczności złożenia zawiadomienia o planowanym terminie rozpoczęcia robót budowlanych;
- administracja architektoniczno-budowlana, zwolniona z obowiązku wydawania decyzji administracyjnej w sprawach mniejszej wagi (budowa domów jednorodzinnych w trybie milczącej zgody) będzie mogła skierować większe zasoby kadrowe do rozpoznawania spraw złożonych, kończących się wydaniem decyzji administracyjnej.

Dodatkowo wymóg uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, co wg autorów raportu Doing Business zajmuje obecnie 74 dni, zostanie zastąpiony zgłoszeniem zakończenia robót, od którego organ może złożyć sprzeciw w terminie 14 dni. W tym zakresie zatem nastąpi redukcja czasu trwania procedur o około **60 dni**.

Hala magazynowa wg metodyki Doing Business	OBECNIE (2013)		PROJEKTOWANE ZMIANY	
	dni	procedury	Dni	procedury
I. Przygotowanie do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (uzgodnienia projektu itd.).	29	9	29	6
II. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę	180	1	120	1
III. Czynności od uzyskania decyzji ostatecznej do momentu złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie	17	17	17	16
IV. Postępowanie od momentu złożenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie do przystąpienia do użytkowania obiektu	75	2	14	1
<b>łącznie</b>	<b>301</b>	<b>29</b>	<b>181</b>	<b>24</b>

**Łącznie w ujęciu Doing Business nastąpi redukcja czasu trwania wszystkich procedur administracyjnych o 120 dni, przy jednoczesnym zredukowaniu ilości procedur o 5.**

W przypadku budynków jednorodzinnych podlegających trybowi zgłoszenia z projektem budowlanym, zmiany w uproszczonym ujęciu Doing Business wyglądać będą następująco:

Budynki jednorodzinne wg metodyki Doing Business	OBECNIE (średnie czasy trwania wg badań własnych MTBiGM)			PROJEKTOWANE ZMIANY	
	Liczba procedur	Czas (średnia dla Polski)	Czas (duże miasta)	Liczba procedur	Czas
I. Przygotowanie do złożenia wniosku o pozwolenie na budowę (uzgodnienia projektu itd.).	8	28	28	5	25

II. Postępowanie administracyjne w przedmiocie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę	1	57	86	1	30
III. Czynności od uzyskania decyzji ostatecznej do momentu złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy	15	22	22	14	15
IV. Postępowanie od momentu złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy do przystąpienia do użytkowania obiektu	1	22	22	1	14
<b>łącznie</b>	<b>25</b>	<b>129</b>	<b>158</b>	<b>21</b>	<b>84</b>

**Łącznie zmiany dotyczyć będą likwidacji 4 procedur oraz przyspieszenia postępowania o 45 dni (74 w dużych miastach).**

Zmiany te, o wąskim zakresie (odnoszące się do poszczególnych instytucji procesu budowlanego, nie zmieniające jednocześnie jego podstawowych zasad), spowodują uzyskanie stosunkowo dużych korzyści w postaci uproszczenia i skrócenia procedury uzyskania zgody budowlanej oraz realizacji budowy.

### C. Zakres przedmiotowy projektowanych rozwiązań

#### 3.1. Jednorodzinne budynki mieszkalne bez pozwolenia na budowę

Zmiana przewiduje umożliwienie rozpoczęcia robót budowlanych polegających na budowie jednorodzinne budynku mieszkalnego w oparciu o milczącą zgodę organu, udzielaną na podstawie zgłoszenia z projektem budowlanym. Zmianą tą objęte zostaną również budynki gospodarcze i garaże o niewielkich rozmiarach realizowane na działce, na której wykonano już jednorodzinny budynek mieszkalny bądź łącznie z tą inwestycją. Zmiana dotyczy jedynie budynków, których obszar oddziaływania obiektu zamyka się w granicach działki objętej zainwestowaniem.

Obecnie, zgodnie z zasadą ogólną wyrażoną w przepisie art. 28 ust. 1 *ustawy - Prawo budowlane*, roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Oznacza to, że co do zasady prowadzone jest postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji administracyjnej, która po uzyskaniu waloru ostateczności uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych.

Od zasady tej przewidziane są wyjątki. Przepis art. 29 *ustawy - Prawo budowlane* zawiera katalog obiektów nie wymagających pozwolenia na budowę, zaś przepis art. 30 *ustawy - Prawo budowlane* wskazuje, które obiekty z tego katalogu wymagają dokonania skutecznego zgłoszenia właściwemu organowi. Wniesienie zgłoszenia rozpoczyna bieg terminu, w czasie którego organ uprawniony jest do wniesienia sprzeciwu – w drodze decyzji administracyjnej. Przesłanki wniesienia sprzeciwu określa przepis art. 30 ust. 6 *ustawy - Prawo budowlane*.

W postępowaniach administracyjnych w przedmiocie udzielenia pozwolenia na budowę, które toczą się na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, ustalenie kręgu stron postępowania następuje w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 *ustawy - Prawo budowlane*, który stanowi, że stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wiczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu. Zgodnie z definicją zawartą w przepisie art. 3 pkt 20 *ustawy - Prawo budowlane*, obszar oddziaływania obiektu to teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu.

W postępowaniach tych stronami nie są zatem właściciele wszystkich nieruchomości sąsiednich, lecz jedynie ci właściciele, których nieruchomość znajduje się w obszarze oddziaływania obiektu.

Przykładami przepisów odrębnych, które przesądzą o wyznaczeniu obszaru oddziaływania obiektu przekraczającego granicę działki objętej zainwestowaniem, są przepisy *rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2002 r. Nr 75 poz. 690 z późn. zm.)*. Przepis § 12 tego rozporządzenia określa sposób sytuowania budynku na działce, przewidując między innymi minimalne odległości budynku od granicy działki sąsiedniej. Przepis ten stanowi jednocześnie, że możliwe jest usytuowanie budynku w odległości mniejszej, jeśli przewidują to postanowienia decyzji o warunkach zabudowy lub miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (§ 12 ust. 2) oraz określa szczególne zasady sytuowania budynków w zabudowie jednorodzinnej (§ 12 ust. 3). Jednocześnie § 12 ust. 4 tego rozporządzenia przesądza, że usytuowanie budynku, o którym mowa w ust. 2 i 3 powoduje objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania, w rozumieniu ww. art. 3 pkt 20 *ustawy - Prawo budowlane*. W przypadku jednorodzinnych budynków mieszkalnych co do zasady o obszarze oddziaływania obiektów przesądzać będzie przepis § 12 ww. rozporządzenia.

Ponadto, możliwe jest dokonanie odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, w tym *rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* – następuje to w procedurze opisanej w przepisie art. 9 *ustawy - Prawo budowlane*. Realizacja inwestycji w warunkach określonych w odstępstwie stanowi również przesłankę stwierdzenia istnienia obszaru oddziaływania obiektu obejmującego nieruchomości inne niż nieruchomość objęta zainwestowaniem.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami, obszar oddziaływania obiektu wyznaczony przez przepisy odrębne weryfikowany jest przez organ przyjmujący wniosek o pozwolenie na budowę, który wskutek tej weryfikacji powiadamia osoby uznane za strony postępowania o możliwości wzięcia w nim udziału. Jednocześnie osoba nie uznana za stronę, a będąca właścicielem nieruchomości sąsiedniej, nie jest powiadamiana o wszczęciu postępowania, zaś w przypadku samodzielnego powzięcia informacji o tym postępowaniu może żądać dopuszczenia do niego w charakterze strony oraz kwestionować wydaną decyzję administracyjną w postępowaniu odwoławczym, zaś po uzyskaniu przez tę decyzję waloru ostateczności – wnosić o wznowienie postępowania na podstawie art. 145 § 1 pkt 4 *Kodeksu postępowania administracyjnego*.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 3 pkt 2a *ustawy - Prawo budowlane*, budynkiem mieszkalnym jednorodzinny jest budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30 % powierzchni całkowitej budynku. Projektowane rozwiązania przewidują dla jednorodzinnych budynków mieszkalnych wprowadzenie trybu zgłoszenia z projektem budowlanym. Możliwe to będzie wyłącznie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków:

- 1) obszar oddziaływania obiektu nie wykracza poza granice działki objętej zainwestowaniem, a co za tym idzie, jedyną stroną postępowania jest inwestor;
- 2) realizacja inwestycji nie wymaga uzyskania odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych;
- 3) budynek nie wymaga pozwolenia na budowę zgodnie z przepisem art. 29 ust. 3 *ustawy - Prawo budowlane* (nie wymaga przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko ani oceny oddziaływania na obszar Natura 2000).

Z uwagi na to, że obszar oddziaływania obiektu jest przesłanką warunkującą tryb zgłoszenia z projektem budowlanym, wyznaczenie tego obszaru na podstawie przepisów odrębnych nastąpi w projekcie budowlanym. Projektant będzie zatem odpowiedzialny za właściwe zastosowanie przepisów i określenie obszaru oddziaływania obiektu. Wskazanie obszaru oddziaływania obiektu będzie determinowało tryb realizacji inwestycji (w oparciu o milczącą zgodę bądź pozwolenie na budowę). Wskazanie to nastąpi obowiązkowo jako część projektu budowlanego, za którego sporządzenie zgodnie z przepisami prawa odpowiedzialny jest projektant – zgodnie z przepisem art. 20 ust. 1 *ustawy – Prawo budowlane*. Nieprawidłowe wykonywanie obowiązków przez projektanta skutkować będzie odpowiedzialnością przewidzianą przepisami prawa. W przypadku wniesienia zgłoszenia z projektem budowlanym dodatkowa weryfikacja prawidłowości wskazania

obszaru oddziaływania obiektu będzie zadaniem organu rozpatrującego zgłoszenie. Nie jest to nowy obowiązek – także obecnie organ administracji architektoniczno-budowlanej analizuje projekt budowlany pod kątem obszaru oddziaływania obiektu, ustalając na tej podstawie krąg stron postępowania.

W związku z wprowadzeniem trybu zgłoszenia z projektem budowlanym wprowadzone zostaną regulacje, mające zapewnić właścicielom nieruchomości znajdujących się w sąsiedztwie inwestycji możliwości uzyskania informacji na temat zamiaru inwestycyjnego – zgodnie z poglądami prawnymi wyrażonymi przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 20 kwietnia 2011 r. w sprawie Kp 7/09. W tym celu inwestor będzie musiał dochować jednego z dwóch wymogów formalnych:

- 1) tablica informacyjna, na podstawie obecnych rozwiązań stawiana obowiązkowo na terenie budowy, w widocznym miejscu przez kierownika budowy, będzie wymagana dla inwestycji podlegających zgłoszeniu z projektem budowlanym, przy czym wymóg jej postawienia powstanie przed wniesieniem tego zgłoszenia do organu. Tablica zawierać będzie podstawowe informacje na temat planowanej inwestycji, zaś oświadczenie o jej umieszczeniu będzie częścią zgłoszenia z projektem budowlanym. Stwierdzenie braku tablicy informacyjnej będzie przesłanką wniesienia przez organ sprzeciwu w drodze decyzji

lub:

- 2) inwestor wraz ze zgłoszeniem przedstawi dowód doręczenia właścicielom (użytkownikom wieczystym, zarządcom) nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z działką objętą inwestycją, informacji o zamiarze realizacji robót budowlanych.

Dodatkowo w każdym przypadku na stronach Biuletynu Informacji Publicznej starostwa powiatu umieszczane będą – w terminie 3 dni od daty wpływu – informacje na temat zgłoszeń z projektem budowlanym, obejmujące podstawowe dane dotyczące projektowanej inwestycji.

Wniesienie skutecznego zgłoszenia z projektem budowlanym rozpocznie bieg 30-dniowego terminu na wniesienie przez organ sprzeciwu w drodze decyzji administracyjnej. Katalog przesłanek wniesienia przez organ sprzeciwu określa przepis art. 30 ust. 6 *ustawy - Prawo budowlane*. Upływ terminu na wniesienie sprzeciwu przez organ oznacza, że inwestor może rozpocząć roboty budowlane.

Zastosowanie znajdzie również przepis art. 30 ust. 7 pkt 4 *ustawy - Prawo budowlane*, który stanowi, że właściwy organ może nałożyć w drodze decyzji obowiązek uzyskania pozwolenia na budowę na obiekt budowlany, którego realizacja może spowodować wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich.

Należy podkreślić, że proponowana zmiana trybu postępowania w żaden sposób nie modyfikuje zasady ogólnej wyznaczania stron postępowania, wynikającej z art. 28 ust. 2 *ustawy - Prawo budowlane*. Osoba trzecia, która w czasie biegu terminu do wniesienia przez organ sprzeciwu, będzie domagała się uznania, że projektowana inwestycja narusza jej interes prawny, uprawniona będzie, w terminie 14 dni od dnia publikacji informacji o zgłoszeniu w BIP (termin prekluzyjny), do wystąpienia do organu z pisemnym wnioskiem w tej sprawie. W odpowiedzi na wniosek organ zobowiązany będzie do podjęcia jednego z dwóch rozstrzygnięć (w terminie 14 dni – termin instrukcyjny):

- 1) w razie potwierdzenia twierdzeń osoby trzeciej, że jej interes prawny w związku z realizacją inwestycji zostanie naruszony, organ skieruje do inwestora sprzeciw w drodze decyzji administracyjnej. Inwestor będzie w takim przypadku mógł złożyć wniosek o uzyskanie pozwolenia na budowę, po dokonaniu przez projektanta zmian w projekcie budowlanym w zakresie wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu;
- 2) w razie uznania, że interes prawny osoby trzeciej nie zostanie naruszony w związku z realizacją inwestycji, organ poinformuje ją o tym pisemnie. Akt ten – lub bezczynność organu w tym zakresie - będą zaskarżalne do sądu administracyjnego na podstawie przepisu art. 52 § 3 w zw. z art. 3 § 2 pkt 4 lub 8 *ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami*

*administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270 z późn. zm).* Skarga wnoszona będzie do sądu za pośrednictwem organu w terminie 14 dni od dnia doręczenia odpowiedzi organu. Prawomocne uznanie przez sąd, że osoba trzecia (właściciel nieruchomości sąsiedniej) ma interes prawny w związku z realizacją inwestycji, będzie podstawą do wstrzymania prowadzenia robót budowlanych przez organ nadzoru budowlanego – na podstawie przepisu art. 50 *ustawy - Prawo budowlane* oraz przeprowadzenia postępowania naprawczego w trybie art. 51 *ustawy – Prawo budowlane*. Przepisy te zostaną w odpowiednim zakresie zmodyfikowane, poprzez rozszerzenie przesłanek tych postępowań na opisany przypadek.

Odpowiedzialność za szkody związane z procesem inwestycyjnym inwestycji realizowanej w oparciu o zgłoszenie z projektem budowlanym ponoszona będzie na zasadach ogólnych – projekt nie przewiduje w tym zakresie żadnych zmian w odniesieniu do obecnie obowiązujących przepisów, regulujących odpowiedzialność zawodową, cywilną (odszkodowawczą) i karną.

Do inwestycji realizowanej w oparciu o zgłoszenie z projektem budowlanym zastosowanie znajdzie przepis art. 48 *ustawy - Prawo budowlane*, przewidujący sankcję w postaci rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części w przypadku stwierdzenia, że został on wybudowany bez wymaganego zgłoszenia (z projektem budowlanym) bądź pomimo wniesienia sprzeciwu, chyba że budowa jest zgodna z ustaleniami aktów planistycznych oraz nie narusza przepisów techniczno-budowlanych – w takim przypadku organ wstrzyma roboty budowlane i nałoży na inwestora obowiązek zapłaty opłaty legalizacyjnej. Przepis art. 48 *ustawy- Prawo budowlane* zostanie w tym zakresie odpowiednio zmodyfikowany.

Ponadto należy wskazać, że organ nadzoru budowlanego na podstawie przepisu art. 50 *ustawy – Prawo budowlane*, jest zobligowany do wstrzymania wykonywania robót budowlanych w przypadkach innych niż ich realizacja w trybie samowoli budowlanej, między innymi jeżeli roboty budowlane wykonywane są w sposób mogący spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź zagrożenie środowiska, bądź w sposób istotnie odbiegający od ustaleń i warunków określonych w przepisach.

Zastosowania w trybie zgłoszenia z projektem budowlanym nie znajdzie przepis art. 35 ust. 3 *ustawy - Prawo budowlane*, dotyczący wydania przez organ postanowienia nakładającego obowiązek usunięcia nieprawidłowości merytorycznych. Stwierdzenie takich nieprawidłowości w przypadku zgłoszenia będzie wiązało się z wniesieniem sprzeciwu.

Należy podkreślić, że realizacja obiektów budowlanych w nowym trybie wciąż będzie opierać się na ustaleniach aktu planistycznego (miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy), które określają charakterystyczne parametry inwestycji, w tym między innymi zakres dozwolonej działalności w części użytkowej budynku. Zwolnienie z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę względem części jednorodzinnych budynków mieszkalnych nie spowoduje zwolnienia z obowiązku uzyskania na te budynki decyzji o warunkach zabudowy na obszarach, dla których nie obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Niezgodność zgłoszenia z projektem budowlanym z ustaleniami planu miejscowego bądź decyzji o warunkach zabudowy będzie przesłanką wniesienia sprzeciwu.

Proponowane zmiany wiązać się będą z zachowaniem obowiązku zapewnienia geodezyjnego wyznaczenia budynku w terenie, a po jego wybudowaniu - geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej położenie na gruncie. Wymagać to będzie odpowiedniej zmiany przepisu art. 43 *ustawy - Prawo budowlane*. Utrzymany zostanie również wymóg ustanowienia kierownika budowy.

Inwestor uprawniony będzie ponadto do żądania wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu wobec wniesionego zgłoszenia z projektem budowlanym.

### **Konsekwencje wprowadzonej zmiany**

Jak wynika z danych zamieszczonych we wstępnej części projektu założeń, w roku 2011 wydano 96.186 decyzji o pozwoleniu na budowę jednorodzinnych budynków mieszkalnych, co stanowi około 43% wszystkich wydanych pozwoleń na budowę. Z badania ankietowego wynika, że

obecnie w około 50% spraw dotyczących budynków mieszkalnych jednorodzinnych występują strony inne niż wnioskodawca. W związku z tym należy wskazać, że proponowana zmiana spowoduje, iż w przypadku około 48.000 inwestycji rocznie zastosowany zostanie tryb zgłoszenia z projektem budowlanym w miejsce trybu wniosku o pozwolenie na budowę. Spowoduje to: po stronie inwestora – oszczędności czasowe oraz finansowe (mniejszy wymagany zakres dokumentacji), zaś po stronie organów prowadzących postępowania – ograniczenie skali obciążeń proceduralnych związanych dotychczas z koniecznością sporządzenia i rozesłania w każdej sprawie decyzji administracyjnej oraz przeprowadzenia procesu stwierdzenia jej ostateczności. W miejsce tych czynności w części postępowań wystąpią procedury związane z koniecznością reakcji na pismo właściciela nieruchomości sąsiedniej wskazującej na interes prawny w związku z realizacją inwestycji, ewentualnie czynności związane z wydawaniem zaświadczeń o braku sprzeciwu od zgłoszenia z projektem budowlanym.

### **3.2. Pozwolenie na użytkowanie – dla ograniczonej liczby obiektów; krótszy czas dla zawiadomienia o zakończeniu budowy**

Kolejna projektowana zmiana zakłada ograniczenie katalogu typów obiektów, które wymagać będą pozwolenia na użytkowanie w formie decyzji administracyjnej. Obecnie katalog tych obiektów znajduje się w art. 55 ustawy - Prawo budowlane. W wyniku jej nowelizacji więcej typów obiektów podlegać będzie procedurze zawiadomienia o zakończeniu budowy. W wyniku zmian do katalogu obiektów budowlanych nie wymagających pozwolenia na użytkowanie w formie decyzji administracyjnej dołączają:

- 1) warsztaty rzemieślnicze;
- 2) stacje obsługi pojazdów;
- 3) myjnie samochodowe,;
- 4) garaże do pięciu stanowisk włącznie;
- 5) obiekty magazynowe, jak: budynki składowe, chłodnie, hangary, wiaty;
- 6) budynki kolejowe, jak: nastawnie, podstacje trakcyjne, lokomotywnie, wagonownie, strażnice przejazdowe, myjnie taboru kolejowego;
- 7) place składowe, postojowe i parkingi;
- 8) stawy rybne.

Nowe przepisy uwzględnią konieczność zajmowania stanowiska przez Państwową Straż Pożarną przed przystąpieniem do użytkowania obiektów budowlanych, o których mowa w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie uzgadniania projektu budowlanego pod względem ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. Nr 121 poz. 1137 oraz z 2009 r. Nr 119, poz. 998).

### **Konsekwencje wprowadzonej zmiany**

Spowoduje to ograniczenie obciążenia dla administracji, związanego z procesem wydawania decyzji administracyjnej, w której miejsce zastosowana zostanie instytucja milczącej zgody. Jednocześnie skróceniu ulegnie termin na ewentualne zgłoszenie przez organ sprzeciwu w drodze decyzji – z 21 do 14 dni (zmiana ta dotyczyć będzie także budynków jednorodzinnych). Nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie, jakiej ilości inwestycji rocznie dotknie ta zmiana; należy jednak wskazać, że jej konsekwencje dla inwestora i organów nadzoru budowlanego będą analogiczne, jak w przypadku pozwolenia na budowę zastępowanego zgłoszeniem.

### **3.3. Uproszczenie projektu budowlanego**

Likwidacji ulegnie obowiązek załączenia do projektu budowlanego oświadczeń właściwych jednostek organizacyjnych o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, odbioru ścieków oraz o warunkach przyłączenia obiektu do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych,

gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych, a także oświadczenia właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych (za wyjątkiem dróg krajowych i wojewódzkich, dla których takie uzgodnienie wciąż będzie wymagane). Likwidacja tych obowiązków nie wpłynie na czas krytyczny trwania fazy I, lecz ograniczy ilość procedur zawartych w tej fazie. Jednocześnie weryfikacja spełnienia przez budynek warunków określonych w ustawie – Prawo budowlane w zakresie podłączenia do mediów będzie dokonywana na etapie oddawania inwestycji do użytkowania.

### **3.4. Decyzja podlegająca wykonaniu zamiast decyzji ostatecznej**

Nowelizacja wprowadzi w przepisie art. 28 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane pojęcie decyzji podlegającej wykonaniu w miejsce decyzji ostatecznej, jako podstawy do rozpoczęcia przez inwestora robót budowlanych – w przypadkach, gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania o zatwierdzenie projektu budowlanego i udzielenia pozwolenia na budowę.

Należy zauważyć, że krąg stron w postępowaniu o udzielenie pozwolenia na budowę wyznaczony jest w oparciu o przepis art. 28 ust. 2 ustawy - Prawo budowlane. Status strony związany jest z obszarem oddziaływania projektowanego obiektu, który wyznacza interes prawny w tym postępowaniu. W związku z tym w wielu postępowaniach (w przypadku jednorodzinnych budynków mieszkalnych – około 50%) nie występują strony inne, niż inwestor. W takiej sytuacji obecnie nie jest możliwe odpowiednie zastosowanie przepisu art. 130 § 4 Kpa (decyzja podlegająca wykonaniu jako zgodna z żądaniem wszystkich stron), bowiem przepis art. 28 ustawy - Prawo budowlane wyraźnie wskazuje na decyzję ostateczną jako podstawę rozpoczęcia robót budowlanych. Proponowana zmiana wprowadza możliwość odpowiedniego zastosowania przepisu procedury administracyjnej ogólnej.

Krąg stron postępowania wynika – także obecnie - z projektu budowlanego i jest weryfikowany przez organ administracji architektoniczno – budowlanej. W związku z tym także na podstawie dzisiaj obowiązujących przepisów istnieje ryzyko błędnej oceny obszaru oddziaływania, a w konsekwencji – pominięcia strony postępowania i nie doręczenia jej wydanej decyzji. Jest to przesłanka wznowienia postępowania administracyjnego (art. 145 § 1 ust. 4 Kpa).

Należy także zauważyć, że instytucja wykonalności decyzji przed jej uprawomocnieniem istnieje już w procesie inwestycyjno-budowlanym na mocy art. 34 ust. 1 z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (Dz. U. z 2010 r. Nr 26, poz. 133).

### **Konsekwencje wprowadzonej zmiany**

Zmiana pozwoli w sytuacji, gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania, zaś decyzja jest zgodna z jego wnioskiem, na pominięcie okresu oczekiwania, aż stanie się ona ostateczna. Oszczędność czasowa wyniesie zatem co najmniej 14 dni (+czas na dokonanie doręczeń).

### **3.5. Likwidacja obowiązku zgłoszenia zamierzonego terminu rozpoczęcia robót budowlanych**

Likwidacji ulegnie, ujęty obecnie w przepisie art. 41 ust 4 ustawy - Prawo budowlane, obowiązek zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych (dla inwestycji wymagających pozwolenia na budowę), po którym następuje 7-dniowy okres oczekiwania przed nabyciem uprawnienia do rozpoczęcia robót budowlanych. Jednocześnie utrzymany zostanie obowiązek przekazania organowi informacji, o których mowa w art. 41 ust. 4 pkt 1-3 *Prawa budowlanego* – w innej formie.

## Konsekwencje wprowadzonej zmiany

Według badań prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki obecnie obowiązek ten zajmuje łącznie 562.500 godzin rocznie i generuje po stronie przedsiębiorców koszty administracyjne w kwocie 17.195.820 zł rocznie. Projektowana zmiana spowoduje likwidację tych obciążeń.

### 3.6. Wezwanie do uzupełnienia braków formalnych – w terminie 14 dni

Kolejna zmiana stanowić będzie *lex specialis* w stosunku do przepisu art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ administracji architektoniczno-budowlanej po otrzymaniu wniosku o udzielenie pozwolenia na budowę lub zgłoszenia budowlanego (a także wniosku o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie oraz zgłoszenia zakończenia budowy) zobowiązany będzie przeprowadzić ocenę formalną tych podań w terminie 14 dni od ich wpływu. Obecnie przepisy Kpa nie przewidują terminów na dokonanie tej czynności. Zmiana ta spowoduje konieczność efektywniejszej pracy organów, co związane jest z redukcją obciążeń administracyjnych opisaną w punktach poprzednich.

### 3.7. Zmiany dotyczące rejestrów

Znowelizowany zostanie przepis art. 82b ustawy - Prawo budowlane, poprzez nałożenie na organy administracji architektoniczno-budowlanej obowiązku prowadzenia rejestrów zgłoszeń z projektem budowlanym. Zmiana ta nie spowoduje zwiększenia wymiaru obowiązków sprawozdawczych tych organów, bowiem w rejestrze ujawniane będą pozycje dotychczas przypisane do rejestru wniosków o pozwolenie na budowę. Rozszerzona zostanie upoważnienie ustawowe z art. 82b ust. 4 ustawy - Prawo budowlane, poprzez dodanie do zakresu regulacji rozporządzenia wzoru i sposobu prowadzenia rejestru zgłoszeń z projektem budowlanym.

### 3.8. Nowelizacja rozporządzeń jako element pakietu zmian

W konsekwencji wprowadzonych zmian znowelizowane zostaną przepisy zawierające delegacje ustawowe do wydania rozporządzeń oraz – w niezbędnym zakresie - same rozporządzenia.

## D. Zmiany w innych ustawach

### *Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2006 r. poz. 1282, z późn. zm.)*

Projektowana regulacja zostanie uzupełniona o zmiany wynikające bezpośrednio z opisanych powyżej rozwiązań, a prowadzące do zachowania dotychczasowego poziomu dochodów jednostek sektora finansów publicznych z tytułu opłaty skarbowej. Należy w tym zakresie wskazać, że obecnie decyzja w przedmiocie zatwierdzenia projektu budowlanego podlega opłacie skarbowej (zgodnie z załącznikiem do *ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (Dz. U. z 2012 r. poz. 1282, z późn. zm.)*), jednak z opłaty tej zwolnione są czynności w sprawach budownictwa mieszkaniowego (zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 2 *ustawy o opłacie skarbowej*). Odpowiednie zmiany w tej ustawie uwzględnią obowiązek wniesienia opłaty skarbowej od zgłoszenia budowlanego dotyczącego budynku mieszkalnego o funkcji mieszanej (opłata pobierana proporcjonalnie).

W odniesieniu do pozwolenia na użytkowanie należy wskazać, że obecnie opłata skarbowa za decyzję administracyjną w tym zakresie obliczana jest w sposób opisany w ust. 9 pkt 1 załącznika do *ustawy o opłacie skarbowej*. Ograniczenie liczby obiektów wymagających pozwolenia na użytkowanie spowoduje konieczność dostosowania brzmienia przepisów w sposób nie powodujący pomniejszenia wpływów budżetowych.



***Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251, poz. 1844)***

Zmianie ulegnie także przepis art. 16 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych w zakresie (Dz. U. Nr 251, poz. 1844), w jakim odnosi się do likwidowanej instytucji zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

***Ustawa 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2009 r. Nr 03, poz. 768)***

Ponadto, w związku z tym, że przepisy ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 2007 r., które stosuje się do nabycia rzeczy lub praw majątkowych, które nastąpiło przed tym dniem, określają kontynuację ulgi mieszkaniowej, m.in. w przypadku uzyskania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, zostaną wprowadzone regulacje pozwalające wywodzić z nowej instytucji takie skutki prawne, jak obecnie z uzyskania przez podatnika pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego.

**E. Przepisy przejściowe i końcowe**

Odpowiednie przepisy przejściowe uwzględnią między innymi możliwość zaliczenia wniesionej opłaty skarbowej na poczet czynności, której charakter prawny uległ zmianie w wyniku wejścia w życie ustawy oraz uregulują kwestię przepisów właściwych dla spraw wszczętych i nie zakończonych decyzją ostateczną. Nowelizacja wejdzie w życie w terminie 14 dni od daty ogłoszenia w Dz. U.

**F. Procedura legislacyjna**

Projekt założeń został zamieszczony na stronie Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji. Do projektu założeń nie wpłynęły zgłoszenia zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingskiej.