

Projekt z dnia 13 lutego 2013 r.

Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane

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).¹ Ponadto zatrudnienie w budownictwie wyniosło w tym samym 2011 roku 706.600 osób, co w porównaniu z rokiem 2005 stanowi wzrost o około 30%.² Nie ulega wątpliwości, że rynek budowlany stanowi istotną część gospodarki, zaś pewność prawną inwestora i działanie w przyjaznym środowisku administracyjnym wpływa na podejmowane decyzje 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”³ (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).

¹ Źródło: Mały rocznik statystyczny Polski 2012, GUS.

² Źródło jw.

³ 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 następująco⁴:

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

⁴ 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
łącznie	301	29

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 sądowoadministracyjnej 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.

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). Z kolei w 28.1% przypadków wydawano postanowienie, o którym mowa w art. 35 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane (54.1% w dużych miastach). Tylko w 0.7% spraw decyzja o pozwoleniu na budowę była zaskarżona (2% w dużych miastach).⁵

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 wniosku o pozwolenie na użytkowanie	15	22	22
IV. Postępowanie od momentu złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy do przystąpienia do użytkowania obiektu	1	22	22
łącznie	25	129	158

Różnice w porównaniu z budynkiem magazynowym dotyczą braku procedur związanych z udziałem inspektora BHP (przepis art. 213 Kodeksu pracy znowelizowano w 2011 r., mimo to figuruje na liście procedur Doing Business), 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*.

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

⁵ 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 pozwalała na oparcie się na wynikach badania w tym zakresie.

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 procedurowo 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 włącznie, 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 nie wymagających 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) czas trwania procesu uzyskania decyzji podlegającej wykonaniu w przedmiocie pozwolenia na budowę zredukowany zostanie do około 100 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	100	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
łącznie	301	29	161	24

Łącznie w ujęciu Doing Business nastąpi redukcja czasu trwania wszystkich procedur administracyjnych o 140 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 wniosku o pozwolenie na użytkowanie	15	22	22	14	15
IV. Postępowanie od momentu złożenia zawiadomienia o zakończeniu budowy do przystąpienia do użytkowania obiektu	1	22	22	1	14
łącznie	25	129	158	21	84

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**

Przewiduje się rezygnację w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych z wymogu uzyskania pozwolenia na budowę. W to miejsce wprowadzony zostanie obowiązek złożenia zgłoszenia z projektem budowlanym. Organ otrzymujący zgłoszenie będzie miał 30 dni na wniesienie sprzeciwu w drodze decyzji (na przykład w przypadku stwierdzenia niezgodności projektu z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego). Po upływie tego okresu domniemywa się uzyskanie przez inwestora tzw. milczącej zgody. Jednocześnie nie będzie możliwe zastosowanie instytucji z art. 35 ust. 3 ustawy - Prawo budowlane, tj. wydania wobec zgłoszenia z projektem budowlanym postanowienia nakładającego obowiązek usunięcia nieprawidłowości. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości organ zobowiązany będzie wnieść sprzeciw w drodze decyzji.

Zastrzeżenie dotyczące obszaru oddziaływania obiektu

Projektowana zmiana nie obejmie budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania wykracza poza zakres projektu zagospodarowania działki lub terenu. Obszar ten będzie obowiązkowo wyznaczany w projekcie budowlanym przez projektanta inwestycji. Ocena prawidłowości wyznaczenia obszaru oddziaływania obiektu będzie następnie dokonywana przez organ administracji architektoniczno-budowlanej. Ograniczenie to wynika z tego wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie Kp 7/09 – w przedmiotowej sprawie Trybunał wskazał na konieczność pozostawienia wyższych wymogów kontroli administracyjnej w przypadku obiektów, których budowa może naruszać interes prawny stron innych niż inwestor.

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 procesu udzielenia zgody budowlanej w formie zgłoszenia z projektem budowlanym. Przyjmując, że obciążenia po stronie administracji związane z obowiązkiem sporządzenia, zaakceptowania i rozesłania decyzji o pozwoleniu na budowę zajmują średnio łącznie 8-10 godzin pracy urzędników

oraz obsługi, roczna oszczędność może sięgnąć⁶ 432.000 procedurogodzin, co odpowiada ilości pracy, jaką w ciągu niemal 3 lat może wykonać zespół 50 urzędników. Zaoszczędzone procedurogodziny mogą zostać przeznaczone na efektywniejsze załatwienie spraw złożonych (w tym wymagających pozwolenia na budowę).

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 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.

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

⁶ 9 godzin x 48.000 spraw = 432.000 godzin

podlegającej wykonaniu w miejsce decyzji ostatecznej, jako podstawy do rozpoczęcia przez inwestora robót budowlanych. Pozwoli to w sytuacji, gdy inwestor jest jedyną stroną postępowania, zaś decyzja jest zgodna z jego wnioskiem, na pominięcie okresu oczekiwania, aż stanie się ona ostateczna w administracyjnym toku instancji.

3.5. Likwidacja obowiązku zgłoszenia zamierzonego terminu rozpoczęcia robót budowlanych

Likwidacji ulegnie, opisany 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.

Konsekwencje wprowadzonej zmiany

Według badań prowadzonych przez Ministerstwo Gospodarki obecnie obowiązek ten zajmuje łącznie 562.500 godzin rocznie i generuje 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 delegacja ustawowa 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

Wraz z opisanymi powyżej zmianami, w osobnym trybie, nastąpi zmiana trzech rozporządzeń:

- z art. 34 ust. 6 pkt 1 ustawy - Prawo budowlane – poprzez ograniczenie zakresu niezbędnych elementów projektu budowlanego; jednocześnie wprowadzony zostanie obowiązek wyznaczenia w projekcie zagospodarowania działki lub terenu obszaru oddziaływania obiektu;

- z art. 32 ust. 5 ustawy - Prawo budowlane, dotyczącego wzorów wniosku o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę. Większy stopień standaryzacji tych wzorów ma wpłynąć na uproszczenie procesu budowlanego i ograniczyć liczbę przypadków, w których organ zwraca się najpierw o uzupełnienie braków formalnych wniosku, potem zaś o usunięcie naruszeń

(art. 35 ust. 3 ustawy);

- z art. 82b ust. 4 ustawy - Prawo budowlane, poprzez dodanie regulacji dotyczących rejestru zgłoszenia z projektem budowlanym (po wejściu w życie znowelizowanej ustawy – Prawo budowlane).

D. Zmiany w innych ustawach

Projektowana regulacja zostanie uzupełniona o zmiany wynikające bezpośrednio z opisanych powyżej rozwiązań, a prowadzące do nie pomniejszenia poziomu dochodów jednostek sektora finansów publicznych. 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*). Zatem w tym zakresie nie nastąpi zmiana po stronie dochodów.

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 dochodów budżetowych.

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.

E. Przepisy przejściowe i końcowe

Nowelizacja wejdzie w życie w terminie 14 dni od daty ogłoszenia w Dz. U.