

<http://dx.doi.org/10.16926/gea.2022.01.10>

dr Mariusz PARADOWSKI

<https://orcid.org/0000-0003-0874-5181>

Uniwersytet Humanistyczno-Przyrodniczy im. Jana Długosza w Częstochowie

e-mai: m.paradowski@ujd.edu.pl

Zmiany w prawie budowlanym ze szczególnym uwzględnieniem reformy administracyjnej objętej założeniami Polskiego Ładu 2021

Streszczenie

Niniejszy artykuł ukazuje problematykę dotyczącą zmian w prawie budowlanym ze szczególnym uwzględnieniem reformy administracyjnej objętej założeniami Polskiego Ładu 2021. Opracowanie składa się ze wstępu, w którym podkreśla się wielokrotność nowelizacji prawa budowlanego. Następnie tekst dokonuje klasyfikacji prawa budowlanego w świetle systemu prawa administracyjnego. Główną częścią artykułu jest analiza prawna koncepcji reformy administracyjnej w sferze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz komparatystyczne ujęcie zmian w prawie budowlanym. Tekst zawiera krótkie krytyczne podsumowanie dokonanych zmian w prawie budowlanym. W analizie badawczej wykorzystano literaturę prawniczą, akty normatywne oraz orzecznictwo sądowo-administracyjne.

Słowa kluczowe: prawo budowlane, prawo planowania i zagospodarowania przestrzennego, inwestor budowlany, budynek mieszkalny jednorodzinny, nowelizacja prawa.

Wstęp

W polskim systemie prawnym od wielu lat trwa wzmożone zainteresowanie tematyką zmian prawa budowlanego. Niemal pięćdziesięcioletni okres istnienia dotychczasowego aktu prawnego regulującego przedmiotową problematykę, czyli ustawy z dnia 7 lipca 1974 r. – Prawo budowlane¹, wielokrotnie skłaniał ustawodawcę do nowelizacji tego prawa. Znacząca reforma prawa administracyjnego w zakresie realizowania procesu inwestycyjno-budowlanego miała miejsce

¹ Ustawa z dnia 7 lipca 1974 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88).

na mocy przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane i niektórych innych ustaw (tekst niepublikowany), w której Sejm Rzeczypospolitej Polskiej usunął z porządku prawnego pozwolenie na budowę, zastępując wymienioną instytucję rejestracją budowy. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej odmówił jednak jej podpisania i przedłożył uchwalony akt prawny Trybunałowi Konstytucyjnemu do weryfikacji. Wyrokiem² TK z dnia 20 kwietnia 2011 r. skład trybunału uznał za niezgodne z konstytucją zaskarżone przepisy nowelizacji prawa budowlanego. Zdaniem judykatury zaskarżone przepisy naruszały interesy indywidualne oraz interes publiczny, a także nie gwarantowały odpowiedniej ochrony praw osób trzecich. Należy również odnotować, że skutkiem przepisów ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw³ ustawodawca wprowadził szereg zmian w zakresie podejmowania przez inwestorów zamierzeń budowlanych, a najważniejsza z nich dotyczyła zniesienia obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla wybranych obiektów budowlanych o funkcji mieszkalnej. Niniejszą zmianą zaktualizowano tekst *de lege lata* ustawy Prawo budowlane. I tak, stosownie do treści przepisu art. 29 ust. 1 wymienionego aktu normatywnego, nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia budowa wolno stojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane. W późniejszym czasie działania legislacyjne ustawodawcy ukierunkowane były na zniesienie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane oraz zastąpienie przedmiotowego aktu prawnego Kodeksem urbanistyczno-budowlanym. Intencją prawodawcy było skodyfikowanie w jednym źródle prawa kilku aktów prawnych, m.in. wymienionej ustawy – Prawo budowlane, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴, ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵ oraz wszystkich tzw. specustaw inwestycyjnych. Uchwalenie k.u.b. wymusiłoby potrzebę sporządzenia przepisów zmieniających i dostosowujących wobec niemal stu ustaw oraz wydania licznych rozporządzeń wykonawczych. Projekt k.u.b. poddany został konsultacjom publicznym i uzgodnieniom międzyresortowym. Spotkał się z ogromnym odzewem uczestników procesu inwestycyjnego (inwestorów, architektów, inżynierów) oraz przedstawicieli samorządu terytorialnego⁶. Prace nad treścią Kodeksu urbanistyczno-budowlanego trwały wiele lat w specjalnie do tego celu powołanej komisji kodyfikacyjnej prawa budowlanego, a funkcję przewodniczącego objął prof. Z. Niewiadomski. Ostatecznie jednak legislator w 2018 roku odstąpił od dalszych prac nad tym projektem ustawy.

² Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, M. P. z 2011 r., poz. 394.

³ Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 443).

⁴ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922, 1873, 1986).

⁵ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).

⁶ Projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany – informacje ogólne, https://www.gov.pl/static/mi_arch/files/0/1797561/KUB.pdf [dostęp: 27.05.2022].

Kolejny przełom w sferze budowlano-prawnej w zakresie nowelizacji tego prawa pojawił się na mocy przepisów ustawy z dnia 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁷. Niniejszą zmianą uzupełniono tekst *de lege lata* ustawy Prawo budowlane. Zgodnie z treścią przepisu art. 29 ust. 1a wymienionego aktu prawnego nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia budowa wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych, budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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. Powyższa regulacja prawna jest częścią reformy administracyjnej objętej założeniami Polskiego Ładu 2021. Wskazana norma prawa weszła w życie z dniem 3 stycznia 2022 roku. Wyodrębnione zmiany prawa administracyjnego dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego umożliwiają wyprowadzenie wielu znamienych wniosków szczegółowych, nad którymi warto pochylić się w dyskusji naukowej.

1. Paradygmat interpretacyjny prawa budowlanego w krajowym porządku normatywnym

Nie pozostaje kwestią sporną, że w polskim porządku prawnym proces inwestycyjno-budowlany ma charakter dwuetapowy. Pierwszy etap determinowany jest treścią przepisów obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, drugi z kolei wyznaczany normami *de lege lata* – Prawo budowlane. M. Potyraj słusznie zauważył, iż:

w procesie inwestycyjno-budowlanym wyróżnić można następujące etapy: określenie przeznaczenia terenu, sposób jego zagospodarowania, uzyskanie pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych oraz ich wykonywanie, użytkowanie obiektu, zmiana sposobu użytkowania, rozbiórka obiektu budowlanego⁸.

Wolno więc uznać, że wstępny etap postępowania budowlano-prawnego zasadniczo wiąże się z procedurą ustalenia warunków i zasad zagospodarowania terenu oraz jego zabudowy poprzez określenie wymagań ochrony i kształtowania ładu przestrzennego, t.j. nieprzekraczalnej linii zabudowy, wielkości powierzchni zabudowy oraz powierzchni biologicznej czynnej na terenie nieruchomości gruntowej, szerokości elewacji frontowej nowo projektowanego obiektu budowlanego, wysokości jego górnej krawędzi elewacji frontowej, geometrii dachu, zaopatrzenia przyszłego budynku w media, określenia dostępu do drogi publicznej oraz

⁷ 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).

⁸ M. Potyraj, *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Acta Iuris Stetinensis” 2015, t. 11, nr 870, s. 126.

oznaczenia standardów ochrony środowiska, dziedzictwa kulturowego i zabytków. Etap ten łączy się z kompetencją organu administracji publicznej do wydania decyzji o warunkach zabudowy, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obejmującego teren planowanej inwestycji. Późniejsze stadium postępowania budowlano-prawnego sprzęga się natomiast z realizacją zamierzenia budowlanego wynikającego z projektu budowlanego zatwierdzonego na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę. M.J. Nowak odnotował, iż:

decyzje o warunkach zabudowy wydawane są w sytuacji, gdy konieczna jest zmiana przeznaczenia danej nieruchomości (przy braku planu miejscowego) polegająca na wzniesieniu obiektu budowlanego lub wykonaniu innych robót budowlanych, a także zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego bądź jego części⁹.

K. Biskup oraz M. Chruściel z kolei dostrzegli, że:

przez pozwolenie na budowę rozumie się jednostronną decyzję administracyjną, zezwalającą na rozpoczęcie i prowadzenie budowy bądź wykonywanie robót budowlanych odmiennych aniżeli budowa obiektu budowlanego¹⁰.

Innymi słowy, proces inwestycyjno-budowlany procedowany przez organ administracji publicznej (wójta, burmistrza lub prezydenta miasta) w oparciu o przepisy *de lege lata* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wykazuje cechy szczególne przewidziane dla *sensu largo* prawa budowlanego, natomiast proces inwestycyjno-budowlany realizowany przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (prezydentów miast, starostów) u podstaw przepisów obowiązującej ustawy – Prawo budowlane jest przykładem zastosowania *sensu stricto* prawa budowlanego. Na temat stadialności procesu inwestycyjno-budowlanego wypowiada się również judykatura. W myśl wyroku¹¹ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu, przy wykładni i stosowaniu przepisów z zakresu prawa budowlanego należy uwzględnić uwarunkowania systemowe, które determinują proces inwestycyjno-budowlany, w szczególności regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

2. Koncepcja reformy administracyjnej objętej założeniami Polskiego Ładu 2021 w sferze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego

Przechodząc na grunt rozważań systemowych dotyczących założeń reformy administracyjnej oddziałującej na pierwszy etap procesu inwestycyjno-budowlanego,

⁹ M.J. Nowak, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie bariera rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 2 (48), s. 81.

¹⁰ K. Biskup, M. Chruściel, *Pozwolenie na budowę – wybrane aspekty*, „Studia z zakresu prawa, administracji i zarządzania” 2014, t. 6, s. 30.

¹¹ Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2017 r., II SA/Wr 129/17, Lex, nr 2328720.

trzeba zauważyć, że ustawodawca *ex lege* na podstawie przepisu art. 59 ust. 2a istniejącej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązał inwestora do uzyskania decyzji o warunkach zabudowy w okolicznościach wskazujących na projektowanie niewielkich obiektów budowlanych. Wedle treści wymienionego przepisu prawnego w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego budowa obiektów budowlanych, o których mowa w art. 29 ust. 1 pkt 1, 1a, 3 i pkt 16 lit. b ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane, wymaga uzyskania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Oznacza to, iż zamierzenia budowlane polegające na budowie wolno stojących budynków mieszkalnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojektowane, wymaga uprzedniego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy. Analogicznie ustawodawca nałożył ten obowiązek na inwestora w przypadku projektowania inwestycji dotyczących wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych, budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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. Cennych informacji na temat sposobu rozumienia obszaru oddziaływania obiektu dostarcza judykatura. Zgodnie z wyrokiem¹² Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie wyznaczenie obszaru oddziaływania obiektu winno nastąpić, wzięwszy pod uwagę funkcję, formę, konstrukcję projektowanego obiektu i inne jego cechy charakterystyczne oraz sposób zagospodarowania terenu znajdującego się w otoczeniu projektowanej inwestycji, uwzględniając treść nakazów i zakazów zawartych w przepisach odrębnych. Śledząc linię orzeczniczą w tym zakresie, należy uznać, że zasadniczo jest ona jednolita.

Analiza badawcza w płaszczyźnie zmian prawa budowlanego objętego reformą administracyjną Polskiego Ładu 2021 ma również wymiar *stricte* procesowy. Nie ulega wątpliwości, że podstawowym pojęciem prawnym w sferze formalnego prawa administracyjnego, a więc również w polu procesu inwestycyjno-budowlanego, jest termin strony. Ogólne rozumienie przedmiotowego pojęcia bezpośrednio wynika z treści przepisu art. 28 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego¹³, w myśl którego stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie, albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek. Orzecznictwo sądowno-administracyjne w zakresie rozumienia definicji legalnej strony postępowania administracyjnego od wielu jest stałe i niezmiennie. Według wyroku¹⁴ Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie przymiot strony nie zależy od jakiegokolwiek zainteresowania wynikiem sprawy, a jedynie od interesu

¹² Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1321/06, LEX, nr 347949.

¹³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052).

¹⁴ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VIII SA/Wa 857/17, Lex, nr 2494008.

prawnego, który należy rozumieć jako interes wynikający z normy prawa materialnego, przy czym aby interes ten stanowił podstawę zakwalifikowania określonego podmiotu jako strony postępowania, musi pozostawać w bezpośrednim, konkretnym, indywidualnym i aktualnym związku z postępowaniem w określonej sprawie administracyjnej. Stwierdzenie istnienia takiego interesu wymaga zaistnienia związku o charakterze materialnoprawnym między obowiązującą normą prawa administracyjnego materialnego a sytuacją prawną konkretnego podmiotu prawa, polegającą na tym, że akt stosowania tej normy może mieć wpływ na sytuację prawną podmiotu w zakresie jego pozycji materialnoprawnej. Niniejszy paradygmat interpretacyjny pojęcia strony od wielu lat obowiązywał w postępowaniu administracyjnym w sprawie ustalenia warunków zabudowy. Stronami w tej procedurze administracyjnej w swej zasadniczej części poza wnioskodawcą byli właściciele lub podmioty prawne posługujące się tytułem prawnym nieruchomości sąsiadujących z terenem nowo projektowanej inwestycji budowlanej. Olbrzymie zmiany w tym obszarze nastąpiły w związku z wprowadzeniem reformy administracyjnej objętej założeniami Polskiego Ładu 2021. W przypadku zamierzenia budowlanego polegającego na budowie wolno stojących, nie więcej niż dwukondygnacyjnych budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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, stroną postępowania o warunkach zabudowy jest wyłącznie wnioskodawca. Stosowna norma prawna znalazła się w przepisie art. 61a *de lege lata* ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Taki stan rzeczy pozwala na wyprowadzenie znaczących wniosków szczegółowych. Ustawodawca na gruncie nowelizacji prawa budowlanego w płaszczyźnie wymienionego postępowania pozbawił właścicieli sąsiednich nieruchomości, lub inne podmioty dysponujące tytułem prawnym do tych nieruchomości, ochrony własnego interesu prawnego w okolicznościach wskazujących, że na terenie przyległej nieruchomości projektowane jest zamierzenie budowlane. Warto dodać, że od momentu wejścia w życie przedmiotowej ustawy krąg podmiotów biorących udział w postępowaniu o ustalenie warunków zabudowy był bardzo szeroki. Zredukowanie tego katalogu wyłącznie do jednego podmiotu w osobie wnioskodawcy pozwala na wysunięcie stwierdzenia, że wyłącznie interes indywidualny inwestora odnajdzie najsilniejszą ochronę na gruncie tej procedury administracyjnej. Stosownie do wyroku¹⁵ Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie, ze względu na występowanie w trakcie procesu inwestycyjno-budowlanego sprzecznych interesów różnych podmiotów, już na etapie wydawania decyzji o warunkach zabudowy określa się wymagania dotyczące ochrony interesów osób trzecich, ale tylko w zakresie przewidzianym przepisami Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu prze-

¹⁵ Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 2849/14, Lex, nr 2258707.

strzennym. Natomiast na dalszym etapie problematyka ta jest konkretyzowana, zgodnie z przepisami dotyczącymi zatwierdzania projektów budowlanych i udzielania pozwoleń na budowę. Trzeba pamiętać, że projektowana budowa budynku mieszkalnego, o której mowa w treści przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1a, nie może powodować naruszenia praw osób trzecich, w tym: pozbawienia dostępu do drogi publicznej oraz możliwości korzystania z urządzeń infrastruktury technicznej, pozbawienia dostępu światła dziennego do pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, nie powinna powodować uciążliwości poprzez hałas, wibracje, zakłócenia elektryczne i promieniowanie oraz zanieczyszczać powietrza, gleby i wody. Brak proceduralnej aktywności podmiotów, w sąsiedztwie których w przyszłości będzie realizowana inwestycja budowlana, może spowodować niedostrzeżenie przez organ administracji publicznej prowadzący przedmiotowe postępowanie wielu zmiennych aspektów ważnych z punktu widzenia interesów sąsiedzkich. Podobna sytuacja miała miejsce w 2009 roku. Ustawodawca dokonał wówczas zniesienia instytucji pozwolenia na budowę, a tym samym na gruncie postępowania w sprawie zatwierdzenia projektu budowlanego i udzieleniu pozwolenia na budowę uniemożliwił ochronę interesu prawnego wielu obywatelom sąsiadującym z terenem projektowanej inwestycji. Trybunał Konstytucyjny uznał wtedy tę kolosalną zmianę za niezgodną z Konstytucją RP. Niniejsza analiza prawna sugeruje, iż przepis art. 61a wymienionej ustawy mógłby stanowić podstawę dla sformułowania zarzutu o jego niekonstytucyjności. Argumentów uzasadniających takie założenie można poszukiwać w treści wyroku TK z 2011 roku uchylającego nowelizację prawa budowlanego, która w analogicznie niekorzystnym położeniu prawnym sytuowała właścicieli sąsiadujących nieruchomości lub inne podmioty prawne dysponujące interesem prawnym z obszarem nowo projektowanej inwestycji budowlanej.

Zwracając uwagę na zagadnienia proceduralne urzeczywistnione w obliczu koncepcji reformy administracyjnej objętej założeniami Polskiego Ładu 2021 w sferze prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego, trzeba nadmienić, że niniejsze rozwiązania prawne wykazują cechy charakterystyczne dla uproszczonego postępowania administracyjnego, o którym mowa w przepisach działu II, rozdziału 14 k.p.a. Ustawodawca w treści przepisu art. 163b § 2 tej ustawy wskazał, iż postępowanie uproszczone może dotyczyć interesu prawnego lub obowiązku tylko jednej strony, jeżeli przepis szczególny nie stanowi inaczej. Mając na względzie regulacje normatywne przyjęte na podstawie nowelizacji prawa budowlanego w 2021 roku oraz dokonując wykładni treści przepisu art. 61a ust. 1 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, można uznać, że postępowanie o wydanie warunków zabudowy, o którym mowa w przepisach art. 29 ust. 1 pkt 1a, jest swoistym przykładem uproszczonego postępowania administracyjnego pierwszego etapu procesu inwestycyjno-budowlanego.

W świetle tych standardów procedowania administracyjnego wolno zauważyć, iż z uwagi na złożony charakter postępowań budowlano-prawnych w ogóle powodowanych zwykle angażowaniem wielu podmiotów w procedurą opiniodawczą i uzgadniającą wobec projektowanego przez inwestora zamierzenia budowlanego, w szczególności dysponentów sieci infrastruktury technicznej, zarządów infrastruktury drogowej przylegającej do obszaru planowej inwestycji budowlanej etc., traktowanie wymienionych postępowań budowlano-prawnych w kategoriach uproszczonej procedury administracyjnej wydaje się nieuzasadnione. Nigdy dotąd w polskim systemie prawnym procedura w sprawie ustalenia warunków zabudowy nie wykazywała znamion marginalnych postępowań administracyjnych. Proces w tym zakresie zasadniczo jest długotrwały, niezależnie od przedmiotu postępowania. Trzeba posiadać również świadomość tego, że inicjowanie budowy obiektów budowlanych niezależnie od ich gabarytów zawsze łączy się z angażowaniem przez inwestorów ogromnych nakładów finansowych i chociażby z tego względu przedmiotowa procedura nie powinna być sprowadzana do pozycji administracyjnego postępowania uproszczonego. Nie wolno przemilczeć faktu, że decyzja o ustalenie warunków zabudowy przygotowywana na zasadach określonych reformą administracyjną objętą założeniami Polskiego Ładu 2021 powinna zostać wydana przez organ administracji publicznej prowadzący postępowanie w terminie 21 dni. W tak krótkim czasie wątpliwa więc pozostaje możliwość zgromadzenia pełnego materiału dowodowego, a zatem spełnienia zasady prawdy materialnej. Zredukowanie procedury o ustalenie warunków zabudowy do pozycji uproszczonego postępowania administracyjnego może również w przyszłości przyczynić się do naruszenia zasady dobrego sąsiedztwa oraz narazić organy administracji publicznej na liczne postępowania sądowo-administracyjne.

3. Komparatystyczne ujęcie zmian w prawie budowlanym

Teoretyzując na temat zmian przepisów prawa budowlanego, które miały miejsce w ostatnim dziesięcioleciu, warto dokonać analizy porównawczej norm zawartych w treści przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1 i 1a. Pozornie wydawać by się mogło, że rozwiązania normatywne przyjęte przez ustawodawcę na gruncie wymienionych przepisów są niemal tożsame. Jednak zasadnicza różnica pomiędzy tymi normami dotyczy powierzchni zabudowy budynku mieszkalnego, jego wykorzystania na własne cele inwestora oraz zapewnienia w realizacji inwestycji udziału podmiotów wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. Poszukując dalszych odrębności pomiędzy wymienionymi inwestycjami budowlanymi, realizowanymi w oparciu o zaistniałe zmiany przepisów prawa budowlanego skutkiem wprowadzenia w życie treści przepisu art. 29 ust. 1 pkt 1a, warto przywołać uzasadnienie do projektu nowelizowanej ustawy. Zdaniem

projektodawcy¹⁶ (druk nr 1534 rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) potrzeba wprowadzenia zmian w prawie budowlanym wynikała z konieczności zapewnienia prostych rozwiązań prawnych umożliwiających budowę domów jednorodzinnych w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych. Projektowana regulacja wprowadza możliwość budowy domów jednorodzinnych bez uzyskania pozwolenia na budowę, ustanowienia kierownika budowy oraz prowadzenia dziennika budowy, w procedurze tzw. zgłoszenia z projektem budowlanym. Przedmiotem zgłoszenia uwzględniającym projekt zagospodarowania działki lub terenu oraz projekt architektoniczno-budowlany będzie budynek o powierzchni zabudowy do 70 m². Z założenia obiekty te nie więcej niż dwukondygnacyjne mają być niewielkie i o prostej konstrukcji, co ma ułatwiać zachowanie wymogów bezpieczeństwa. Budowa niniejszych budynków mieszkalnych jednorodzinnych będzie musiała być zgodna z przepisami wykonawczymi, w szczególności z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁷. W projekcie ustawy przewiduje się wymóg, aby domy o powierzchni zabudowy do 70 m² były budynkami wolno stojącymi o określonej gęstości ich zabudowy, a liczba tych budynków nie może być większa niż jeden na każde 500 m² powierzchni działki. Budowa budynków mieszkalnych jednorodzinnych o powierzchni zabudowy do 70 m² w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych będzie wymagała zawiadomienia organów nadzoru budowlanego oraz projektanta sprawującego nadzór autorski nad zgodnością realizacji budowy z projektem o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Na inwestorze będzie spoczywał obowiązek dotyczący wymogu geodezyjnego wyznaczenia terenu, a po wybudowaniu domu – dokonania geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej. Dla przedmiotowych obiektów budowlanych nie będzie obowiązku prowadzenia dziennika budowy. Niemniej jednak z uwagi na konieczność złożenia przez inwestora w toku postępowania oświadczenia dotyczącego prowadzenia budowy w celu zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, na pewien okres ograniczeniu może podlegać uprawnienie do przeniesienia prawa własności zrealizowanej inwestycji.

Inaczej przedstawiała się realizacja budynków mieszkalnych jednorodzinnych na podstawie nowelizacji przepisów prawa budowlanego mającej miejsce w 2015 roku w oparciu o przepis art. 29 ust. 1 pkt 1. W tym stanie prawnym budowa budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania mieści się w całości na działce lub działkach, na których zostały zaprojekto-

¹⁶ Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1534> [dostęp: 27.05.2022].

¹⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).

wane, nie wymaga decyzji o pozwoleniu na budowę, natomiast wymaga zgłoszenia z projektem budowlanym oraz ustanowienia kierownika budowy i prowadzenia przez niego dziennika budowy. Co więcej, taki obiekt budowlany nie musiał być przeznaczony na własne cele mieszkaniowe inwestora.

Podsumowanie

Reasumując powyższą analizę badawczą dotyczącą zmian w prawie budowlanym, warto w kilku słowach dokonać podsumowania niniejszych rozważań. Ostatnimi czasy dostrzega się nieustannej ingerencji ustawodawcy w sferę prawa budowlanego. Poszukując uzasadnienia takiego stanu rzeczy, należy zwrócić uwagę na intencję prawodawcy. Nasuwa się więc stwierdzenie, iż wolą prawodawcy jest uproszczenie procesu inwestycyjno-budowlanego w zakresie inicjowania oraz realizowania budowy budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Niemniej jednak bezustanne nowelizacje tego prawa mogą spotkać się z zarzutem naruszenia zasady pewności prawa, która w polskim porządku prawnym bezpośrednio wywodzona jest z treści konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego, o której mowa w przepisie art. 2 Konstytucji RP¹⁸ z dnia 2 kwietnia 1997 roku. J. Zagarlicki za A. Filipczakiem oraz A. Zielińskim odnotował, że:

pewność prawa w europejskim kręgu kulturowym jest postrzegana jako istotna wartość, stanowiąca podstawę porządków prawnych budowanych w oparciu o zasadę państwa prawnego. Powoływana jest zarówno w literaturze prawniczej, jak i w orzecznictwie sądów i trybunałów [...] pewność bywa często prezentowana jako cecha lub zespół cech przysługujących samemu prawu. Cecha ta miałaby polegać na tym, że podmiot, do którego prawo się odnosi (adresat normy, obywatel, podatnik), jest w stanie przewidzieć determinowane prawem skutki faktów (stanów rzeczy), w tym czynów (działań i zaniechań) własnych i innych podmiotów, a także gwarantować możliwość polegania na przepisach prawnych jako na czymś, czego można być pewnym, co budzi zaufanie, jest wiarygodne i zapewnia poczucie bezpieczeństwa¹⁹.

Analiza obecnego stanu prawnego dostarcza dalszych konkluzji. Zmiany proceduralne w sferze postępowania administracyjnego dotyczące procesu inwestycyjno-budowlanego mogą wzbudzać w inwestorze utratę zaufania do państwa i stanowionego prawa. W krajowym systemie prawnym normy powinny być nie tylko stabilne, ale również jasne, zrozumiałe i przejrzyste. Należy pamiętać, że podejmowanie zamierzeń budowlanych polegających na budowie budynku mieszkalnego jednorodzinnego zasadniczo wiąże się ze starannym opracowaniem przez inwestora określonego planu działania. Często jest to długotrwały proces, który

¹⁸ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

¹⁹ J. Zagarlicki, *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, t. 6, nr 2, s. 151.

trwa nawet latami. Jeśli w tym okresie inwestor chociażby rozpocznie procedurę inwestycyjno-budowlaną, to zważywszy na postępującą tendencję zmian prawa budowlanego, istnieje niewielkie prawdopodobieństwo ukończenia tej inwestycji w dotychczasowym stanie prawnym. Praktyka dowodzi, iż proces inwestycyjno-budowlany niewielkiego budynku mieszkalnego jednorodzinnego z uwagi na konieczność inwestowania dużych nakładów finansowych nierzadko jest rozłożony w czasie. Inwestorzy często zaciągają kredyty bankowe w celu opłacenia kosztów budowy obiektu. Nie może również umknąć uwadze fakt, iż zwieńczeniem wieloetapowego procesu inwestycyjno-budowlanego jest uzyskanie przez inwestora od organów nadzoru budowlanego decyzji o przyjęciu budynku do użytkowania lub dokonanie zgłoszenie zakończenia jego budowy. Co więc istotne, permanentna zmiana prawa budowlanego w okolicznościach długotrwałego procesu budowy może wprowadzić chaos względem prawidłowej oceny stanu prawnego, któremu inwestor obowiązany jest podporządkować się. Taki stan rzeczy jednoznacznie przemawia za argumentem pogwałcenia wielu zasad szczegółowych dekodowanych z ustrojowej zasady demokratycznego państwa prawnego. Trudno również nie dostrzec, iż obecne przepisy prawne dopuszczają realizowanie procesu inwestycyjno-budowlanego bez udziału kierownika budowy, który wydaje się niezbędny dla zrealizowania budowy w warunkach zgodności użytych materiałów budowlanych z normami technicznymi oraz zlokalizowania obiektu budowlanego zgodnie z projektem. Niewątpliwie niniejsze standardy techniczne wpływają na jakość i trwałość konstrukcji budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz gwarantują możliwość skutecznego przyjęcia obiektu budowlanego do użytkowania. Poczyniona analiza nie wyczerpuje zakresu problemowego, jednak zwraca uwagę na fundamentalne kwestie świadczące o niedoskonałości systemu prawa budowlanego w Polsce. Na ten temat nie ma jeszcze szerszej literatury prawniczej. Warto dodać, że daleko idące ułatwienia w realizowaniu procesu inwestycyjno-budowlanego mogą nie tylko sprzęgnąć się z niedoskonałością powstałych obiektów, ale także stać się podstawą sąsiedzkiej aktywności wobec inwestora w polu procesowym.

Bibliografia

Literatura

- Biskup K., Chruściel M., *Pozwolenie na budowę – wybrane aspekty*, „Studia z Zakresu Prawa, Administracji i Zarządzania” 2014, t. 6.
- Nowak M.J., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu – instrument czy wyłącznie bariera rozwoju*, „Studia Regionalne i Lokalne” 2012, nr 2 (48).

Potyraj M., *Proces inwestycyjno-budowlany w ujęciu administracyjnoprawnym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Acta Iuris Stetinensis” 2015, t. 11, nr 870.

Zegarlicki J., *Pewność prawa jako istotna wartość państwa prawnego*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” 2017, t. 6, nr 2.

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

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).

Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2015 r. poz. 443).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 741, 784, 922, 1873, 1986).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 1899).

Ustawa z dnia 7 lipca 1974 r. – Prawo budowlane (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2351, z 2022 r. poz. 88).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 735, 1491, 2052).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. z 2019 r. poz. 1065).

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 kwietnia 2018 r., VIII SA/Wa 857/17, Lex, nr 2494008.

Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 7 czerwca 2017 r., II SA/Wr 129/17, Lex, nr 2328720.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 23 listopada 2016 r., II OSK 2849/14, Lex, nr 2258707.

Wyrok TK z dnia 20 kwietnia 2011 r., Kp 7/09, M.P. z 2011 r., poz. 394.

Wyrok NSA w Warszawie z dnia 9 października 2007 r., II OSK 1321/06, LEX, nr 347949.

Netografia

Projekt ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany – informacje ogólne, https://www.gov.pl/static/mi_arch/files/0/1797561/KUB.pdf [dostęp: 27.05.2022].

Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, <https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1534> [dostęp: 27.05.2022].

Changes in the construction law with particular emphasis administrative reform based on the assumptions of the Polish Order 2021

Abstract

This article presents the issues related to changes in the construction law with particular emphasis administrative reform based on the assumptions of the Polish Order 2021. This elaboration consists of an introduction in which underline a lot of changes in construction law. Next, the text classifies the construction law against of the administrative law system. The main part of the article is the legal analysis of the concept about administrative reform in the area of the law of spatial planning and comparative approach this changes in construction law. The text contains a short critical summary of the changes made in the construction law. In the research analysis were used: legal literature, normative acts and judicial jurisprudence.

Keywords: the construction law, the law of spatial planning, the construction investor, the single-family residential building, change of law.