

## **Stanowisko Związku Przedsiębiorców i Pracodawców dotyczące Projektu ustawy kodeks budowlany z dnia 25 maja 2015 roku**

### **Uwagi ogólne**

Projekt nowej ustawy o charakterze kodeksu, szczegółowo regulującej zagadnienia z zakresu prawa budowlanego, ma w zamierzeniu zastąpić wielokrotnie nowelizowaną (w obszernej części jeszcze w lutym bieżącego roku) ustawę prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 roku. Chęć ustawodawcy, by stworzyć od podstaw zupełnie nowy akt prawny regulujący ww. materię, wolny od uchybień i wad obowiązującej aktualnie ustawy, jest jak najbardziej godna aprobaty. Prawo budowlane było już bowiem nowelizowane ponad 70 razy, stając się tym samym aktem nieczytelnym, przerośniętym i niejednolitym, tym bardziej że przepisy z zakresu prawa budowlanego rozszczerpione są ponadto na wiele innych ustaw. Ustawodawca sam zresztą zwrócił uwagę na powyższe zagadnienia, określając w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów przyczynę wprowadzenia rozwiązań planowanych w projekcie nowego Kodeksu budowlanego, jako przeregulowanie i nadmierne sformalizowanie procesu inwestycyjno – budowlanego oraz nieskuteczność obowiązujących w chwili obecnej przepisów. Stąd też powtórzyć należy, że sam zamysł projektodawcy jest jak najbardziej godny pochwały – nie ulega wątpliwości, że dotychczasowa formuła prawa budowlanego wyczerpała się, a tak naprawdę nigdy nie była skuteczna w realizowaniu zamierzonych funkcji. Krytycznie należy jednakowoż ocenić fakt, że projekt kodeksu budowlanego, mimo ogromnej wagi, którą sam projektodawca podkreśla w Ocenie Skutków Regulacji, zwolniony był z obowiązku opracowywania założeń projektu ustawy. Tym samym, na etapie wstępnej analizy i wczesnego tworzenia zarysów kształtu nowej regulacji, nie podjęto istotnej dyskusji na temat ogólnych zasad, jakie powinny jej przyświecać, Komisja Kodyfikacyjna miała więc całkowitą dowolność formułowania celów do osiągnięcia, bez udziału partnerów społecznych. Wydaje się, że w przypadku aktu tak dużej rangi, jest to dosyć poważne uchybienie, które może tworzyć wrażenie, że projekt przygotowywany był w tempie ekspresowym.

### **Związek Przedsiębiorców i Pracodawców**

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

Mimo powyższej uwagi, przedstawiony projekt należy ocenić jako wprowadzenie stosunkowo korzystnej zmiany, choć z kilkoma poważnymi zastrzeżeniami, jakkolwiek niespełniający w sposób całkowity pokładanych w nim nadziei – wydaje się, że zbyt mało refleksji poświęcono niefunkcjonalnym, jak sam ustawodawca przyznaje, przepisom prawa budowlanego, kopiując je niemalże do nowego kodeksu (o skali zjawiska świadczy fakt, że przedstawiciele sejmowej komisji infrastruktury poprosili wg doniesień medialnych o czytelne przedstawienie różnic między obowiązującym aktualnie prawem, a projektem).

## Uwagi szczegółowe

### 1. ZMIANY W SŁOWNICZKU USTAWOWYM

W art. 3 przedstawionego projektu zawarty jest, analogicznie do obowiązującej obecnie ustawy Prawo budowlane, słowniczek ustawowy. Projekt przewiduje wprowadzenie do słowniczka szeregu zmian, z których kilka należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

Zmianie ulec ma definicja pojęcia „obiekту liniowego”. O ile kierunek proponowanej modyfikacji (wyeliminowanie niepotrzebnego i kazuistycznego wyliczenia, poprzez wprowadzenie prostej, syntetycznej definicji) zasługuje na aprobatę, o tyle jeden szczegół zasługuje na szczególnie krytyczną uwagę, ma bowiem doniosłe konsekwencje o charakterze podatkowym. Zgodnie z aktualnym brzmieniem art. 3 pkt 3a ustawy Prawo budowlane, obiektem liniowym jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami, linia kolejowa, wodociąg, kanał, gazociąg, ciepłociąg, rurociąg, linia i trakcja elektroenergetyczna, linia kablowa nadziemna i, umieszczona bezpośrednio w ziemi, podziemna, wał przeciwpowodziowy oraz kanalizacja kablowa, **przy czym kable w niej zainstalowane nie stanowią obiektu budowlanego lub jego części ani urządzenia budowlanego**. Ostatnie, wytłuszczone zastrzeżenie, ma bardzo dużą wagę, ponieważ jego skutkiem jest wyłączenie kabli zlokalizowanych w kanalizacji kablowej spod opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Jest to kwestia szczególnie interesująca, ponieważ była już w ciągu ostatnich lat przedmiotem istotnych zmian prawnych. Do 2010 roku,

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

gdy uregulowania prawne zawarte w ustawie Prawo budowlane były inne, niż te obecnie obowiązujące, linia orzecznicza sądów administracyjnych była jednoznaczna – kanalizacja kablowa, łącznie z umieszczonymi w niej kablami, stanowi pewną całość, będącą budowlą podlegającą opodatkowaniu. 17 lipca 2010 roku weszła w życie nowelizacja ustawy Prawo budowlane, za pomocą której wprowadzono do porządku prawnego definicję obiektu liniowego przytoczoną powyżej. Stanowiło to pod względem prawnym podatkowym przełom, ponieważ od tej pory kable zlokalizowane w kanalizacji kablowej przestały podlegać opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości (co jest istotne ze względu na inną, niż w przypadku gruntów i budynków, podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości budowli i ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – jest nią wartość stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w danym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne) . Była to zmiana pozytywnie przyjęta przez doktrynę, jak i samych przedsiębiorców, dla których tym samym prowadzenie działalności gospodarczej stało się nieco tańsze. W projektowanej formie omawianego przepisu, w ramach którego obiektem liniowym jest obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, wyłączenie powyższe nie zostało uwzględnione. Pozostawienie tej definicji w zaprezentowanym w projekcie brzmieniu, stanowiłoby powrót do niekorzystnego dla przedsiębiorców opodatkowania kabli umieszczonych w kanalizacjach kablowych podatkiem od nieruchomości. Zmianę tę należy zatem ocenić zdecydowanie negatywnie.

Innym jaskrawym przejawem pewnej niefrasobliwości ustawodawcy, jest zaprezentowana w projekcie definicja obszaru oddziaływania obiektu. Wydaje się, że już od jakiegoś czasu polski prawodawca ma problem z jasnym zdefiniowaniem tego pojęcia. Zgodnie z aktualną definicją, obszarem oddziaływania obiektu jest teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu. Od 28 czerwca, definicja ta zostanie uzupełniona o zaznaczenie, że w obrębie pojęcia „zagospodarowanie” mieści się również termin „zabudowa”. W projekcie z kolei, zaproponowana definicja brzmi następująco: obszarem oddziaływania obiektu jest teren, na którym jest realizowany obiekt budowlany zgodnie z projektem

## Związek Przedsiębiorców i Pracodawców

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

budowlanym, a także jego otoczenie w granicach, w jakich prowadzi do wynikających z Kodeksu i przepisów odrębnych ograniczeń. Definicja ta jest dalece wadliwa językowo, ponieważ stosując najprostszą metodę wykładni, nie sposób jest bez wysiłku zrozumieć intencję ustawodawcy. Zasada przyzwoitej legislacji bezpośrednio związana jest, a w zasadzie nawet obejmuje ona, dyrektywę konstruowania przepisów w sposób precyzyjny i poprawny pod względem językowym. Przytoczona wyżej definicja z pewnością nie jest poprawna pod względem językowym (pytanie do projektodawcy – co, w ramach tej definicji, „prowadzi do wynikających z Kodeksu i przepisów odrębnych ograniczeń”? Możliwości są przynajmniej trzy – teren, na którym jest realizowany obiekt budowlany, sam obiekt budowlany, otoczenie – i w każdym przypadku niepoprawne językowo i logicznie byłoby stwierdzenie, że któryś z tych obszarów może „prowadzić do ograniczeń”.

Wydaje się, że przedstawionych powyżej uchybień można było uniknąć, gdyby tylko do projektu ustawy zostały uprzednio przedstawione – i porządnie przedyskutowane z partnerami społecznymi – założenia.

Pozytywnie natomiast ocenić należy wprowadzenie kategorii „zgody budowlanej”, obejmującej decyzję o pozwoleniu na budowę oraz przyjęcie zgłoszenia bez sprzeciwu, czyli tzw. „milczącą zgodę”. Podobnie pozytywny charakter ma ograniczenie definicji pojęcia „budowla”, poprzez usunięcie szczegółowego, przykładowego wyliczenia obiektów, które budowlami są.

## **2. WPROWADZENIE KATALOGU ZASAD OGÓLNYCH PROCESU INWESTYCYJNO – BUDOWLANEGO**

Postulat wprowadzenia katalogu zasad ogólnych procesu inwestycyjno – budowlanego należy ocenić pozytywnie, zwłaszcza zważywszy na fakt, iż materię prawa budowlanego postanowiono uregulować w postaci kodeksowej. Realizacja trudnego zadania skonstruowania unikalnego katalogu zasad, odpowiadającego charakterowi normowanego zakresu spraw, udała się z kolei projektodawcy średnio. Większość zasad zawartych w katalogu stanowi powtórzenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego, zawartych w kodeksie postępowania administracyjnego. O ile więc należy zaakceptować zamysł projektodawcy, zgodnie z którym

### **Związek Przedsiębiorców i Pracodawców**

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezesi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

proces inwestycyjno – budowlany zasługuje na odrębny, swoisty, właściwy dla siebie zestaw zasad ogólnych, gwarantujących poszanowanie praw wszystkich jego uczestników, o tyle trzeba byłoby poważniej zastanowić się nad konkretnymi zasadami, jakie w tymże katalogu miałyby się znaleźć – i ponownie, przydatne w tym zakresie byłyby konsultacje przebiegające przy okazji publikacji założeń do ustawy. Katalog zasad ogólnych w zaproponowanym kształcie nie stanowi istotnej zmiany jakościowej, ponieważ w przeważającej mierze powtarza postanowienia zawarte już w kodeksie postępowania administracyjnego.

### **3. WPROWADZENIE MOŻLIWOŚCI USYTUOWANIA BUDYNKU ORAZ INNEGO OBIEKTU BUDOWLANEGO W ODLEGŁOŚCIACH MNIEJSZYCH, NIŻ PRZEPISOWE, ZA ZGODĄ WŁAŚCICIELA DZIAŁKI, DO KTÓREJ MA NASTĄPIĆ ZBLIŻENIE**

Projektowaną zmianę należy zaaprobować i ocenić jako słuszną. Osiąganym poprzez wprowadzenie jej w życie celem, jest pozostawienie większego wpływu właścicieli gruntów na zagęszczenie zabudowy w bezpośrednim ich sąsiedztwie, co pozytywnie wpłynie na pole możliwości inwestycyjnych. Zgoda właściciela (lub użytkownika wieczystego) działki, do której ma nastąpić zbliżenie, wyrażona musi być, w myśl projektowanych przepisów, w formie aktu notarialnego. Jest to rozwiązanie ze wszech miar słuszne, ponieważ nadaje przepisom dot. sytuowania obiektów budowlanych swoistego rodzaju semiimperatywny charakter, pozostawiając zainteresowanym stronom możliwość konsensualnego decydowania o możliwości usytuowania budynku w odległości bliższej, niż wynikałoby to z przepisów prawa.

### **4. UREGULOWANIE TRWAŁOŚCI POZWOLENIA NA BUDOWĘ**

Bardzo pozytywnie należy ocenić proponowaną zmianę, polegającą na wprowadzeniu w życie przepisów, zgodnie z którymi nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, a także nie uchyla się jej, jeżeli obiekt budowlany został już na jej podstawie wybudowany, a od uzyskania zgody na użytkowanie upłynął jeden rok. W aktualnym stanie prawnym nie jest określony zakres czasowy, w ramach którego można stwierdzić nieważność decyzji o pozwoleniu na budowę, co negatywnie wpływa na pewność przeprowadzanych inwestycji i budów. Stąd też zaproponowaną modyfikację należy zdecydowanie zaaprobować.

## **Związek Przedsiębiorców i Pracodawców**

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezysi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

## **5. SKRÓCENIE TERMINU ROZPATRZENIA ZGŁOSZENIA**

W projektowanym Kodeksie przewidziano skrócenie terminu rozpatrzenia zgłoszenia robót budowlanych do 21 dni, z 30 dni obowiązujących obecnie. Jest to zmiana zdecydowanie pozytywna, jednakże należałoby się zastanowić, czy terminu tego nie można byłoby skrócić jeszcze bardziej. Każde skrócenie terminów w procedurach administracyjnych stanowi cenne i godne aprobaty przedsięwzięcie, jednak w obliczu narastającego biurokratyzmu i notorycznego przedłużania procedur przez aparat urzędniczy, należałoby dążyć do maksymalnego możliwego ograniczenia tychże terminów, co, po pierwsze, usprawni (w tym przypadku) proces inwestycyjny, a po drugie zmotywuje urzędników do przyjęcia innego modelu pracy, w którym wszelkie niezbędne decyzje wydaje się rzeczywiście, a nie tylko teoretycznie, bez zbędnej zwłoki.

## **6. LIKWIDACJA OBOWIĄZKU ZAWIADOMIENIA O TERMINIE ROZPOCZĘCIA ROBÓT BUDOWLANYCH**

Przedstawiony projekt zakłada rezygnację z rozwiązania aktualnie obowiązującego, zgodnie z którym inwestor, by rozpocząć roboty budowlane, obowiązany jest dokonać zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o terminie rozpoczęcia tychże robót. Stanowi to niepotrzebny obowiązek administracyjny, komplikujący zupełnie bezzasadnie przeprowadzanie procesu inwestycyjno - budowlanego.

## **7. ROZSZERZENIE POJĘCIA „KATASTROFY BUDOWLANEJ”**

Przedstawiony projekt zakłada rozszerzenie znaczenia pojęcia katastrofy budowlanej o zniszczenia, które miały charakter zamierzony, tj. były rezultatem świadomych działań człowieka. Ciężko jest stwierdzić, jakie ratio legis przyświeca takiemu rozwiązaniu. Bardziej wskazane byłoby, jak się wydaje, wprowadzenia rozróżnienia na katastrofy budowlane i awarie, poprzez zdefiniowanie tego drugiego pojęcia, ponieważ w praktyce często jest to obszar bardzo problematycznych rozważań. Włączenie natomiast świadomych działań w zakres przyczyn

katastrofy budowlanej rozumianej w sensie ustawowym, pozbawione jest chyba jakiejś konkretnej, znaczącej przyczyny.

## **PODSUMOWANIE**

Konkludując powyższe wywody, należy stwierdzić w pierwszej kolejności, że zakres zaproponowanych zmian, jak i częstokrotnie ich charakter, jest niezadowolający. Wiele wadliwych regulacji z zakresu obecnie obowiązującej ustawy Prawo budowlane, po prostu powtórzono (choćby, bardzo problematyczny w praktyce, przepis zezwalający organom na zgłoszenie sprzeciwu i nałożenie obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę dla budynków lub innych obiektów budowlanych, które wg odrębnych przepisów ustawy takiego pozwolenia nie wymagają), nie ingerując w żaden sposób w ich treść. Tym samym, osiągnięcie celu, którym wydaje się być kompleksowe uregulowanie procesu inwestycyjno – budowlanego, poprzez kumulację istotnych z tego punktu widzenia przepisów w jednym akcie, przy jednoczesnym usprawnieniu i uproszczeniu tegoż procesu, wydaje się być całkowicie spełnione tylko w tym pierwszym zakresie. Istotnie, włączenie w zakres Kodeksu Budowlanego przepisów choćby z zakresu ustawy o wyrobach budowlanych, w znacznym stopniu upraszcza prawo regulujące proces inwestycyjno – budowlany, odciążając inwestorów i innych uczestników procesu z obowiązku „skakania” po wielu różnych ustawach, w celu znalezienia interesującego ich przepisu. Brak należytej refleksji nad aktualnie obowiązującymi przepisami powoduje jednak, że nie można powiedzieć, by cele regulacji były w całości osiągnięte. W najbliższych latach będzie można spodziewać się zatem kolejnych nowelizacji, mających na celu dalsze „usprawnianie” i „upraszczanie” procesu inwestycyjno – budowlanego. Warto zaznaczyć, że część z przewidzianych w projekcie Kodeksu udogodnień, wchodzi w życie już w czerwcu 2015 roku, ponieważ jest przedmiotem dokonanej już nowelizacji ustawy Prawo budowlane. W tym zakresie postanowienia Kodeksu Budowlanego powtarzają zatem treść merytorycznych postanowień tej nowelizacji.

Z drugiej strony nie sposób nie zauważyć, że mimo powyższych uchybień, zaprezentowany projekt prowadzi do pewnego uproszczenia procesu inwestycyjno – budowlanego, odciążając

## **Związek Przedsiębiorców i Pracodawców**

Zarząd: Cezary Kaźmierczak – prezes, wiceprezisi: Tomasz Pruszczyński, Dorota Wolicka, Marcin Nowacki

uczestników jakąś część obowiązków przewidzianych obecnymi przepisami. W tym sensie, Kodeks Budowlany z pewnością stanowić będzie krok naprzód. Szkoda jedynie, że przy okazji kodyfikacji, nie zdecydowano się na podjęcie próby naprawę kompleksowego i rzetelnego zreformowania prawa budowlanego, a jedynie poprawiono (w istotnym stopniu, co trzeba projektodawcy słusznie oddać) i skonsolidowano obecnie obowiązujące przepisy.

W zakresie przepisów wprowadzających Kodeks Budowlany, zalecić należy poprawę wielu błędów z zakresu techniki legislacyjnej (odsyłanie do nieistniejących przepisów, mające zapewne charakter omyłkowy, czy też nieistniejących definicji [przykładem jest tu odesłanie w art. 16 przepisów wprowadzających do definicji „budowli będących sieciami uzbrojenia terenu” z Kodeksu budowlanego - w zaprezentowanym projekcie nie ma tej definicji]).

Reasumując, charakter zaproponowanych zmian należy ocenić umiarkowanie pozytywnie, jako – mimo wszystko – krok w pożądanym kierunku. Nie sposób jednak ukryć, że dalece bardziej zadowalające byłoby przeprowadzenie pełnego procesu legislacyjnego, wraz ze sformułowaniem założeń do projektu ustawy, w ramach którego zrewidowana zostałaby konieczność utrzymania w porządku prawnym rzeszy przepisów obowiązujących aktualnie, oraz wypracowane zostałyby rozwiązania szczegółowe, gwarantujące rzeczywistą i istotną zmianę jakościową w polskim prawie procesu inwestycyjno – budowlanego.

Cezary Kaźmierczak

Prezes ZPP

Marcin Nowacki

Wiceprezes ZPP