

## PRAWO BUDOWLANE JAKO WADLIWIE FUNKCJONUJĄCA REGULACJA PROCEDUR I PROCESÓW ZWIĄZANYCH Z INWESTYCJAMI BUDOWLANYMI

Magdalena Sobisiak✉

Wydział Budownictwa i Inżynierii Środowiska, Politechnika Poznańska, Poznań

### STRESZCZENIE

Obowiązujące w Polsce przepisy nie zapewniają właściwych warunków do rozwoju budownictwa. Aktualnie mamy do czynienia z wieloma negatywnymi zjawiskami głównie związanymi z nadmierną regulacją tego procesu. Zamiast propozycji wprowadzenia kolejnych obostrzeń, wskazano zasadność wdrożenia zmian systemowych związanych m.in. z: obowiązkami gmin odnośnie uchwalania prawa miejscowego, rozszerzeniem zakresu tego prawa o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, uregulowaniem kwestii obsługi komunikacyjnej nieruchomości. Mało wydajne procedury administracyjne oraz zła praktyka administracyjna związana zarówno z samymi procedurami, jak i ze stosowaniem przepisów, mają również istotny i negatywny wpływ na prowadzenie inwestycji. Przeprowadzono analizę wadliwości obowiązującego prawa i wynikających z niego procedur. Uwzględniono głównie etapy inwestycji, takie jak analiza biznesowa i lokalizacyjna, pozyskanie nieruchomości, uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, uzgodnienia koncepcji.

**Słowa kluczowe:** proces budowlany, regulacje, realizacja, analiza biznesowa

### WSTĘP

Budownictwo jako jedna z dziedzin techniki składa się z wielu procesów organizacyjnych i technologicznych przebiegających w szczególnych warunkach w porównaniu do podobnych procesów występujących w innych sektorach gospodarki. Swoiste warunki realizacji procesów inwestycji budowlanych powodują, że realizacja określonego przedsięwzięcia budowlanego odbiega zasadniczo od produkcji w typowym zakładzie przemysłowym.

Wśród podstawowych cech każdego procesu budowlanego można wymienić:

- indywidualny charakter budowy,
- rozproszenie realizowanych budowli w terenie,
- związanie produktów z terenem,
- zależność od wpływów atmosferycznych,
- późne uzyskiwanie efektów wynikających z realizacji inwestycji,
- znaczne wymiary i dużą masę obiektów budowlanych,
- długi okres przewidywanej eksploatacji obiektów budowlanych,
- losowy charakter czasu realizacji procesów budowlanych.

✉magdasobisiak@poczta.onet.pl

Wymienione tu cechy realizacji procesu budowlanego świadczą o tym, że jego organizowanie, realizacja oraz zarządzanie wymagają specjalnych procedur. Do priorytetowych problemów należą: projektowanie, optymalne rozwiązania technologiczno-organizacyjne oraz prawidłowe zarządzanie tymi procesami na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji przedsięwzięcia inwestycji budowlanej.

Działalność inwestycyjno-budowlana podlega regulacji wielu przepisów zaliczanych do różnych dziedzin prawa, w tym przede wszystkim przepisów prawa budowlanego. Zasadniczo przedmiotowa działalność regulowana jest jednak przez przepisy administracyjne, a to dlatego, że w procesie budowlanym czynności administracyjno-prawne mają charakter dominujący. Przepisy normujące działalność inwestycyjną w zakresie budownictwa zawarte są przede wszystkim w ustawie z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz ustawie z 1994 r. Prawo budowlane, ale także w innych aktach normatywnych, takich jak: ustawa z 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko, ustawa z 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, ustawa z 2001 r. Prawo ochrony środowiska, ustawa z 2004 r. o ochronie przyrody, ustawa z 2001 r. Prawo wodne, ustawa z 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, ustawa z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, ustawa z 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, ustawa z 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych, ustawa z 1985 r. o drogach publicznych. W zakresie nieuregulowanym w przepisach szczególnych do działalności tej mają również zastosowanie przepisy proceduralne zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego.

Aktualnie w Polsce mamy do czynienia z wieloma negatywnymi zjawiskami regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego: nadmierną regulacją, jej fatalną jakością legislacyjną, brakiem mechanizmów prorozwojowych. W rezultacie polskie prawo budowlane zamiast stymulować i ułatwiać inwestowanie, istotnie je hamuje, a to z kolei – obok niezadowolenia społecznego – wywołuje istotne straty materialne. Brak myślenia kategoriami ekonomicznymi w odniesieniu do tworzonego prawa powoduje, że problem nie jest wystarczająco dostrzegany. Jest to tym bardziej niepokojące, że inwestycja w „dobre” prawo jest stosunkowo prostą i tanią metodą osiągnięcia celu. Jeżeli tak, to konieczne jest pokazanie perspektywy reformy szeroko rozumianego prawa budowlanego w Polsce. Innymi słowy to nie kolejne zmiany o małym znaczeniu dla systemu, ale zmiany w systemie mogą uzdrowić sytuację. Tą perspektywą jest regulacja kompleksowo, integralnie i wyczerpująco normująca proces inwestycyjno-budowlany. W warstwie merytorycznej powinna to być regulacja wyzwalamą inicjatywy inwestycyjne, propagująca mechanizmy prorozwojowe, a jednocześnie prosta i zrozumiała dla przeciętnego inwestora.

Inspiracją niniejszego artykułu jest wysoce niezadowolający stan polskiego prawa inwestycyjno-budowlanego i ma on na celu przedstawienie postulatów koniecznych zmian w obecnie stanowionym prawie budowlanym.

## **OPIS ZAGADNIENIA**

Pojęcie inwestycji budowlanej nie zostało zdefiniowane przez ustawodawcę na gruncie prawa budowlanego. Wskazać należy jednak, że terminy inwestycja i inwestycje funkcjonują w ustawach z innych dziedzin gospodarki. I tak w ustawie z 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych w art. 4a pkt 1 termin inwestycja oznacza środki trwałe w budowie, a w ustawie z 1994 r. o rachunkowości w art. 3 ust. 1 pkt 16 inwestycje to środki trwałe w okresie ich budowy, montażu lub ulepszenia już istniejącego środka trwałego, przy czym przez pojęcie środka trwałego – zgodnie z art. 3 ust. 1 pkt 15 ustawy o rachunkowości – rozumie się, z zastrzeżeniem art. 3 ust. 1 pkt 17, rzeczowe aktywa trwałe i zrównane z nimi, o przewidywanym okresie ekonomicznej użyteczności dłuższym niż rok, kompletne, zdatne do użytku i przeznaczone na potrzeby jednostki. Zalicza się do nich w szczególności:

- nieruchomości, w tym grunty, prawo użytkowania wieczystego gruntu, budowle i budynki, a także będące odrębną własnością lokale, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego,
- maszyny, urządzenia, środki transportu i inne rzeczy,
- ulepszenia w obcych środkach trwałych,
- inwentarz żywy.

W art. 3 ust. 1 pkt 17 ustawy o rachunkowości wskazano zaś, że ilekroć w tej ustawie wspomina się o inwestycjach, chodzi o aktywa posiadane przez jednostkę w celu osiągnięcia z nich korzyści ekonomicznych wynikających z przyrostu wartości tych aktywów, uzyskania przychodów w formie odsetek, dywidend (udziałów w zyskach) lub innych pożytków, w tym również z transakcji handlowej, a w szczególności aktywa finansowe oraz te nieruchomości, wartości niematerialne i prawne, które nie są użytkowane przez jednostkę, lecz są posiadane przez nią w celu osiągnięcia tych korzyści. W przypadku zakładów ubezpieczeń i zakładów reasekuracji inwestycje interpretuje się jako lokaty.

Akty normatywne regulujące działalność inwestycyjno-budowlaną człowieka posługują się jednak pojęciem inwestycji, wyróżniając m.in. inwestycje w zakresie:

- dróg publicznych (art. 1 ust. 1 ustawy z 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych),
- budowli przeciwpowodziowych (art. 1c),
- lotnisk użytku publicznego (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego),
- linii kolejowych (art. 1 pkt 5 o rachunkowości) i infrastruktury kolejowej (art. 5b pkt 2 ustawy z 2003 r. o transporcie kolejowym),
- obiektów energetyki jądrowej (art. 1 ust. 1 pkt 1 ustawy z 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących),
- celu publicznego (art. 2 pkt 5 ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

Zasadniczo pojęcie procesu inwestycyjno-budowlanego jest zagadnieniem obejmującym stadium poprzedzające proces budowlany, to znaczy działania związane z planowaniem i zagospodarowaniem przestrzennym (postępowanie w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania). Kwestie te są regulowane przepisami ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W literaturze wskazuje się, że proces inwestycyjno-budowlany stanowi „całokształt czynności niezbędnych do zrealizowania oraz oddania do użytku określonej inwestycji budowlanej” (Matysa, 2004), a więc obejmuje wszystkie etapy procesu budowy. Równocześnie pojęcie to ma charakter węższy, gdyż nie obejmuje jego dwóch ostatnich etapów, tj. utrzymania i rozbiórki budynku. Proces inwestycyjno-budowlany kończy się więc w momencie oddania obiektu budowlanego do użytkowania (Matysa, 2004).

Proces inwestycyjno-budowlany dzieli się na dwa etapy: przygotowanie inwestycji do realizacji oraz realizację inwestycji. Każdy z nich można następnie podzielić na fazy. Na etapie przygotowania inwestycji można wyróżnić fazę opracowania założeń ekonomicznych i technologicznych, fazę wyboru lokalizacji, fazę pozyskiwania dozwoleń wymaganych prawem oraz fazę wieloetapowego projektowania. Na etapie realizacji inwestycji można wyróżnić fazę budowy i fazę odbioru obiektu. Powyższe rozróżnienie będzie podstawą dla przyjętej w rozważaniach systematyki wadliwości prawa budowlanego w procesie inwestycyjno-budowlanym oraz analizy dotyczącej ich wadliwości. Skomplikowany charakter procesu inwestycyjno-budowlanego, wymagającego różnorodnej regulacji i stymulacji ze strony państwa oraz wpływającego na różne elementy środowiska przyrodniczo-społecznego człowieka, uzasadnia wymóg uzyskania wielostopniowych pozwoleń – wielu następujących po sobie pozwoleń rozstrzygających poszczególne jego etapy.

## **ANALIZA WADLIWOŚCI PROCEDUR I PRZEPISÓW PROCESU INWESTYCYJNO-BUDOWLANEGO W POLSCE**

Prawo budowlane zostało w ubiegłym roku znowelizowane. I nie jest to z pewnością koniec zmian. Trwają również prace nad zmianą ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W perspektywie mamy ciągle wprowadzenie kodeksu budowlanego.

Sekwencję działań w ramach procesu inwestycyjno-budowlanego można podzielić na następujące fazy:

1. Analiza biznesowa i lokalizacyjna, w ramach której inwestor rozważa zasadność i opłacalność przeprowadzenia inwestycji na podstawie dostępnej wiedzy o możliwościach lokalizacyjnych terenu oraz jego stanu prawnego. Na tym etapie inwestor (z reguły sam) analizuje ustalenia aktów planistycznych obowiązujących na rozważanym terenie. Często już wtedy powstaje wstępna koncepcja zabudowy i rozpoczynają się konsultacje z władzami publicznymi na temat możliwości jej realizacji. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego niektórzy inwestorzy starają się o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy jeszcze przed nabyciem nieruchomości, choć nie jest to regułą. Wielu korzysta z okazji nabycia atrakcyjnego gruntu i nie czeka na potwierdzenie możliwości realizacji planowanej inwestycji na drodze decyzji administracyjnej.
2. Pozyskanie nieruchomości. Zazwyczaj dopiero po zidentyfikowaniu możliwości inwestycyjnych terenu podejmuje się prace przygotowawcze w postaci pozyskania nieruchomości, co wymaga czasem jej wydzielenia z większej całości lub połączenia z kilku części albo też parcelacji na działki budowlane pod projektowaną zabudowę. Możliwa jest również sytuacja, gdy konieczne jest dokonanie scalenia i podziału nieruchomości. W przypadku inwestycji celu publicznego dokonuje się wykupu gruntów, a w razie konieczności – ich wywłaszczenia w drodze postępowania administracyjnego.
3. Uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy albo decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. W przypadku braku planu miejscowego koniecznym etapem procesu inwestycyjnego jest uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy, a dla inwestycji celu publicznego – decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Przed złożeniem wniosku o warunki zabudowy inwestor musi zgromadzić dokumenty na okoliczność spełnienia warunków ustawowych dla uzyskania tej decyzji, w tym – decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia – jeśli jest wymagana przez przepisy o ochronie środowiska.
4. Uzgodnienie koncepcji zabudowy przed sporządzeniem projektu budowlanego. Z uwagi na ogromne koszty opracowania projektu budowlanego oraz często niejasne sformułowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy (!) utrwała się praktyka „uzgadniania” koncepcji architektonicznej planowanej zabudowy przed złożeniem wniosku o pozwolenie na budowę.

Przepisy ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne z 1989 r. dotyczące ujawniania danych właściciela nieruchomości w ewidencji gruntów i budynków powinny obciążyć właściciela obowiązkiem aktualizacji danych w zakresie podawania adresu oraz informacji o stanie prawnym nieruchomości. Brak tych danych nie powinien być przeszkodą w postępowaniach administracyjnych, zwłaszcza dotyczących nieruchomości sąsiednich. Należy urealnić zasady powiązania realizacji lokalnej infrastruktury publicznej z pobieraniem opłat adiacenckich i planistycznych, tak aby zwiększyć zainteresowanie właścicieli nieruchomości finansowaniem ich obsługi w media oraz budową dróg.

W przepisach regulujących procedurę planowania przestrzennego powinny znaleźć się sankcje dla władz gminy za długotrwałe wstrzymywanie postępowania planistycznego lub jego pozorowanie. Ustawa powinna określać termin ustawowy, np. 12 miesięcy, na uchwalenie planu, przy dalszym uproszczeniu procedury, przede wszystkim przez likwidację instytucji uzgadniania projektu przez inne organy administracji. Skoro uzgodnienia polegają na ocenie zgodności projektu z przepisami prawa, to nie ma przeszkód, aby odpowiedzialność za tę zgodność ponosił organ sporządzający plan. W pozostałym zakresie organy administracji specjalnych

mogą korzystać z możliwości wypowiedzi przez składanie wniosków do planu, a następnie uwag do projektu i skarg sądowych na uchwałę naruszającą prawo. Należy konsekwentnie zdecydować o statusie prawnym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin. Egzekwowanie jego wiążącego charakteru dla ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jest nierealne. Orzecznictwo sądowno-administracyjne, jak również orzecznictwo wojewodów kontrolujących plany miejscowe w trybie nadzoru prawnego nie reagują na odstępstwa lub dowolność interpretacji studium przy uchwalaniu planów miejscowych. Jednocześnie ustalenia studium tworzą „rezerwy terenowe” i ograniczenia w zagospodarowaniu terenów kosztem praw właścicieli nieruchomości, którzy nie mogą skutecznie ich kwestionować przed sądem. Właściciele nieruchomości powinni mieć roszczenie administracyjno-prawne o umieszczenie przez władze publiczne w ewidencji dróg publicznych dróg istniejących i obsługujących np. co najmniej 10 zabudowanych nieruchomości.

Jeżeli obowiązuje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, tereny przeznaczone w nim na cele dróg publicznych powinny podlegać przejściu na własność publiczną z mocy prawa i również zostać wpisane do ewidencji dróg publicznych. Jednocześnie powinno określić się zasady budowy tych dróg przez podmioty prywatne bezpośrednio zainteresowane budową drogi (np. przez zwolnienie z renty planistycznej, opłaty planistycznej lub podatku od nieruchomości do wysokości kwoty zainwestowanej w realizację drogi lub infrastruktury w pasie drogowym).

Podstawowym problemem procedur administracyjnych, poprzedzających wydawanie decyzji w procesie inwestycyjno-budowlanym, jest ich przewlekłość i „blokowanie się” na skutek przeszkód wymagających zawieszenia postępowań lub pozostawiania przez organy spraw bez rozpoznania. Wynika to z przyczyn tkwiących w samym kodeksie postępowania administracyjnego, jak również w przepisach materialnych. W kodeksie tym należy zróżnicować pozycję wnioskodawcy oraz innych stron postępowania, które nie są zainteresowane rozstrzygnięciem lub terminowym zakończeniem postępowania. Korespondencja w sprawach dotyczących nieruchomości (warunków zabudowy, pozwoleń na budowę) powinna być kierowana na adres właściciela ujawniony w ewidencji nieruchomości. W przypadku nieuregulowania stanu prawnego nieruchomości przez jej właścicieli lub nieujawnienia aktualnych adresów – informacje o wszczętym postępowaniu oraz o wydanej decyzji należy podawać w urzędzie lub pozostawiać na nieruchomości.

Należy usprawnić postępowanie w sprawie bezczynności organu przez rozpoznanie zażalenia na podstawie sprawozdania organu z czynności procesowych oraz wprowadzić bezpośrednie sankcje służbowe lub finansowe wobec osób winnych stwierdzonej bezczynności. Powinno to dotyczyć w szczególności bezpodstawnego „pozostawiania spraw bez rozpoznania”, nieuzasadnionego wzywania inwestora do „uzupełnienia braków w dokumentacji” i innych pozorowanych czynności procesowych, mających na celu wyłącznie odsunięcie w czasie wydania rozstrzygnięcia lub uniknięcie jego wydania. Istotnym czynnikiem usprawniającym postępowanie administracyjne byłoby zwiększenie zaangażowania w rozstrzygnięcie merytoryczne sprawy organów II instancji. Obecnie organy te ograniczają się do funkcji kasacyjnej, nawet w przypadku łatwych do usunięcia błędów formalnych postępowania w I instancji. Do rozważenia jest zatem ograniczenie możliwości uchylania decyzji i odsyłania sprawy do ponownego rozpatrzenia przez organ II instancji do przypadków wyraźnych uchybień merytorycznych decyzji.

Niewątpliwie proces inwestycyjno-budowlany powinien ulec wyraźnemu uproszczeniu i skróceniu. Nie wydaje się jednak właściwe ograniczenie tylko do zgłoszenia inwestycji i stosowania zasady dowolnej realizacji inwestycji bez konsultacji z nadzorem budowlanym lub sąsiadami w trakcie budowy. Powszechnie, nie tylko w Polsce, przygotowanie inwestycji budowlanej obejmuje etap lokalizacji, co następuje w lokalnym planie zagospodarowania przestrzennego lub w indywidualnym akcie administracyjnym, oraz etap pozwolenia na budowę, czyli weryfikacji możliwości realizacji projektu przedstawionego przez inwestora. W przypadku inwestycji szczególnie uciążliwych dla środowiska, obiektów stanowiących zabytki albo położonych na obszarze chronionym dokonuje się sprawdzenia w tym zakresie.

Jak wykazano, przewlekłość przebiegu procesu inwestycyjno-budowlanego w naszym kraju, co do zasady, nie wynika z liczby koniecznych do spełnienia obowiązków ustawowych czy też etapów dochodzenia do prawomocnej decyzji o pozwoleniu na budowę. Długotrwałość tego procesu wynika przede wszystkim z praktyki działania władz publicznych, które w toku postępowań administracyjnych „nadrabiają” swoje zaniedbania w zakresie planowania przestrzennego. Inną kwestią są uznaniowe kryteria wydawania decyzji oraz liczne formalności, które musi spełnić inwestor, aby złożyć wniosek o warunki zabudowy lub o pozwolenie na budowę.

Na pewno konieczne jest przesądzenie, kiedy wymaga się uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, czyli zdefiniowanie pojęcia zmiany zagospodarowania terenu i zwolnienie z tego obowiązku inwestorów, którzy starają się o pozwolenie na budowę dla inwestycji niewymagającej nowej lokalizacji – w przypadku generalnych remontów istniejących obiektów oraz ich przebudowy niepowodującej zwiększenia gabarytów obiektu, liczby lokali ani zmiany sposobu użytkowania. Administracja publiczna powinna działać na zasadzie związania prawem, a nie uznania administracyjnego. Jeżeli zatem w ogóle dopuszcza się zabudowę na jakimś terenie, to kryteria tego dopuszczenia powinny być ściśle określone, a nie na podstawie „analizy zagospodarowania obszaru” sporządzanej przez organ administracji. Jako słuszną należy zatem ocenić koncepcję wprowadzenia tzw. przepisów urbanistycznych, szczegółowo regulujących zasady i możliwości lokalizacji nowej zabudowy na terenach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Ustawa powinna wprowadzić termin na wydanie decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego, ograniczając przy tym możliwości podejmowania przez organ administracji działań wstrzymujących bieg tego terminu (np. uzyskiwanie nieprzewidzianych w ustawie opinii i „zgód” różnych organów i instytucji).

Należy znieść uprawnienie organu do zawieszania postępowania w sprawie warunków zabudowy na 12 miesięcy z powodu sporządzania planu miejscowego. Można jedynie rozważyć możliwość zawieszenia tego postępowania np. na 3 miesiące, jeżeli przed dniem złożenia wniosku przez inwestora procedura uchwalania planu osiągnęła etap rozpatrywania uwag do planu. Wątpliwości interpretacyjne w toku stosowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego powinny być wyjaśniane na korzyść inwestora/właściciela nieruchomości. Tej zasady oczywiście nie sposób zapisać w prawie, jest to jedynie propozycja skierowana przede wszystkim do sądownictwa administracyjnego.

## **PODSUMOWANIE**

Stan polskiego prawa regulującego proces inwestycyjno-budowlany osiągnął poziom krytyczny. Preregulowanie tej sfery aktywności obywateli i podmiotów gospodarczych, brak elementarnej stabilności prawa, jego daleko idąca dezintegracja, nadmierny uniformizm, fatalna technika legislacyjna, wreszcie znaczny stopień represyjności przyjmowanych rozwiązań w połączeniu z brakiem mechanizmów prorozwojowych to podstawowe, choć nie jedyne wady obowiązującego prawa procesu inwestycyjno-budowlanego. Próby zmian tego stanu rzeczy, dokonywane poprzez liczne i ciągłe nowelizacje, nie poprawiają sytuacji. Wręcz przeciwnie – zdecydowanie ją pogarszają. Nowelizacje dokonywane fragmentarycznie, na zasadzie bieżącej ingerencji, stanowią zaprzeczenie elementarnych zasad tworzenia prawa. W konsekwencji pojawia się chaos prawny, skutkujący już nie tylko brakiem możliwości rozeznania funkcjonujących w tej mierze norm prawnych przez inwestorów, ale istotnymi trudnościami stosowania tych norm przez właściwe organy administracji publicznej, a nawet sądy. Ten stan rzeczy powoduje, że prawo procesu inwestycyjno-budowlanego nie spełnia należycie funkcji regulatora interesu publicznego. Z kolei z punktu widzenia inwestora jest wyrazem tolerowania przez państwo niezrozumiałych ograniczeń, naruszających konstytucyjnie chronione prawo własności, ubocznie generując biurokrację i korupcję. Uzasadnione zdają się być propozycje nie tyle kolejnych zmian obowiązującego prawa, choćby daleko idących, ile konieczność budowy nowego systemu

prawa procesu inwestycyjno-budowlanego, u podstaw którego ległyby pozytywne i negatywne doświadczenia minionych lat, i to zarówno krajowe, jak i zagraniczne. Powrót do sprawdzonych rozwiązań rodzimych, np. idei kodeksu budowlanego okresu międzywojennego czy inspiracja rozwiązaniami państw, które m.in. dzięki dobremu prawu stabilnie wspierają rozwój gospodarczy (Niemcy, Wielka Brytania, Hiszpania), to dobra droga do osiągnięcia celu – stworzenia przejrzystej, zintegrowanej i działającej prorozwojowo regulacji prawnej o statusie kodeksu.

Kodeks budowlany byłby aktem prawnym o znaczeniu i roli znacznie wykraczających poza porządkowanie systemu prawa w tej dziedzinie. W założeniu projektodawców miałyby ustanawiać nowe mechanizmy procesu inwestowania z jego radykalnym odformalizowaniem.

Po pierwsze, nowe rozwiązania powinny statuować zasadę wolności budowlanej, której podstawę stanowi prawo własności. To, co dotąd było w ustawodawstwie niedoceniane, stałoby się osią nowo skonstruowanego systemu prawnego procesu inwestycyjnego. W rezultacie to nie inwestor byłby zobowiązany do przywołania regulacji umożliwiających podjęcie określonego zamierzenia, bo to jest z istoty dozwolone, ale państwo (samorząd) powinno wykazać, gdzie i dlaczego nie można budować ze względu na ważny interes publiczny.

Po drugie, u podstaw nowych rozwiązań powinno leżać zastępowanie wszędzie, gdzie jest możliwe, władczych działań państwa mechanizmami ekonomicznymi. Należy zerwać z dotychczas prezentowaną koncepcją, że interes publiczny może być skutecznie broniony wyłącznie rozwiązaniami administracyjnymi. Skutkowało to w dotychczasowym prawie inwestycyjno-budowlanym licznymi zakazami i nakazami, a doświadczenia ostatnich lat dostarczyły w tej mierze aż nadto przykładów.

Po trzecie, zmiany powinny iść w kierunku istotnej deregulacji procesu inwestycyjno-budowlanego. Nagromadzone latami regulacje tworzą gąszcz przepisów, przez które z trudem można się przedrzeć. Nie dziwi stosunkowo szerokie zjawisko samowoli budowlanej w naszym kraju, kiedy zniecierpliwiony inwestor rozpoczyna roboty budowlane, nie spełniwszy niejasnych wymogów prawa.

Po czwarte, powinna nastąpić zmiana charakteru kontroli działań inwestora z kontroli prewencyjnej (zapobiegawczej) na następczą. Dałoby to inwestorowi możliwość dużo szybszego niż dotąd rozpoczęcia inwestycji, a administracji publicznej nie pozbawiałoby możliwości doprowadzenia nielegalnych działań inwestora do stanu zgodnego z prawem.

Po piąte, powinny zmienić się rola i miejsce administracji publicznej w procesie inwestycyjnym. Administracja powinna przestać stanowić o prawach i obowiązkach inwestorów. Należy wrócić do funkcji kontroli przestrzegania prawa przez inwestorów.

Po szóste, rozwiązania, o których mowa, zakresem regulacji powinny objąć nowe wyzwania procesu inwestycyjno-budowlanego, dotąd niepodejmowane przez polskiego ustawodawcę, takie jak rewitalizacja zabudowy technicznie zdegradowanej (centra miast) czy partnerstwo publiczno-prywatne.

Po siódme, u podstaw nowych rozwiązań powinny leżeć kompleksowość i integralność regulacji prawnych dotyczących procesu inwestowania. Proces ten – dotąd podzielony i przypisany inicjatywie prawotwórczej poszczególnych resortów – zaowocował dezintegracją prawa, a w związku z nieskutecznymi próbami zmian tego stanu zabrakło nawet elementarnej stabilności prawa.

Idea kompleksowej regulacji procesu inwestycyjno-budowlanego nawiązuje do doświadczeń Polski międzywojennej, znajdując przykłady w innych państwach (Niemcy). Kodeks miałby szansę uporządkować i ustabilizować tak ważną dziedzinę życia społecznego, jaką jest racjonalny system prawny procesu inwestycyjno-budowlanego. Tak ukształtowane zasady ograniczonej ingerencji administracji publicznej w proces inwestycyjno-budowlany powodowałyby konieczność dokonania zmian w systemie organizacyjnym organów tej administracji. Konieczne byłoby uproszczenie tego systemu, z jednoczesnym (wyraźniejszym niż dotąd) uregulowaniem właściwości poszczególnych organów administracji.

## PIŚMIENNICTWO

- Matysa, K. (2004). *Nowe regulacje procesu inwestycyjno-budowlanego*. Kraków: Zakamycze.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. 2015, poz. 1422).
- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. 2016, poz. 1440).
- Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. 2016, poz. 1888).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2017, poz. 1332).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. 2016, poz. 1047).
- Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. 2017, poz. 1161).
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady (Dz.U. 2015, poz. 2120).
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2017, poz. 519).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (Dz.U. 2017, poz. 1121).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2017, poz. 1073).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2016, poz. 1727).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2017, poz. 1496).
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. 2014, poz. 1446).
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 2016, poz. 2134).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz gminach uzdrowiskowych (Dz.U. 2017, poz. 1056).
- Ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (Dz.U. 2017, poz. 1405).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze (Dz.U. 2016, poz. 1131).
- Ustawa z dnia 29 czerwca 2011 r. o przygotowaniu i realizacji inwestycji w zakresie obiektów energetyki jądrowej oraz inwestycji towarzyszących (Dz.U. 2017, poz. 552).

## CONSTRUCTION LAW AS THE BACKGROUND OF DEFECTIVE RULES AND PROCEDURES ATTENDANT CONSTRUCTION DEVELOPMENT

### ABSTRACT

Existing regulations do not provide the right conditions for the development of the construction industry. We are currently dealing with a number of negative phenomena, mainly related to over-regulation of this process. Instead of further obstructions, it was stated that changes of the whole system are necessary. They have to be introduced by the obligations of the municipalities to adopt the local law, extending the scope of this law to study the conditions and directions of the spatial development, regulating the issue of communication services of real estate. Weak administrative procedures as well as bad administrative practices, involving both the procedures themselves and the application of the rules, also have a significant and negative impact on the investment. An analysis of the defect of the applicable law and the procedures resulting therefrom. Investment phases, such as business and location analysis, acquisition of property, acquisition decisions, and conceptual reconciliation were taken into account.

**Key words:** building process, regulation, construction, business analysis