

1. POTRZEBA I CEL WYDANIA KODEKSU BUDOWLANEGO.

Budownictwo jest jednym z największych działów gospodarki. Biorąc pod uwagę 2012 i 2013 rok, w strukturze Produktu Krajowego Brutto budownictwo stanowi ok. 7 % PKB. Wartość dodana tego działu gospodarki w ramach PKB wyniosła średnio ok. 100 mld PLN¹. W powyższym przedziale czasowym oddano do użytkowania średnio na rok ok. 100 tys. budynków, z czego ok. 75 tys. stanowiły budynki mieszkalne². Natomiast w zakresie wszystkich obiektów budowlanych przekazanych do użytkowania ich liczba w 2013 r. sięgnęła prawie 170 tys.³ Oznacza to, że wpływ budownictwa na gospodarkę oraz jakość życia jest ogromny, a wyniki tego sektora w sposób bardzo znaczący odbijają się na dynamice wzrostu gospodarczego.

Jednocześnie trzeba zauważyć, że jednym z głównych czynników wpływających na funkcjonowanie gospodarki, w tym budownictwa, jest prawo, które tę gospodarkę reguluje. Przepisy prawa mogą więc w sposób istotny wpływać na gospodarkę, wspierać lub hamować jej rozwój. Prawo nie jest jednak instrumentem mającym na celu tylko i wyłącznie wspieranie gospodarki. Jego zadaniem jest również chociażby zapewnienie bezpieczeństwa w szerokim tego słowa znaczeniu (ludzi, mienia, środowiska itp.), sankcjonowanie nieprzestrzegania poszczególnych przepisów prawa, dbanie o zachowanie określonych wartości (np. ładu przestrzennego lub dóbr kultury), czy chociażby regulowanie celem wymuszenia pożądanych zachowań. Tym samym dokonując nowelizacji lub ustanawiając nowe akty prawne, należy mieć na względzie szereg czynników oraz cele, jakie projektowane rozwiązania mają osiągnąć.

Nie ulega jednak wątpliwości, że niezależnie od celu, jakiemu służą poszczególne przepisy prawa, nadmierna ilość aktów prawnych regulujących jedną dziedzinę oraz ogromna liczba nowelizacji tych aktów powoduje odejście od wartości, którym prawo powinno służyć. Dla przykładu można wskazać, że sama ustawa – Prawo budowlane była nowelizowana ponad 70 razy. Tak duża ilość zmian stosunkowo niewielkiego aktu prawnego nie sprzyja zapewnieniu jego czytelności i jednolitości. W konsekwencji powyższa ustawa stała się dość trudna do stosowania ze względu na jej niejednoznaczność (np. posługuje się różnymi słowami w stosunku do takich samych pojęć, stosuje kaskadowe odesłania, używa nieostrych sformułowań lub pozostawia w pewnych przepisach zbyt dużą swobodę interpretacyjną), dając nadmierny obszar uznaniu administracyjnemu, co przejawia się chociażby w ilości sprzecznych orzeczeń wydanych w podobnych sprawach przez sądy administracyjne. Tym samym obecna ustawa – Prawo budowlane nie daje stabilizacji prawnej inwestorowi, nie chroni w sposób wystarczający interesu publicznego oraz nie sprzyja prorozwojowo. Można nawet powiedzieć, że nie realizuje jednej z podstawowych wartości konstytucyjnych, jaką jest państwo prawa i wynikającej z niej zasady poprawnej legislacji. Jednym słowem prawo w tym zakresie (przede wszystkim ustawa – Prawo budowlane) przestało spełniać swoje funkcje. Warto przy tym zwrócić uwagę na miejsce Polski w rankingu Doing Business prowadzonym przez Bank Światowy. W raporcie Doing Business 2014 Polska zajmuje 88 miejsce na 189 badanych państwach w kategorii "Pozwolenie na budowę" (ogólny wynik Polski w tym raporcie, uwzględniający wszystkie badane kategorie, to 45 miejsce na 189 państw, w porównaniu z miejscem 48 w raporcie Doing Business 2013), co znakomicie odzwierciedla stan prawny w tym zakresie.

Niezaprzeczalną zaletą tworzonego Kodeksu jest zebranie systemowych przepisów prawa z zakresu prawa budowlanego, wliczając przepisy o wyrobach budowlanych, i uregulowanie tej sfery w jednym akcie prawnym, posiadającym jednolitą systematykę i zakres pojęć. Jednocześnie fakt, że przedmiotowe przepisy są umieszczane w jednym akcie prawnym (w Kodeksie), daje odbiorcy prostszy i bardziej przystępny sposób zapoznania się z przepisami regulującymi tę część prawa administracyjnego. Tym samym tworzony Kodeks doskonale wpisuje się w konstytucyjną zasadę państwa prawa i realizuje wszystkie podstawowe cele, które są z nią związane.

¹ zob. Informacja Głównego Urzędu Statystycznego w sprawie skorygowanego szacunku wartości produktu krajowego brutto za lata 2012 i 2013. Notatka informacyjna GUS z 04.04.2014 r. (<http://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/roczne-rachunki-narodowe/informacja-gus-w-sprawie-skorygowanego-szacunku-wartosci-produktu-krajowego-brutto-za-lata-2012-i-2013,3,8.html>).

² zob. Budownictwo – Wyniki działalności w 2013 r., ZWS, Warszawa 2014, s. 40.

³ zob. Ruch budowlany w 2013 r., Warszawa 2014 r., s. 6 (<http://www.gunb.gov.pl>).

Jednocześnie założeniem kodyfikacji nie powinno być kształtowanie całego systemu w sposób innowacyjny i rewolucyjny, bez uwzględnienia dotychczasowego dorobku prawnego. Kodyfikacja nie powinna bowiem opierać się na eksperymentach prawnych, ale zasadne jest, by miała oparcie w ugruntowanych i mocnych fundamentach. Powyższa myśl stała się jednym z podstawowych kryteriów Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. Nie można było bowiem zrezygnować z całego dorobku prawnego z zakresu prawa budowlanego i sfery wyrobów budowlanych, gdyż dorobek ten był kształtowany przez lata, a jego zmiany były efektem zamiaru eliminacji mankamentów funkcjonującego prawa oraz chęci uregulowania spraw, które takich regulacji wymagały. Innymi słowy były efektem ewolucji, które pojedynczo posiadały swoje uzasadnione cele, choć w połączeniu (ze względu na ich liczbę i duży przedział czasowy) doprowadziły do wieloznaczności i braku czytelności przepisów.

Proces kodyfikacji przede wszystkim powinien mieć za zadanie zebranie dotychczasowego dorobku, wyselekcjonowanie z niego wszystkich pozytywnych i celowych rozwiązań, zebranie go w systematyczny zbiór, i uzupełnienie go o dodatkowe rozwiązania, które dotychczas nie były przewidziane lub były uregulowane w sposób, który nie spełnił swojej roli. Stąd też w Kodeksie zebrano i powtórzono (ale w sposób odpowiednio usystematyzowany i przy użyciu jednolitej siatki pojęciowej) dotychczasowe rozwiązania ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o wyrobach budowlanych, które sprawdziły się w praktyce.

Oczywiście ujednoczenie, usystematyzowanie i ucytelnienie prawa z zakresu szeroko rozumianego prawa budowlanego nie było jedynym celem, jaki przyświecał Komisji Kodyfikacyjnej przy tworzeniu Kodeksu budowlanego. W Kodeksie zrezygnowano z rozwiązań, które budziły szereg wątpliwości, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów lub nie służyły celom, dla jakich zostały stworzone. Jednocześnie w Kodeksie wprowadzono rozwiązania, które są pożądane i będą sprzyjać likwidacji barier inwestycyjnych, co przełoży się na poprawę pozycji w rankingu Doing Business.

2. STAN DOTYCHCZASOWY.

2.1. Informacje ogólne.

Obecnie sprawy dotyczące prawa budowlanego, w szerokim znaczeniu tego słowa, są uregulowane w wielu aktach prawnych różnej rangi, począwszy od rozporządzeń Unii Europejskiej i ustaw, kończąc na aktach wykonawczych. W powyższym zakresie najważniejszym aktem prawnym jest ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r. poz. 1409, z późn. zm.), która normuje działalność obejmującą sprawy projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach. Pozostałe akty prawne albo uszczegóławiają materię uregulowaną w ustawie – Prawo budowlane, albo tworzą rozwiązania szczególne (zwłaszcza tzw. specustawy). Trzeba jednak pamiętać, że pewne przepisy – które nie zostały umieszczone w tej ustawie, ale w jej aktach wykonawczych – należą do materii ustawowej (np. przepisy dotyczące sytuowania obiektów budowlanych) i powinny znajdować się właśnie w przedmiotowej ustawie.

Osobną sprawą jest rynek wyrobów budowlanych, który ze względu na prawo wspólnotowe nie mógł pozostać uregulowany w jednym podstawowym akcie prawnym. Występuje tu swego rodzaju dualizm, którego niestety nie można uniknąć.

Z jednej strony wyroby budowlane zostały uregulowane w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającym zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylającym dyrektywę Rady 89/106/EWG (Dz. Urz. UE L 88 z 04.04.2011, str. 5, z późn. zm.). Ukształtowano w nim zasady wprowadzania do obrotu i udostępniania wyrobów

budowlanych objętych harmonizacją (tzn. wyrobów budowlanych objętych normą zharmonizowaną lub zgodnych z wydanymi dla nich europejskimi ocenami technicznymi). Ze względu na umiejscowienie unijnych rozporządzeń w polskim systemie prawa mają one prymat nad ustawami i ich aktami wykonawczymi. Ponadto są one bezpośrednio stosowane, co oznacza, że nie wymagają (i nie powinny podlegać) implementacji. W przypadku występowania sprzeczności między takimi rozporządzeniami i prawodawstwem krajowym (w tym ustawami), należy stosować przepisy rozporządzeń Unii Europejskiej.

Z drugiej strony wyroby budowlane zostały uregulowane w ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. z 2014 r. poz. 883). Ustawa ta uszczegóławia i w pewnym zakresie uzupełnia rozporządzenie nr 305/2011. Jednak w obszarze wyrobów budowlanych nieobjętych harmonizacją tworzy własne rozwiązania, choć wzorowane na przepisach ww. rozporządzenia.

Reasumując, przepisy obu tych aktów wspólnie regulują sprawy wprowadzania do obrotu i udostępniania na rynku wyrobów budowlanych, obowiązki podmiotów uczestniczących w tym udostępnianiu oraz kontrolę i postępowania prowadzone przez organy administracji publicznej w tej dziedzinie. W konsekwencji często się zdarza, że interpretacja konkretnych obowiązków związanych z wprowadzaniem do obrotu i udostępnianiem wyrobów budowlanych rodzi konieczność posługiwania się obydwoma tymi aktami prawnymi na raz.

Obok wymienionych wyżej systemowych regulacji rozwijały się szczegółowe rozwiązania prawne, zwłaszcza uregulowane w tzw. specustawach. Jednakże nie wydaje się zasadne, ze względu na ich wyjątkowy charakter, szczegółowe ich omawianie, zwłaszcza że nie stanowią one materii tworzonego Kodeksu. Projektowany Kodeks ma za zadanie uregulowanie systemowych rozwiązań, z pominięciem tych wszystkich instrumentów, które w sposób odmienny i incydentalny uregulowały procedury realizacji szczególnych rodzajów inwestycji.

2.2. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.

Przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane ogólnie rzecz biorąc regulują proces inwestycyjny, utrzymanie obiektów budowlanych oraz działalność organów administracji publicznej powołanych do zapewnienia przestrzegania tych przepisów. Sama ustawa – Prawo budowlane obowiązuje od dnia 1 stycznia 1995 r., a więc od 20 lat. W tym czasie była przedmiotem ok. 70 nowelizacji. Ponadto zawiera 108 artykułów w ramach 11 rozdziałów. Warto podkreślić, że do Sejmu (po poprawkach Senatu) ponownie trafiła szeroka nowelizacja (druk sejmowy nr 2710) omawianej ustawy, wprowadzająca szereg udogodnień dla inwestorów, a zwłaszcza możliwość budowy budynku mieszkalnego jednorodzinnego na zgłoszenie budowy z obowiązkiem dołączenia projektu budowlanego. Ze względu na bardzo zaawansowany zakres prac nad tą nowelizacją oraz ogólną przychylność wielu środowisk co do tej zmiany, będzie ona uwzględniana w uzasadnieniu, gdy tylko odnosiło się ono będzie do ustawy – Prawo budowlane.

Zgodnie z podstawową zasadą zawartą w art. 4 ustawy – Prawo budowlane, każdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami. Oczywiście realizacja zamierzenia budowlanego nie powinna się odbywać bez jakichkolwiek pozwoleń i wymogów. Ustawa wprowadziła więc kolejną zasadę, że wszelkie roboty budowlane wymagają uzyskania pozwolenia na budowę (art. 28 ust. 1). Od tej zasady przewidziano jednak wyjątki, czyli roboty budowlane, które wymagają zgłoszenia lub nie wymagają jakiejkolwiek formy dokonania czynności względem organów administracji publicznej (art. 29-31). W ramach tych wyjątków głównie mieszczą się roboty budowlane o znikomym oddziaływaniu na otoczenie i o niewielkim stopniu skomplikowania (np. remont, budowa niewielkich obiektów o prostej konstrukcji itp.). Wyjątki te nie dotyczą przedsięwzięć, które wymagają przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko, oraz przedsięwzięć wymagających przeprowadzenia

oceny oddziaływania na obszar Natura 2000 (art. 29 ust. 3). W tym przypadku zawsze wymagane będzie pozwolenie na budowę.

Do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć szereg różnych dokumentów, w tym 4 egzemplarze projektu budowlanego (sporządzanego przez uprawnionego projektanta) oraz pozwolenia, uzgodnienia i opinie wynikające z przepisów szczególnych (art. 33 ust. 2). Każdy taki wniosek (podobnie jak decyzja o pozwoleniu na budowę) jest rejestrowany w rejestrze wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę, którego dane od 1 stycznia 2016 r. mają być upubliczniane (art. 82b), jeżeli wejdzie w życie procedowana w Sejmie nowelizacja ustawy – Prawo budowlane (druk 2710). Organ administracji architektoniczno-budowlanej rozpatruje przedmiotowy wniosek według terminów wskazanych w Kodeksie postępowania administracyjnego, z tym że w przypadku niewydania decyzji w ciągu 65 dni ponosi odpowiedzialność finansową w wysokości 500 zł za każdy kolejny dzień zwłoki. Warto podkreślić, że organ administracji architektoniczno-budowlanej nie sprawdza całego projektu budowlanego pod kątem merytorycznym. Na projekt budowlany składa się: projekt zagospodarowania działki lub terenu, projekt architektoniczno-budowlany, oświadczenia gestorów mediów o zapewnieniu dostaw tych mediów, oświadczenie zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną i ewentualnie wyniki badań geologiczno-inżynierskich oraz geotechniczne warunki posadowienia obiektów budowlanych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej sprawdza pod kątem merytorycznym jedynie projekt zagospodarowania działki lub terenu. W pozostałym zakresie sprawdzeniu podlega jedynie kompletność projektu budowlanego (art. 35). Warto przy tym zaznaczyć, że stroną w postępowaniu o pozwolenie na budowę jest: inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczysti lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 28 ust. 2). Wyjątkiem są tu postępowania w sprawie pozwolenia na budowę wymagające udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami ustawy 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. W tym przypadku strony ustala się według zasad ogólnych Kpa. Należy również podnieść, że decyzja o pozwoleniu na budowę daje uprawnienia do jej realizacji jedynie jej adresatowi (inwestorowi). W przypadku sprzedaży nieruchomości, na której jest realizowana inwestycja, decyzja taka nie przechodzi automatycznie na nowego nabywcę. Konieczne jest jej przeniesienie w formie decyzji, do uzyskania której wymagana jest zgoda dotychczasowego inwestora (art. 40). Natomiast w przypadku, gdy decyzja przez 3 lata nie jest realizowana lub przerwa w jej realizacji trwa przez ten okres – wygasa. W takim przypadku kontynuowanie realizacji inwestycji może nastąpić po uzyskaniu nowego pozwolenia na budowę (art. 37).

Jeżeli chodzi o zgłoszenia, jest to odformalizowana procedura realizacji inwestycji, zwłaszcza że generalnie nie stosuje się do niej przepisów Kpa. Natomiast w stosunku do postępowania dotyczącego pozwolenia na budowę jest procedurą znacznie uproszczoną. Do zgłoszenia nie dołącza się chociażby projektu budowlanego. Ponadto procedura ta nie kończy się wydaniem decyzji (tylko „milczącą zgodą” organu). Wyjątkiem jest tu sprzeciw mający formę decyzji. Sprzeciw taki może być wydany jedynie w ciągu 30 dni od dnia zgłoszenia (art. 30). Jeżeli nie został wniesiony, przyjmuje się, że organ administracji architektoniczno-budowlanej milcząco wyraził zgodę na realizację inwestycji objętej zgłoszeniem.

Na marginesie warto zauważyć, że wykonanie robót budowlanych bez wymaganego pozwolenia na budowę, zgłoszenia albo pomimo sprzeciwu jest samowolą budowlaną (art. 48 ust. 1).

Jednakże, aby rozpocząć roboty budowlane nie wystarczy uzyskanie decyzji o pozwoleniu na budowę. Konieczne jest przed rozpoczęciem robót budowlanych zawiadomienie organu nadzoru budowlanego, przekazując jednocześnie stosowne dokumenty (art. 41 ust. 4). W zakresie robót budowlanych wymagających pozwolenia na budowę konieczne jest również zapewnienie udziału kierownika budowy (robót) i prowadzenie dziennika budowy (art. 42).

W przypadku, gdy inwestor zamierza zrealizować inwestycję w sposób odmienny niż przewidywał to projekt budowlany zatwierdzony decyzją o pozwoleniu na budowę, jest obowiązany uzyskać decyzję o zmianie pozwolenia na budowę (art. 36a). Dotyczy to jednak wyłącznie odstępstw o charakterze istotnym,

które zostały enumeratywnie wyliczone w art. 36a ust. 5. W pozostałych przypadkach wystarczą stosowne oświadczenia i rysunki sporządzane przez odpowiednich uczestników procesu budowlanego (art. 57 ust. 2).

Zakończenie budowy wiąże się z koniecznością oddania obiektu budowlanego do użytkowania (dotyczy to jednak wyłącznie budowy obiektu budowlanego, a nie innych robót budowlanych). Oddanie do użytkowania odbywa się poprzez zawiadomienie o zakończeniu budowy (procedura rozpatrywania zawiadomienia jest tożsama z procedurą zgłoszenia robót budowlanych, czyli kończy się albo „milczącą zgodą”, albo sprzeciwem) lub uzyskanie pozwolenia na użytkowanie. Zasadą jest tu zawiadomienie, a pozwolenie na użytkowanie należy uzyskać w stosunku do niektórych kategorii obiektu budowlanego, w przypadku procedur legalizacyjnych lub w przypadku oddania do użytkowania obiektu budowlanego mimo niewykonania wszystkich robót budowlanych (art. 54 i 55). Zarówno zawiadomienie, jak i wniosek o pozwolenie na użytkowanie wymaga dołączenia szeregu dokumentów (art. 57) wraz z koniecznością uzyskania – w przypadku pozwoleń na użytkowanie – opinii Państwowej Inspekcji Sanitarnej lub Państwowej Straży Pożarnej co do zgodności obiektu z projektem budowlanym. Ponadto pozwolenie na użytkowanie jest wydawane po przeprowadzeniu przez organ nadzoru budowlanego obowiązkowej kontroli, która sprowadza się do sprawdzenia wykonania obiektu budowlanego zgodnie z projektem budowlanym (art. 59a). Kontrola ta nie może natomiast obejmować sprawdzenia zgodności obiektu budowlanego z przepisami. Jednocześnie warto podkreślić, że jedyną stroną w tym postępowaniu jest inwestor.

Przystąpienie do użytkowania bez wymaganego zawiadomienia o zakończeniu budowy lub bez pozwolenia na użytkowanie jest obwarowane karą administracyjną, obliczaną według określonego taryfikatora (art. 57 ust. 7).

Ponadto warto wspomnieć, że projektując i budując obiekt budowlany należy uwzględniać przepisy techniczno-budowlane. Przepisy te są wydawane w postaci rozporządzeń na podstawie delegacji zawartej w art. 7. Jednakże część tych regulacji zawiera zasady sytuowania obiektów budowlanych, które w sposób ścisły oddziałują na prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości, powinny więc mieć swoje umiejscowienie w przepisach ustawowych. W przypadku, gdy nie można spełnić wymogów przepisów techniczno-budowlanych, organ administracji architektoniczno-budowlanej po uzyskaniu upoważnienia właściwego ministra, który wydał konkretne rozporządzenie, może zezwolić na odstąpienie od stosowania tych przepisów (art. 9).

Ponadto przy projektowaniu i budowie obiektu budowlanego należy kierować się tzw. wymaganiami podstawowymi (art. 5 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu nowelizacji procedowanej w Sejmie), które de facto stanowią powtórzenie obowiązujących bezpośrednio regulacji zawartych w załączniku rozporządzenia nr 305/2011.

Ustawa – Prawo budowlane przewiduje czterech uczestników procesu budowlanego: inwestora, projektanta, kierownika budowy oraz inspektora nadzoru inwestorskiego (art. 17). Każdy z tych podmiotów ma określone prawa i obowiązki w procesie budowlanym. Ważnym jest jednak, że tylko pierwszy z tych podmiotów (inwestor) nie jest obowiązany posiadać uprawnień budowlanych. Pozostali uczestnicy procesu budowlanego wykonują tzw. samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, a co za tym idzie są obowiązani posiadać odpowiednie uprawnienia budowlane oraz wpis do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, a także – zgodnie z odrębnymi przepisami – wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności (art. 12). Przedmiotowa ustawa reguluje również procedurę uzyskiwania uprawnień budowlanych oraz ich zakres (art. 12-14), a także odpowiedzialność zawodową za niewłaściwe wykonywanie ww. funkcji (rozdział 10).

W przypadku nieprzestrzegania przepisów dotyczących procesu budowlanego, organom nadzoru budowlanego przysługuje szereg instrumentów prawnych mających przeciwdziałać takiemu stanowi, w

zależności od charakteru naruszenia. W przypadku samowoli budowlanej albo nakładają obowiązek rozbiórki (art. 48 ust. 1 i art. 49b ust. 1), albo – jeżeli jest taka możliwość – przeprowadzają postępowanie legalizacyjne (art. 48 ust. 2 i art. 49b ust. 2), które jednak wiąże się z koniecznością wniesienia opłaty legalizacyjnej, ustalonej według określonego taryfikatora (art. 49 ust. 2 i art. 49b ust. 5). W przypadku innych naruszeń przeprowadza się postępowanie naprawcze, uregulowane w art. 50-51.

Komentowana ustawa nie reguluje wyłącznie procesu budowlanego. Dotyka ona również sfery użytkowania obiektów budowlanych. Przewiduje zróżnicowane obowiązki właścicieli i zarządców obiektów budowlanych, zwłaszcza w zakresie okresowych kontroli tych obiektów (art. 62), wymaga prowadzenia – z pewnymi wyjątkami – książki obiektu budowlanego (art. 64) oraz kształtuje szereg instrumentów przysługujących organom nadzoru budowlanego, które służą do likwidacji nieprawidłowości (np. złego stanu technicznego) dotyczących użytkowanych obiektów budowlanych (art. 66-70).

Ustawa – Prawo budowlane reguluje również zagadnienie zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części (art. 71), która wymaga – co do zasady – zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Zgłoszenie to jest bardzo zbliżone do zgłoszenia robót budowlanych (kończy się albo „milczącą zgodą”, albo sprzeciwem). W przypadku niedochowania tego wymogu organ nadzoru budowlanego nakazuje przywrócenie do stanu poprzedniego lub przeprowadza postępowanie legalizacyjne, które wiąże się z koniecznością wniesienia opłaty legalizacyjnej, ustalonej według określonego taryfikatora (art. 71a).

Osobną kwestią są katastrofy budowlane, które uregulowano w rozdziale 7. W tym zakresie nakłada się określone obowiązki na kierowników budów, właścicieli, zarządców i użytkowników, zwłaszcza w zakresie zabezpieczenia miejsca katastrofy i zorganizowania doraźnej pomocy (art. 75). Przewiduje się również powołanie komisji w celu ustalenia przyczyn i okoliczności katastrofy oraz zakresu czynności niezbędnych do likwidacji zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia (art. 76).

W zakresie organów powołanych do realizacji przepisów ustawy – Prawo budowlane można wyodrębnić tu dwa piony:

- 1) administracja architektoniczno-budowlana, w skład której wchodzi organy właściwe do rozpatrywania wniosków o pozwolenie na budowę, zgłoszeń robót budowlanych lub zmiany sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Innymi słowy są to instytucje państwowe, których działanie jest związane z etapem rozpoczynania realizacji inwestycji;
- 2) nadzór budowlany, którego rolę można określić trochę jako „policja budowlana”. Jego zadaniem jest prowadzenie postępowań kontrolnych i stosownych działań w przypadku, gdy realizowana inwestycja narusza przepisy prawa lub stwarza niebezpieczeństwo. Poza tymi „policyjnymi” funkcjami nadzór budowlany wydaje pozwolenia na użytkowanie i rozpatruje zawiadomienia o zakończeniu budowy. Jest to więc instytucja związana z etapami realizacji inwestycji oraz jej zakończeniem.

W skład organów administracji architektoniczno-budowlanej wchodzi: starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego. Natomiast do organów nadzoru budowlanego należą: powiatowy inspektor nadzoru budowlanego (wchodzący w skład administracji zespolonej starostwa), wojewoda działający przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego (wchodzącego w skład zespolonej administracji wojewódzkiej) oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

W zakresie kompetencji powyższych organów zasadą jest, że organami I instancji są organy szczebla powiatowego. Jednak w wielu przypadkach, wymienionych w art. 82 ust. 3 i przepisach wykonawczych wydanych na podstawie art. 82 ust. 4, organami I instancji będą organy wojewódzkie.

Natomiast w rozdziale 9 ustawy – Prawo budowlane przewidziano sankcje karne, które typizują różnego rodzaju czyny albo jako występki, albo jako wykroczenia.

2.3. Wyroby budowlane.

Ustawa o wyrobach budowlanych weszła w życie w dniu 1 maja 2004 r., czyli w dniu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej. Zawiera 42 artykuły w ramach 7 rozdziałów. Wdrożyła ona postanowienia dyrektywy 89/106/EWG z dnia 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia ustaw i aktów wykonawczych Państw Członkowskich dotyczących wyrobów budowlanych. Przez pierwsze 5 lat jej funkcjonowania nie była ani razu zmieniona, co z jednej strony wynikało z faktu, że miała swoje zakotwiczenie w niezmiennym się prawodawstwie wspólnotowym, z drugiej strony była aktem dobrze funkcjonującym, spełniającym swoją rolę. Jednakże od 2009 r. przedmiotowa ustawa pięciokrotnie ulegała zmianom, co wynikało głównie z konieczności dostosowania jej do nowych przepisów prawa wspólnotowego. Największa nowelizacja miała miejsce w dniu 23 sierpnia 2013 r. Był to jednak efekt wejścia w życie w dniu 1 lipca 2013 r. podstawowych przepisów rozporządzenia nr 305/2011, które wymusiło na polskim ustawodawcy zlikwidowanie przepisów sprzecznych z rozporządzeniem.

Rozporządzenie nr 305/2011 wprowadziło nowe zasady wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych objętych harmonizacją. Jednocześnie co do wyrobów budowlanych nieobjętych harmonizacją w ustawie nie wprowadzono podobnych rozwiązań. Taki stan rzeczy spowodował zróżnicowane podejście do wyrobów budowlanych, co nie było zjawiskiem pożądanym. W konsekwencji przygotowano projekt nowelizacji ustawy o wyrobach budowlanych (projekt jest procedowany w Sejmie – druk sejmowy 2493), którego celem jest ukształtowanie krajowego systemu wyrobów budowlanych (odnoszącego się do wyrobów budowlanych nieobjętych harmonizacją) w sposób zbliżony do systemu uregulowanego w rozporządzeniu nr 305/2011. Stąd omawiając po krótko obowiązujące regulacje w zakresie wyrobów budowlanych, mając na względzie fakt, że prawdopodobieństwo uchwalenia przygotowanej nowelizacji jest bardzo duże, w uzasadnieniu uwzględniono rozwiązania przewidziane tą nowelizacją.

Jeżeli chodzi o rozporządzenie nr 305/2011, wprowadziło ono zasadę, że dla każdego wyrobu budowlanego objętego normą zharmonizowaną lub dla którego wydana została europejska ocena techniczna oznakowanie CE jest jedynym oznakowaniem potwierdzającym zgodność wyrobu budowlanego z deklarowanymi właściwościami użytkowymi w odniesieniu do jego zasadniczych charakterystyk, objętych tą normą zharmonizowaną lub europejską oceną techniczną (art. 8 ust. 3 rozporządzenia nr 305/2011). W konsekwencji Państwa członkowskie nie mogą wprowadzać w tym zakresie obowiązku lub możliwości innego oznakowania wyrobów budowlanych. Nie oznacza to jednak, że w zakresie wyrobów budowlanych nie można stosować innego oznakowania. Przedmiotowe ograniczenie nie dotyczy bowiem wyrobów budowlanych, które nie są objęte normą zharmonizowaną i dla których nie wydano europejskich ocen technicznych. Takie wyroby budowlane w zasadzie nie podlegają reglamentacji rozporządzenia nr 305/2011. Tym samym regulując zasady wprowadzania do obrotu i udostępniania takich wyrobów Państwa członkowskie nie są ograniczane co do zasady prawodawstwem unijnym.

W celu wprowadzenia wyrobu budowlanego do obrotu należy go oznakować oznakowaniem CE. Producent może oznakować w ten sposób wyrób budowlany, jeżeli sporządzi deklarację właściwości użytkowych tego wyrobu. Jednocześnie producent powinien zapewnić, aby oznakowaniu CE towarzyszyły odpowiednie informacje (np. dane dotyczące producenta i informacje o wyrobie) oraz aby przy wyrobie budowlanym były przekazywane stosowne dokumenty (np. kopia deklaracji właściwości użytkowych).

Rozporządzenie nr 305/2011 wymaga od Państw członkowskich wyznaczenia punktów kontaktowych ds. wyrobów budowlanych. Podstawowym zadaniem punktu jest dostarczanie przejrzystych i łatwych do zrozumienia informacji o przepisach obowiązujących na terytorium Polski w zakresie wyrobów budowlanych.

Rozporządzenie kształtuje prawa i obowiązki czterech podmiotów zajmujących się wprowadzaniem do obrotu lub udostępnianiem wyrobów budowlanych: producenta, upoważnionego przedstawiciela producenta, importera i dystrybutora (sprzedawcy). Ponadto reguluje sprawy wydawania norm

zharmonizowanych i europejskich ocen technicznych (EOT), na podstawie których wydaje się deklaracje właściwości użytkowych, a także tryb tworzenia i organizację jednostek uczestniczących w wydawaniu przedmiotowych dokumentów.

Jednocześnie rozporządzenie określa, w sposób kierunkowy, nadzór i kontrolę rynku wyrobów budowlanych. Ze względu na dość ogólne brzmienie przepisów w tym zakresie nie nadają się one do bezpośredniego stosowania bez ich uszczegółowienia przez przepisy krajowe.

Ustawa o wyrobach budowlanych określa zasady wprowadzania do obrotu lub udostępniania na rynku krajowym wyrobów budowlanych, zasady kontroli wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku oraz określa właściwość organów w zakresie wykonywania zadań administracyjnych i obowiązków wynikających z rozporządzenia nr 305/2011. Warto podkreślić, że posługuje się innym określeniem dystrybutora, nazywając go w przepisach ustawy sprzedawcą.

Przedmiotowy akt prawny opiera się na zasadzie, że wyrób budowlany może być wprowadzony do obrotu lub udostępniany na rynku krajowym, jeżeli nadaje się do stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych, w zakresie odpowiadającym jego właściwościom użytkowym i zamierzonemu zastosowaniu, co oznacza, że jego właściwości użytkowe umożliwiają prawidłowo zaprojektowanym i wykonanym obiektom budowlanym, w których ma on być zastosowany w sposób trwały, spełnienie podstawowych wymagań określonych w ustawie – Prawo budowlane (art. 4).

Wyroby budowlane objęte harmonizacją, tj. objęte normą zharmonizowaną lub zgodne z wydaną dla nich europejską oceną techniczną, mogą być wprowadzone do obrotu lub udostępniane na rynku krajowym wyłącznie zgodnie z rozporządzeniem nr 305/2011. Są to generalnie wyroby budowlane znakowane CE. Ustawa odsyła więc w zakresie tych wyrobów, w tym do sposobu znakowania CE wyrobów budowlanych, do przedmiotowego rozporządzenia. Wskazuje jednak, że sam wzór oznakowania CE został określony w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 765/2008. Co do wyrobów budowlanych nieobjętych harmonizacją, to takie wyroby budowlane podlegają obowiązkowi oznakowania znakiem budowlanym, który może być umieszczony na wyrobie po sporządzeniu krajowej deklaracji właściwości użytkowych tego wyrobu (wzór znaku budowlanego określa załącznik do ustawy). Wyjątkiem są tutaj wyroby budowlane wprowadzone do obrotu w innym państwie członkowskim i zgodnie z jego prawem. Takie wyroby budowlane mogą stanowić przedmiot obrotu na terenie Polski bez konieczności oznakowania go znakiem budowlanym, ale pod warunkiem, że jego właściwości użytkowe umożliwiają spełnienie podstawowych wymagań przez obiekty budowlane zaprojektowane i budowane w sposób określony w przepisach techniczno-budowlanych oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej (art. 5).

Ustawa o wyrobach budowlanych przewiduje też instytucję regionalnego wyrobu budowlanego, który może być oznakowany znakiem budowlanym bez konieczności sporządzania deklaracji właściwości użytkowych, ale pod warunkiem uzyskania stosownej decyzji wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego (art. 8 ust. 2-4).

Wyrobowi budowlanemu znakowanemu znakiem budowlanym powinny towarzyszyć określone prawem dokumenty w języku polskim (krajowa deklaracja właściwości użytkowych oraz w miarę potrzeby: karta charakterystyki lub informacja o substancjach zawartych w wyrobie, instrukcje stosowania i obsługi oraz informacje dotyczące zagrożeń). Natomiast samemu oznakowaniu powinny towarzyszyć określone informacje, które będą określane w akcie wykonawczym (art. 10a ust. 2-5).

Jednocześnie ustawa o wyrobach budowlanych w rozdziale 2a kształtuje prawa i obowiązki podmiotów zajmujących się wprowadzaniem do obrotu lub udostępnianiem wyrobów budowlanych nieobjętych harmonizacją: producenta, upoważnionego przedstawiciela producenta, importera i sprzedawcy (dystrybutora). Czyni to w bardzo podobny sposób jak rozporządzenie nr 305/2011.

Najwięcej obowiązków spoczywa na producencie, który wprowadza wyrób do obrotu. Oprócz obowiązku oznakowywania, sporządzenia deklaracji i udostępniania dokumentów odbiorcom, spoczywa na nim również obowiązek prowadzenia różnych ewidencji (np. skarg) oraz informowania sprzedawców o wycofaniu wyrobu z obrotu lub użytkowania. Ponadto jest on obowiązany do przechowywania dokumentacji dotyczącej wyrobu przez okres 10 lat (art. 10a).

Upoważniony przedstawiciel w zasadzie ma takie same obowiązki, jakie spoczywają na producencie, o ile określony zakres spraw mieścił się w pełnomocnictwie. Nie odpowiada jedynie za dokumentację techniczną wyrobu (art. 10b).

Głównym obowiązkiem importera jest zadbanie, by w stosunku do wyrobu budowlanego były wykonane wszystkie obowiązki, jakie ciążyły na producencie. Jednocześnie na nim samym spoczywają podobne obowiązki, jak na producencie (np. obowiązki informacyjne, umieszczenie swoich danych na wyrobie, przechowywanie dokumentacji przez 10 lat) – art. 10c.

Najmniejszy zakres obowiązków został nałożony na sprzedawcę. Powinien on przede wszystkim zadbać, aby sprzedawany przez niego wyrób był właściwie oznakowany i aby towarzyszyły mu stosowne dokumenty. Jednocześnie powinien przechowywać wyrób budowlany w taki sposób, by nie utracił on swoich właściwości (art. 10d).

Krajowa deklaracja właściwości użytkowych jest sporządzana przez producenta, na jego wyłączną odpowiedzialność, na bazie Polskich Norm lub krajowych ocen technicznych (art. 8 ust. 1). Wydawanie Polskich Norm regulują przepisy szczególne (przepisy o normalizacji). Natomiast sama ustawa o wyrobach budowlanych reguluje procedurę wydawania, uchylania i zmiany krajowych ocen technicznych. Oceny te są wydawane na okres 5 lat (z możliwością przedłużenia na kolejne 5 lat) przez jednostki oceny technicznej (JOT) lub krajowe jednostki oceny technicznej. Jednostki te są wyznaczane, w drodze decyzji, przez ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa. Minister publikuje listę tych jednostek, kontroluje ich działanie, a także jest uprawniony do ograniczania lub pozbawiania praw ww. jednostek, uzyskanych w ww. decyzji (art. 9).

W ustawie o wyrobach budowlanych uregulowano również strukturę i kompetencje Rady Wyrobów Budowlanych, czyli organu opiniodawczo-doradczego ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa w sprawach wyrobów budowlanych (art. 3).

W ustawie uregulowano również sprawy z zakresu kontroli i postępowania administracyjnego w sprawie wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym. W zakresie kontroli i prowadzenia postępowań organem I instancji jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego, a organem odwoławczym Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 11), przy czym GINB może przeprowadzić postępowanie w I instancji, jeżeli wcześniej sam przeprowadził kontrolę wyrobów budowlanych (art. 14 ust. 3a). Warto jednocześnie wskazać, że GINB może wydawać organom wojewódzkim (ogólnikowe) wytyczne i zalecenia dotyczące kontroli i postępowań. GINB prowadzi również punkt kontaktowy ds. wyrobów budowlanych, o którym mowa w rozporządzeniu nr 305/2011.

Przedmiotowe organy prowadzą kontrolę i postępowania z urzędu, choć w przypadku wyrobów budowlanych oznakowywanych CE prowadzą je również na wniosek Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (art. 16 ust. 1).

W ramach prowadzonej kontroli organy mają prawo wstępu na teren budowy, teren obiektów i do pomieszczeń, w których znajdują się wyroby budowlane i dokumenty objęte zakresem kontroli (art. 16 ust. 2). W ramach tej kontroli organy mogą żądać od producentów, importerów czy sprzedawców różnego rodzaju informacji i dokumentów, a także mają prawo pobierać próbki wyrobów budowlanych i zlecać ich badanie przez akredytowane laboratoria (art. 18). Wyniki badań próbek są publikowane przez GINB na stronie BIP. Natomiast gdy badania wykazałyby nieprawidłowości, producent jest obowiązany uiścić 5-krotność kosztów poniesionych na badania. Opłaty te stanowią dochód budżetu państwa (art. 26). Próbki można jednak pobierać również przed wszczęciem kontroli, ale tylko u sprzedawców lub na terenie budowy, jeżeli budowa jest prowadzona w ramach działalności gospodarczej inwestora lub obiekt budowlany jest wznoszony w celu wprowadzenia go do obrotu, a także budowy prowadzonej z wykorzystaniem środków publicznych. W tym przypadku wynik badań próbek mogą stanowić podstawę do wszczęcia kontroli (art. 16 ust. 2a).

Przedmiotowa ustawa umożliwia również właściwym organom dokonywać zabezpieczenia dowodów, w drodze postanowienia, na czas niezbędny do realizacji zadań kontroli (art. 22)

Jeżeli chodzi o prowadzenie postępowań, to regulacje ustawowe uszczegóławiają rozwiązania przewidziane w rozporządzeniu nr 305/2011. W ramach postępowań wydaje się przede wszystkim postanowienia zakazujące dalszego udostępniania wyrobu budowlanego wyznaczając termin usunięcia określonych nieprawidłowości, a także decyzje zakazujące dalszego udostępniania wyrobu budowlanego, nakazujące wycofanie z obrotu tego wyrobu albo nakazujące ograniczenie udostępniania wyrobu budowlanego użytkownikowi, konsumentowi i sprzedawcy. W pewnych przypadkach można również nakazać odkupienie wyrobów budowlanych znajdujących się w obrocie (art. 30-31a). Rozstrzygnięcia te są wydawane w zależności od konkretnego przypadku na producenta (upoważnionego przedstawiciela producenta), importera lub sprzedawcę wyrobu budowlanego.

Informacje o wyrobach budowlanych nieobjętych harmonizacją, które zostały zakwestionowane w powyższych postępowaniach, są odnotowywane w Krajowym Wykazie Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych (art. 15)

Jednocześnie za nieprzestrzeganie poszczególnych regulacji zawartych w ustawie grożą sankcje karne, które dotyczą występków (art. 34) albo wykroczeń (art. 35 i 35a).

3. ZASADNICZE ZMIANY W STOSUNKU DO OBECNYCH PRZEPISÓW PRAWA.

Kodeks budowlany podzielono na 10 działów, składających się w sumie z prawie 260 jednostek redakcyjnych. W wielu przepisach powtarza on dotychczasowe rozwiązania przewidziane w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (z uwzględnieniem zmian nowelizacji procedowanej w Sejmie pod drukiem 2710) i ustawie z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (z uwzględnieniem zmian nowelizacji procedowanej w Sejmie pod drukiem 2493). Część tych przepisów uległa drobnym modyfikacjom. Jednakże Kodeks wprowadza też nowe rozwiązania, nieprzewidziane w ww. aktach prawnych. Do najważniejszych zmian należy:

1) **Wprowadzenie pojęcia zgody budowlanej.**

Kodeks tworzy pojęcie zgody budowlanej, na którą składa się pozwolenie na budowę i tzw. „milcząca zgoda” organu udzielona w wyniku zgłoszenia. Ważne przy tym jest, iż zgodę można wygasić. Tworzy się tym samym pewne nowe rozwiązanie umożliwiające wygaszenie nie tylko decyzji administracyjnej (pozwolenia na budowę), ale również czynności organu polegającej na niewniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia (milczącej zgody).

2) **Uregulowanie spraw sytuowania budynków.**

Obecnie usytuowanie budynków nie było uregulowane w przepisach ustawowych, a w przepisach techniczno-budowlanych wydawanych na podstawie ustawy – Prawo budowlane. Taka konstrukcja budziła pewne wątpliwości, co do poprawnej legislacji. Jednakże uregulowanie sytuowania budynków w Kodeksie nie służy jedynie czystości legislacyjnej, ale ma również zadanie uregulowanie jasnych i czytelnych zasad dotyczących najczęściej realizowanych inwestycji (budynków) w zakresie ich położenia na działce budowlanej względem granic działki, co w praktyce jest materią sprawiającą duże kłopoty nie tylko inwestorom, ale również organom administracji publicznej.

3) **Wprowadzenie zasady, zgodnie z którą wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego nie wymaga zgody budowlanej.**

Kodeks wprowadza zasadę, zgodnie z którą budowa obiektu budowlanego wymaga zgody budowlanej, co przypomina obecny art. 28 ustawy – Prawo budowlane. Należy jednak zwrócić uwagę, że Kodeks ogranicza tą zasadę jedynie do robót budowlanych polegających na budowie. W stosunku do innych robót budowlanych Kodeks tworzy nowe rozwiązanie, że wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa obiektu budowlanego nie wymaga zgody budowlanej, chyba że przepisy prawa nałożą taki obowiązek. Na marginesie trzeba podkreślić, że ta konstrukcja nie zwalnia tych robót ze stosowania przepisów Kodeksu (np. w zakresie wymagań podstawowych).

4) **Utworzenie funkcji głównego projektanta.**

Obecnie w ustawie – Prawo budowlane brak jest regulacji dotyczących projektanta, który w praktyce koordynuje wszystkie prace projektowe wykonywane przez kilku projektantów. Kodeks takiego projektanta nazywa głównym projektantem i to na niego nakładane są największe obowiązki związane ze sporządzaniem projektów budowlanych.

5) **Utworzenie funkcji inspektora nadzoru technicznego w miejsce inspektora nadzoru inwestorskiego.**

Zmiana ta w stosunku do obecnych regulacji z pozoru jest kosmetyczna, bowiem polegająca na zmianie słowa „inwestorskiego” na „technicznego” bez specjalnej zmiany katalogu obowiązków i praw. Jednak celem tego zabiegu jest zmiana w położeniu nacisku, jakie interesy inspektor nadzoru powinien chronić. Nie jest to podmiot, który ma zajmować się realizacją prywatnych interesów inwestora, czyli zlecniodawcy, ale powinien przede wszystkim dbać, by budowa pod kątem technicznym była prowadzona zgodnie z prawem i wiedzą techniczną.

6) **Utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego.**

Kodeks likwiduje powiatowe inspektoraty nadzoru budowlanego i w ich miejsce tworzy większe, ponadpowiatowe jednostki w postaci okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego. Celem takiej zmiany jest odziespolenie nadzoru budowlanego najniższego szczebla i uniezależnienie ich od wpływów lokalnych, a także usprawnienie działania, a zwłaszcza wzmocnienie efektywności, nadzoru budowlanego.

7) Możliwość wybrania przez inwestora procedury realizacji inwestycji celu publicznego.

Dzięki Kodeksowi inwestor, w zakresie inwestycji celu publicznego, uzyska możliwość wyboru procedur dotyczących realizacji tych inwestycji. Będzie mógł skorzystać z procedur systemowych (uregulowanych w Kodeksie) lub procedur specjalnych (uregulowanych w tzw. specustawach), w zależności od swojego wyboru. Dotychczas co do zasady takiej możliwości nie było, choć niektóre specustawy takie rozwiązania stosowały.

8) Właściwy minister będzie mógł wydawać i rozpowszechniać wzorce i przykłady oraz standardy zalecane do wykorzystania przy projektowaniu, budowaniu i utrzymaniu obiektów budowlanych.

Autorzy Kodeksu postanowili wprowadzić instrument, który miałby ujednoczyć i rozpowszechnić wiedzę techniczną. Cel ten ma być osiągnięty poprzez wydawanie i rozpowszechnianie wzorców i przykładów oraz standardów. Dokumenty te nie będą miały charakteru wiążącego, jednak nie będzie można postawić zarzutu uczestnikowi procesu budowlanego stosującemu się do tych wzorców czy przykładów, że nie zastosował się do wiedzy technicznej.

9) Zmiany dotyczące projektu budowlanego.

a) Zmiana elementów projektu budowlanego.

Dotychczas projekt budowlany składał się z projektu zagospodarowania działki lub terenu i projektu architektoniczno-budowlanego, a także oświadczeń gestorów mediów i zarządców dróg publicznych oraz dokumentów geodezyjnych. Kodeks dzieli zaś projekt budowlany jedynie na projekt urbanistyczno-architektoniczny (odpowiednik projektu zagospodarowania działki lub terenu) i projekt techniczny (odpowiednik projektu architektoniczno-budowlanego). Ważne jest, że projekt techniczny nie musi być dołączany do wniosku o pozwolenie na budowę, aby takie pozwolenie uzyskać (ustawa – Prawo budowlane wymagała dostarczenia całego projektu budowlanego).

b) Lista uzgodnień projektu budowlanego.

Kodeks określa listę uzgodnień, jakie należy uzyskać w ramach projektu budowlanego. Obecnie w praktyce projektanci mają spore problemy z ustaleniem, z kim projekt powinien być uzgodniony, gdyż o tym stanowią przepisy spoza prawa budowlanego. Zamknięta lista zawarta w Kodeksie wyeliminuje te wątpliwości.

c) Złagodzenie wymogów dotyczących egzemplarzy projektu budowlanego.

Oprócz tego, że do wniosku o pozwolenie na budowę nie trzeba załączać całego projektu budowlanego, a jedynie jego część (projekt urbanistyczno-architektoniczny), Kodeks wprowadza kolejne ułatwienie, polegające na tym, że do wniosku o pozwolenie na budowę należy dołączyć tylko jeden egzemplarz projektu urbanistyczno-architektonicznego w formie papierowej, a dwa dodatkowe egzemplarze w wersji elektronicznej (ustawa – Prawo budowlane wymaga 4 egzemplarzy projektu budowlanego w formie papierowej).

10) Trwałość pozwolenia na budowę.

Kodeks przewiduje również nowe instrumenty prawne, które mają służyć zapewnieniu trwałości decyzji o pozwoleniu na budowę. Nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, a także nie uchyla się decyzji o pozwoleniu na budowę, w wyniku wznowienia postępowania, jeżeli na jej podstawie obiekt budowlany został wybudowany, a od uzyskania zgody na użytkowanie upłynął 1 rok.

11) Skrócenie terminu rozpatrzenia zgłoszenia.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie miał 21 dni na rozpatrzenie zgłoszenia robót budowlanych, podczas gdy obecnie ma tych dni 30. Czas rozpatrywania zgłoszenia ulegnie więc znacznemu przyspieszeniu (o 30%).

12) Doręczanie pism w przypadku nieuregulowanego stanu prawnego lub trudności ustalenia adresu stron.

Kodeks rozwiązuje częsty problem występujący przy nieruchomościach o nieuregulowanym stanie prawnym. W przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym, pisma doręcza się poprzez

obwieszczenie w siedzibie organu. Tak samo postępuje się, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyją i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe, a także w razie śmierci strony w trakcie postępowania, jeśli jej spadkobiercy nie wykażą praw do spadku w terminie 6 miesięcy od dnia otwarcia spadku. Ponadto w przypadku niemożności ustalenia adresu strony do doręczeń pisma doręcza się na adres określony w katastrze nieruchomości. Brak adresu w katastrze nieruchomości skutkuje pozostawieniem pisma w aktach sprawy, ze skutkiem doręczenia.

13) Etapowanie.

Kodeks wprowadza również instytucję etapowania, czy obowiązku dokonania odbiorów określonych etapów robót. Ma to szczególnie znaczenie przy robotach ulegających zakryciu. W przypadku, gdy – jak ma to miejsce obecnie, gdzie odbiór odbywa się na zakończenie budowy – nie można zweryfikować poprawności tych robót budowlanych (zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa konstrukcji), które uległy zakryciu.

14) Likwidacja obowiązku zawiadomienia o terminie rozpoczęcia robót budowlanych.

Obecnie, obok obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, inwestor, by rozpocząć roboty budowlane, jest obowiązany dokonać zawiadomienia organu nadzoru budowlanego o terminie rozpoczęcia robót budowlanych. Kodeks rezygnuje z tego rozwiązania jako zbędnego i stanowiącego nadmierną barierę inwestycyjną.

15) Wprowadzenie pojęcia zgody na użytkowanie.

Kodeks tworzy pojęcie zgody na użytkowanie, na którą składa się pozwolenie na użytkowanie i tzw. „milcząca zgoda” organu nadzoru budowlanego (niewniesienie sprzeciwu w stosunku do zawiadomienia o zakończeniu budowy).

16) Ograniczenie wymogu uzyskania pozwolenia na użytkowanie.

Pozwolenie na użytkowanie ma być wydawane jedynie w wyjątkowych sytuacjach, a mianowicie dotyczących obiektów budowlanych których budowa nie została zakończona, ale wybudowane obiekty lub części tych obiektów nadają się do użytkowania zgodnie ze swoim przeznaczeniem, albo które były przedmiotem postępowań legalizacyjnych lub naprawczych. Pozwolenie na użytkowanie będzie również wymagane w przypadku wolno stojących kominów i masztów, w tym masztów elektrowni wiatrowych, a także obiektów budowlanych przeznaczonych na pobyt ludzi w liczbie jednorazowo przekraczającej 50 osób.

17) Rozszerzenie pojęcia „katastrofy budowlanej”.

Obecnie za katastrofę budowlaną traktuje się takie zniszczenie całości lub części obiektu budowlanego, które nastąpiło w sposób niezamierzony, a zwłaszcza w wyniku działań czynników przyrody (np. powódź, trąba powietrzna, osunięcie się ziemi). Natomiast Kodeks rozszerza to pojęcie również o te działania, które były zamierzonymi działaniami człowieka (np. zamierzone spowodowanie wybuchu ładunków wybuchowych lub gazu).

18) Zmiany w naliczaniu opłat legalizacyjnych.

Obecnie opłaty legalizacyjne przy legalizowaniu samowoli budowlanej ustala się według taryfikatora i kategorii obiektu budowlanego. W konsekwencji np. dla legalizacji dobudowanego ganku do niewielkiego budynku mieszkalnego jednorodzinnego należy wnieść opłatę w wysokości 50 tys. zł, podczas gdy taką samą karę należy wnieść również w przypadku legalizacji całego budynku mieszkalnego jednorodzinnego o dużych rozmiarach, co nie tylko jest absurdalne, ale budzi wątpliwości w zakresie sprawiedliwości społecznej i zasady równego traktowania. Stąd Kodeks uzależnia ustalanie wysokości opłaty legalizacyjnej od wartości dokonanej samowoli.

19) Wprowadzenie instytucji „wzywania do usunięcia naruszenia prawa”.

Kodeks przewiduje, że w postępowaniach naprawczych i przy użytkowaniu, w przypadku naruszenia prawa, zanim wyda się decyzje nakazowe, organ nadzoru budowlanego wzywa do usunięcia naruszenia prawa w określonym terminie (w przypadku dokonania istotnego odstępstwa od projektu budowlanego bez uzyskania zmiany zgody budowlanej, wzywa się do doprowadzenia obiektu budowlanego do stanu zgodnego z projektem, a w przypadku nielegalnego użytkowania wzywa się do zaprzestania użytkowania i

uzyskania zgody na użytkowanie). Dopiero, gdy naruszenie nie zostanie usunięte, wydaje się decyzje skutkujące nakazami i sankcjami.

4. SZCZEGÓŁOWE ROZWIĄZANIA PRZEWIDZIANE W KODEKSIE BUDOWLANYM.

4.1. Dział I. Przepisy ogólne.

W dziale tym uregulowany został zakres przedmiotowy i podmiotowy Kodeksu. Ponadto w tej części Kodeksu zamieszczono zbiór definicji legalnych (słowniczek) oraz zasady ogólne Kodeksu.

Kodeks regulować będzie materię objętą dotychczas ustawą – Prawo budowlane i ustawą o wyrobach budowlanych, a także sprawy sytuowania budynków, uregulowane obecnie w przepisach techniczno-budowlanych, co znalazło odzwierciedlenie w art. 1 Kodeksu.

Aby uniknąć ingerencji w inne rozwiązania systemowe Kodeks przewiduje wyłączenia ustawowe (art. 2). W porównaniu ze stanem dotychczasowym, określonym w ustawie – Prawo budowlane, Kodeks wprowadza nowe rozwiązanie dotyczące podziemnych muzeów górniczych. Zdecydowano się bowiem na wyłączenie wprost stosowania przepisów dotyczących procesu inwestycyjnego do podziemnych muzeów górniczych. Zagadnienie to, w oparciu o aktualny stan prawny, powodowało bowiem wątpliwości co do właściwości organów nadzoru budowlanego i organów nadzoru górniczego. Wyłączenie zastosowane w Kodeksie ma na celu jednoznacznie przesądzić, że organami właściwymi w stosunku do podziemnych muzeów górniczych są organy nadzoru górniczego.

Ponadto przepisów Kodeksu nie będzie się stosowało do urządzeń technicznych i technologicznych oraz użytkowania technologicznego obiektów budowlanych. W zakresie materii kodeksowej powinny się bowiem znaleźć sprawy stricte budowlane, natomiast zagadnienie wyposażenia obiektów w urządzenia techniczne niezwiązane funkcjonalnie z obiektem budowlanym (np. urządzenia związane z procesem produkcji) powinny się znajdować poza zakresem przepisów Kodeksu, a tym samym poza zakresem właściwości organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego.

Słowniczek zamieszczony w dziale I (art. 3) zawiera wiele definicji zawartych w obecnie obowiązującej ustawie – Prawo budowlane, które sprawdziły się w praktyce orzeczniczej, nie budzą wątpliwości interpretacyjnych i tym samym mogły być również zamieszczone w Kodeksie (np. budowa, budynek, przebudowa, remont).

Kodeks zawiera również definicje znane ustawie – Prawie budowlane, które jednak zmodyfikowano w porównaniu ze stanem obecnym.

Uznano m.in., że ograniczeniu powinna ulec definicja budowli, która w obecnej ustawie – Prawo budowlane wymienia kilkadziesiąt przykładowych obiektów budowlanych będących budowlami. Szeroki katalog obiektów wymienionych w definicji budowli jest często postrzegany jako katalog zamknięty. Tym samym, jeśli jakiś obiekt budowlany nie był wymieniony w definicji budowli, zdarzały się stanowiska, że budowlą być nie może. Ponadto wśród budowli ustawa – Prawo budowlane wymienia tak szeroko rozumiane pojęcia, jak np. zbiorniki, a przecież nie każdy zbiornik można nawet utożsamiać z obiektem budowlanym. W Kodeksie zrezygnowano więc z kazuistycznego wyliczenia i wprowadzono jednoznaczną definicję, bez podawania konkretnych przykładów budowli, aby tym samym nie tworzyć wątpliwości co do charakteru katalogu tego typu obiektów budowlanych. Definicja kodeksowa budowli stwierdza, że budowlą jest każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem albo obiektem małej architektury, a także części budowlane urządzeń technicznych.

W stosunku do ustawy – Prawo budowlane zmieniono również brzmienie definicji obiektu liniowego. Autorzy Kodeksu uznali bowiem, że obecna definicja zawarta w art. 3 pkt 3a ustawy – Prawo budowlane jest zbyt rozbudowana. Skrócenie brzmienia tej definicji nie oznacza jednak zmiany w postrzeganiu obiektu liniowego. W szczególności trzeba podkreślić, że w dalszym ciągu kable zainstalowane w kanalizacji kablowej nie są uznawane za część obiektu budowlanego (obektu liniowego).

W definicji obiektu budowlanego doprecyzowane zostało, że tylko taki obiekt jest obiektem budowlanym, który został wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Ma to szczególne znaczenie w przypadku robót ziemnych. Obiekty powstałe w wyniku takich robót (np. kopce lub doły) nie mogą być

kwalifikowane jako obiekty budowlane (chyba że do ich powstania użyto wyrobów budowlanych, jak np. wały przeciwpowodziowe). Tym samym wprowadzenie wymogu, że do zakwalifikowania obiektu do obiektów budowlanych jest użycie w nim wyrobów budowlanych eliminuje przedmiotowy problem.

Z dotychczasowej definicji robót budowlanych określonej w ustawie – Prawie budowlane usunięto pojęcie montażu, co oznacza, że w rozumieniu Kodeksu prace polegające na montażu nie są już traktowane jako roboty budowlane. Więć przepisy Kodeksu dotyczące procesu inwestycyjnego nie obejmują prac polegających na montażu.

Uszczegółowiono definicję urządzenia budowlanego wymieniając w niej wprost pompy ciepła, kolektory słoneczne czy ogniwa fotowoltaiczne. Ma to o tyle znaczenie, że urządzenia budowlane nie wymagają uzyskania zgody budowlanej. Nie powinno tym samym budzić wątpliwości, że budowa pomp ciepła, kolektorów słonecznych czy ogniw fotowoltaicznych służących do użytkowania obiektu budowlanego, w którym zostały zainstalowane, nie będzie wymagać zgłoszenia.

Kodeks wprowadza również pojęcia nie zamieszczone w słowniczku obecnej ustawy – Prawo budowlane (np. działka, wysokość obiektu), których potrzebę zdefiniowania dostrzeżono na podstawie obserwacji dotychczasowego orzecznictwa administracyjnego, wątpliwości podnoszonych przez inwestorów lub w trakcie prac nad poszczególnymi działami Kodeksu.

Warto w tym miejscu wskazać na umieszczenie w Kodeksie definicji infrastruktury technicznej. Pojęcie to budziło pewne wątpliwości, a w celu dokonania interpretacji przepisów posługujących się tym sformułowaniem, konieczne było sięgnięcie do aktów prawnych regulujących inne dziedziny prawa.

Całkowicie nowym pojęciem na które warto zwrócić uwagę, a które będzie się pojawiało w wielu działach Kodeksu jest – zgoda budowlana. Pod tym pojęciem należy rozumieć wszelkie instytucje prawne, umożliwiające rozpoczęcie budowy, a więc decyzję o pozwoleniu na budowę lub przyjęcie zgłoszenia (z projektem i bez projektu) bez sprzeciwu.

Z uwagi na fakt, że zakres przedmiotowy Kodeksu obejmuje także zagadnienia z ustawy o wyrobach budowlanych, konieczne było również przeanalizowanie pojęć zdefiniowanych w tej ustawie na potrzeby ich funkcjonowania w Kodeksie. W związku z powyższym poza definicjami zamieszczonymi dotychczas w ustawie – Prawo budowlane Kodeks zawiera również definicje z ustawy o wyrobach budowlanych. Jednocześnie z przepisów materialnych ustawy o wyrobach budowlanych wprowadzono do słownika pojęć definicję regionalnego wyrobu budowlanego.

Po kilkudziesięciu definicjach kodeksowych zamieszczone zostały zasady ogólne Kodeksu ujęte w kilkunastu przepisach. Zdecydowano, że zasady ogólne z poszczególnych działów zostaną zamieszczone w jednym, wspólnym dziale na początku Kodeksu. Dlatego też ważne jest, aby organy i inwestorzy analizujący poszczególne działy Kodeksu dotyczące konkretnych kwestii np. zagadnienia budowy, rozpoczynali każdorazowo analizę instytucji prawnych określonych w Kodeksie od analizy zasad ogólnych zamieszczonych w dziale I Kodeksu.

Niektóre z tych zasad zostały przeniesione do Kodeksu z obecnej ustawy – Prawo budowlane i Kpa.

Adresatami tych przepisów są zarówno organy administracji publicznej, jak i inwestorzy. W tej części Kodeksu zamieszczono również katalog wartości prawnie chronionych, których poszanowanie powinno być brane pod uwagę w trakcie realizacji procesu budowlanego (art. 4).

Z zasad ogólnych Kodeksu skierowanych do organów administracji należy na pierwszym miejscu wymienić zasadę praworządności (art. 5 § 1). Jednocześnie zgodnie z art. 5 § 2 i 3 działania albo zaniechania organów administracji publicznej nie mogą szkodzić uczestnikom procesu budowlanego. Inwestor nie może ponosić negatywnych skutków działania albo zaniechania organu administracji publicznej. Nie oznacza to jednak, że organy administracji publicznej nie mogą stosować sankcji administracyjnych (np. nakazy rozbiórki lub kary administracyjne) lub karnych, które w pewnym sensie działają na ich niekorzyść, ale takie działanie organu (polegające na zastosowaniu sankcji) wynika z naruszenia przepisów prawa przez adresata tych sankcji. Zasada ta stanowi wytyczną, że stosowane środki powinny być adekwatne do czynów, a stosowanie środków niewspółmiernie dotkliwych dla uczestników procesu budowlanego w stosunku do popełnionych przez nich czynów jest niedopuszczalne.

Ponadto Kodeks nakłada na organy obowiązek informowania uczestników procesu budowlanego o ich prawach i obowiązkach (art. 7), nakazuje prowadzić działania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej (art. 6) oraz bez zbędnej zwłoki (art. 8). Są to więc zasady znane przede wszystkim z Kpa. Jednakże powtórzenie ich w Kodeksie, mimo że do spraw w nim nieuregulowanych stosuje się przepisy Kpa, ma swoje uzasadnienie. Zaznaczyć należy, że Kodeks nie reguluje tylko postępowań będących przedmiotem Kpa. W szczególności postępowania dotyczące zgłoszeń robót budowlanych czy zawiadomień o zakończeniu budowy są procedurami (postępowaniami) uproszczonymi, a Kpa nie ma do nich zastosowania. Celowym jest jednak, by podobne zasady, jak te uregulowane w Kpa, miały zastosowanie do wymienionych inwestycji. Umieszczenie stosownych zasad w samym Kodeksie daje taką gwarancję. Zasady będą miały również zastosowanie do innych czynności uregulowanych w Kodeksie.

Z zasad ogólnych skierowanych do inwestora najważniejsza jest zasada prawa do zabudowy, która wiąże prawo do zabudowy z wykazaniem przez inwestora prawa do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 9).

Jednocześnie Kodeks kieruje do inwestora oraz innych uczestników procesu budowlanego zasadę, że realizując prawo do zabudowy nieruchomości nie można zakłócać ponad przeciętną miarę korzystania z nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 11).

W dziale I znalazły się także podstawowe zasady procesu budowlanego, a więc informacje, jakie roboty budowlane i w jakich sytuacjach wymagają zgody budowlanej, a jakie działania inwestora w procesie budowlanym są zwolnione z formalności administracyjno-prawnych (art. 10).

W obecnej ustawie – Prawo budowlane (art. 28) obowiązuje zasada, że wszelkie roboty budowlane (czyli zarówno budowę, jak i inne roboty budowlane) można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Kodeks wprowadza zasadę, że zabudowa nieruchomości wymaga uzyskania zgody budowlanej, natomiast wykonywanie innych robót budowlanych niż budowa i przebudowa jest co do zasady zwolnione z konieczności uzyskania zgody budowlanej. To drugie rozwiązanie nie jest zatem znane obecnie obowiązującym przepisom ustawy – Prawo budowlane, które na wszystkie roboty budowlane wymagają albo uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, albo co najmniej dokonania zgłoszenia, wprowadzając jedynie wyjątki od tej zasady. Natomiast zgodnie z Kodeksem roboty budowlane inne niż budowa wymagać będą zgody budowlanej tylko wówczas gdy Kodeks tak stanowi (lista zamknięta). Kodeks uwalnia zatem z reglamentacji administracyjno-prawnej szereg drobnych robót budowlanych, które obecnie wymagają np. dokonania zgłoszenia w organie administracji architektoniczno-budowlanej.

Uszczegółowienie tych zasad procesu budowlanego oraz wyjątki przewidziane przez Kodeks w tym zakresie ma miejsce w następujących rozdziałach Kodeksu.

W przepisach ogólnych Kodeksu znalazły się również określone w art. 5 obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane wymagania, jakie powinien spełniać obiekt budowlany (art. 14). Należy je uwzględnić przy projektowaniu, budowie i użytkowaniu obiektu budowlanego. Zatem wymagania te skierowane są zarówno do inwestora, jak i projektanta, oraz późniejszego właściciela obiektu budowlanego. Wymagania te powinny mieć również na uwadze organy nadzoru budowlanego kontrolujące budowę obiektu, czy też jego stan techniczny.

Określone przez Kodeks wymagania podstawowe dotyczące obiektów budowlanych różnią się od tych wymagań, które obecnie wymienia art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo budowlane. Wymagania określone w Kodeksie dotyczą: nośności i stateczności konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, higieny, zdrowia i środowiska, bezpieczeństwa użytkowania i dostępności obiektów, ochrony przed hałasem, oszczędności energii i izolacyjności cieplnej, zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych. Należy wyjaśnić, że różnica pomiędzy wymaganiami podstawowymi wymienionymi w ustawie – Prawo budowlane i Kodeksie wynika z konieczności zamieszczenia w Kodeksie najbardziej aktualnych wymagań podstawowych. Obecnie wynikają one z załącznika 1 do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiającego zharmonizowane warunki wprowadzania na rynek wyrobów budowlanych.

Tym samym nie przeniesiono do Kodeksu wymagań określonych obecnie w ustawie – Prawo budowlane, bowiem ustawa ta nie uwzględnia jeszcze tych wymagań. Natomiast do ustawy – Prawo budowlane wymagania podstawowe określone w rozporządzeniu nr 305/2011 zostaną dopiero wprowadzone przez ustawę o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane, która jest obecnie procedowana w Sejmie (druk 2493).

Natomiast bardzo istotną jest zasada, na mocy której dla działek lub terenów, na których jest przewidziana budowa obiektów budowlanych, należy zaprojektować odpowiednie zagospodarowanie, zgodnie z wymaganiami podstawowymi, zrealizować je przed zakończeniem budowy oraz zapewnić utrzymanie tego zagospodarowania we właściwym stanie przez okres istnienia obiektów budowlanych (art. 15). Oznacza to, że projektant sporządzając projekt powinien zaprojektować nie tylko samą konstrukcję obiektu budowlanego, ale również jego otoczenie, i to w taki sposób, by otoczenie funkcjonalnie zapewniało spełnianie przez obiekt budowlany zasadniczych wymagań.

W dziale I zamieszczono również zasadę ogólną, zgodnie z którą wyroby wytworzone w celu zastosowania w sposób trwały w obiekcie budowlanym można stosować wyłącznie, jeżeli wyroby te zostały wprowadzone do obrotu zgodnie z przepisami Kodeksu oraz przepisami odrębnymi (art. 16). Celowo w przepisie użyto sformułowania „wroby”, a nie „wroby budowlane”. Pojęcie „wroby” należy tu traktować szeroko, bowiem nie każdy wyrób, który używa się przy wykonywaniu robót budowlanych, jest wyrobem budowlanym. Nie zmienia to faktu, że każdy wyrób użyty przy wykonywaniu robót budowlanych powinien być wprowadzony do obrotu według przepisów regulujących ten proces. Analogiczna zasada dotycząca wyrobów znajduje się obecnie w art. 10 ustawy – Prawo budowlane.

W tej części Kodeksu znajduje się również przepis określający relacje pomiędzy Kodeksem a Kpa. Ustalono, że co do zasady do spraw określonych w Kodeksie przepisy Kpa będą miały zastosowanie, chyba że przepisy Kodeksu będą stanowiły inaczej (art. 18).

W art. 21 Kodeksu wprowadzono również zasadę, że inwestycje celu publicznego są realizowane na zasadach określonych w Kodeksie albo na zasadach określonych w przepisach odrębnych dotyczących realizacji tych inwestycji. Oznacza to, że inwestor w zakresie przedmiotowych inwestycji będzie miał wybór trybu realizacji inwestycji. Będzie mógł realizować inwestycje albo w trybie przewidzianym w Kodeksie, albo w trybie tzw. specustaw, regulujących w sposób specjalny tryby realizacji inwestycji celu publicznego. Dotychczas ustawa – Prawo budowlane nie dawała inwestorom takiej możliwości.

4.2. Dział II. Organy administracji publicznej.

4.2.1. Rozdział 1. Organy właściwe w zakresie procesu budowlanego, utrzymania obiektów budowlanych i katastrof budowlanych.

W trakcie prac nad Kodeksem ustalono, że podtrzymany zostanie dotychczasowy podział organów administracji funkcjonujących w obszarze budownictwa, na organy administracji architektoniczno-budowlanej i organy nadzoru budowlanego. Podział ten został dokonany w ramach reformy administracyjnej państwa i miał na celu oddzielenie funkcji inspekcyjno-kontrolnych (organy nadzoru budowlanego) od funkcji administracyjno-prawnych dotyczących nadawania prawa (organy administracji architektoniczno-budowlanej). Doświadczenia ostatnich kilkunastu lat potwierdziły prawidłowość tego rozwiązania. Jednym z założeń tworzenia przepisów Kodeksu było utrwalenie sprawdzonych w praktyce rozwiązań obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane, dlatego też w ramach Kodeksu funkcjonować będą zarówno organy administracji architektoniczno-budowlanej, jak i organy nadzoru budowlanego.

Jednocześnie Kodeks nie wprowadza żadnych przesunięć zadań pomiędzy organami administracji architektoniczno-budowlanej i organami nadzoru budowlanego. W związku z powyższym, jeżeli na podstawie przepisów ustawy - Prawo budowlane konkretna kompetencja była przypisana do organów administracji architektoniczno-budowlanej, Kodeks nie przenosi jej na organy nadzoru budowlanego. Analogicznych przesunięć zadań z organów nadzoru budowlanego na organy administracji architektoniczno-budowlanej Kodeks również nie przewiduje.

Kodeks nie wprowadza zmian strukturalnych w pionie administracji architektoniczno-budowlanej. Organami tej administracji nadal będą starosta, wojewoda oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Natomiast ważne zmiany Kodeks proponuje w kwestii organów nadzoru budowlanego. Zadania nadzoru budowlanego na podstawie przepisów Kodeksu wykonywać będą:

- 1) okręgowy inspektor nadzoru budowlanego;
- 2) wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego;
- 3) Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (art. 23 § 2).

Tym samym w miejsce powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego miałyby powstać okręgowe inspektoraty nadzoru budowlanego, co jest uzasadnione z różnych powodów.

Zgodnie z ustawą – Prawo budowlane nadzór budowlany zorganizowany jest w następujący sposób:

- 1) na szczeblu powiatowym – powiatowy inspektor nadzoru budowlanego, wchodzący w skład administracji zespolonej powiatowej,
- 2) na szczeblu wojewódzkim – wojewoda, wykonujący zadania przy pomocy wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego, jako kierownika wojewódzkiego nadzoru budowlanego, wchodzącego w skład administracji zespolonej wojewódzkiej,
- 3) na szczeblu centralnym – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Ten model organizacyjny oznacza, że organy nadzoru budowlanego szczebla podstawowego musiały zostać utworzone w każdym powiecie. Według stanu na I półrocze 2014 r. funkcjonuje 377 inspektoratów nadzoru budowlanego, a stan wykorzystania etatów wynosi 2383⁴. Powyższe oznacza, że średnio w kraju na jeden PINB przypada ok. 6,3 etatu. Z uwagi na fakt wyodrębnienia organizacyjnego powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, etaty te są i muszą być wykorzystywane nie tylko na działalność merytoryczną, ale również na obsługę finansową, kadrową i administracyjną tych inspektoratów.

⁴ Dane zebrane przez GUNB.

Należy zauważyć, że zgodnie z obowiązującą ustawą – Prawo budowlane do zadań organów nadzoru budowlanego należy:

- 1) nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów ustawy - Prawo budowlane, a w szczególności:
 - a) zgodności zagospodarowania terenu z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz wymaganiami ochrony środowiska,
 - b) warunków bezpieczeństwa ludzi i mienia w rozwiązaniach przyjętych w projektach budowlanych, przy wykonywaniu robót budowlanych oraz utrzymywaniu obiektów budowlanych,
 - c) zgodności rozwiązań architektoniczno-budowlanych z przepisami techniczno-budowlanymi oraz zasadami wiedzy technicznej,
 - d) właściwego wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie,
 - e) stosowania wyrobów budowlanych;
- 2) kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej;
- 3) badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych.

Realizacja tych zadań wymaga szerokiej wiedzy zarówno technicznej jak i prawnej. Warto przypomnieć, że ocena zjawisk technicznych w budownictwie związana jest z wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie. Przepisy prawa wyróżniają obecnie dziesięć specjalności w uprawnieniach budowlanych. Tym samym naturalnym jest, że w organach nadzoru budowlanego powinna być stworzona możliwość zatrudnienia pracowników posiadających uprawnienia budowlane w każdej z tych specjalności. Konieczne jest także zapewnienie zatrudnienia w jednostkach nadzoru budowlanego odpowiedniej liczby osób przygotowanych do obsługi prawnej oraz właściwego orzecznictwa administracyjnego. Jednostki kilkusobowe, jakimi są powiatowe inspektoraty nie mogą spełniać tych kryteriów, natomiast jednostki około dwudziestoosobowe (okręgowe inspektoraty) miałyby taką możliwość.

Warto również zaznaczyć, że powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego, powoływani przez starostów (na wniosek wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego), dla których wynagrodzenie ustalają starostowie, są bardzo podatni na różnorakie uwarunkowania i zależności lokalne. Taką sytuację należy uznać za niepożądaną w stosunku do służb o charakterze kontrolnym, czy wręcz policyjnym. Natomiast wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego działają wyłącznie na obszarze swoich województw i są powoływani przez wojewodów (za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego).

Analiza funkcjonowania organów nadzoru budowlanego, zwłaszcza stopnia powiatowego, wskazała na konieczność dokonania daleko idących zmian organizacyjnych, które doprowadziłyby do usprawnienia funkcjonowania i bardziej racjonalnego wykorzystania ludzi i środków, a także uwolnienia inspektoratów od niepożądanych zależności lokalnych.

Jednocześnie ze względu na fakt, że już w momencie utworzenia organów nadzoru budowlanego w ramach reformy administracyjnej kraju (1999 r.) nadzór budowlany był głęboko niedofinansowany, a jego stan kadrowy nie dawał możliwości skutecznego i efektywnego działania, wymaga on – mając na celu znaczące podniesienie skuteczności i efektywności działania – zwiększenia wydatków budżetowych. Kierując się ideą "taniego państwa", Kodeks proponuje model, który wydatki te ogranicza do niezbędnego minimum.

Zmiany organizacyjne zaproponowane przez Kodeks powinny doprowadzić do:

- 1) większej koncentracji środków finansowych, osobowych i rzeczowych w znacząco mniejszej liczbie jednostek organizacyjnych stopnia podstawowego,
- 2) uzyskania większej sprawności i efektywności działania organów nadzoru budowlanego stopnia podstawowego.

Zgodnie z rozwiązaniami kodeksowymi osiągnięcie powyższego celu nastąpi przez wyłączenie działających na szczeblu powiatowym organów nadzoru budowlanego ze struktur administracji zespolonej i utworzenie w ich miejsce okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego,

działających na obszarze kilku powiatów. W ten sposób zamiast 377 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego funkcjonować będzie ok. 100 okręgowych inspektoratów (ich siedziby i obszary działania zostaną ustalone w drodze rozporządzenia). Powinno to zapewnić obniżenie kosztów funkcjonowania jednostek, skoncentrowanie, a przez to bardziej racjonalne gospodarowanie środkami budżetowymi i, co za tym idzie, przeznaczenie faktycznie większej ilości środków finansowych na działalność merytoryczną. Zamiast bowiem powiatowych inspektoratów zatrudniających średnio kilku pracowników powstaną inspektoraty około 20-osobowe. Środki i etaty, przeznaczane dotychczas w powiatowych inspektoratach na ich obsługę (kadrową, finansowo-księgową), będą mogły być przeznaczone na działalność merytoryczną. Niezbędną obsługę okręgowych inspektoratów zapewnią wojewódzkie inspektoraty nadzoru budowlanego.

Nadzór budowlany przy wykonywaniu swoich zadań musi posiadać stabilne, niezależne i sprawnie działające struktury organizacyjne. Dotychczasowe podporządkowanie powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego starostom nie zapewnia pełnej ich niezależności i sprawności działania.

Natomiast utworzenie okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego będzie się wiązało z odziespoleniem szczebla podstawowego nadzoru budowlanego, dzięki czemu Kodeks zapewni też odpowiednią niezależność tych służb od różnorodnych uwarunkowań lokalnych (do wyłącznej kompetencji organów nadzoru budowlanego należą między innymi sprawy w zakresie utrzymania obiektów budowlanych, w tym również stanowiących własność lub będących w zarządzie gmin i powiatów - właściwe wykonywanie tych zadań, w przeważającej mierze o charakterze kontrolnym i inspekcyjnym, wymaga niezależności organów nadzoru budowlanego od jednostek samorządu terytorialnego).

Zespolenie powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego było wielokrotnie krytykowane przez sejmową Komisję Infrastruktury. Podobne stanowisko zajmowała również Najwyższa Izba Kontroli. W informacji o wynikach kontroli „Realizacji zadań przez organy nadzoru budowlanego” z dnia 5 kwietnia 2013 r. (znak: KIN-4101-05/2012 Nr ewid. 193/2012/P/12/079/KIN) Najwyższa Izba Kontroli zaznaczyła, że „pomimo upływu 10 lat od istnienia zmiany przepisów ustawy – Prawo budowlane, m.in. przez przeniesienie niektórych kompetencji z organów administracji architektoniczno-budowlanej na organy nadzoru budowlanego, nie dostosowano w pełni struktur organizacyjnych tych organów do obowiązków nałożonych ww. ustawą, co w konsekwencji nie zapewniło pełnej realizacji zadań określonych przepisami tej ustawy”. Najwyższa Izba Kontroli podkreśliła w szczególności, że „niekorzystny wpływ na skuteczność i efektywność działania organów nadzoru budowlanego miał również brak pełnej niezależności tych organów od organów administracji publicznej szczebla powiatowego”. Tym samym odziespolenie organów nadzoru budowlanego zaproponowane przez Kodeks wyeliminowałoby wątpliwości podkreślane przez Najwyższą Izbę Kontroli.

Proponowane zmiany umożliwią również faktyczne wzmocnienie kadrowe organów nadzoru budowlanego pod względem merytorycznym. Bowiem część etatów przewidzianych obecnie na obsługę inspektoratów mogłaby być poświęcona na zatrudnienie pracowników merytorycznych.

Zakłada się, że okręgowi inspektorzy nadzoru budowlanego przejmą dotychczasowe kompetencje powiatowych inspektorów nadzoru budowlanego, przy czym nie powinno to spowodować szczególnych perturbacji w okresie przejściowym, a, co za tym idzie, nie powinno wywoływać w tym okresie negatywnych skutków w relacjach obywatel - urząd.

Kodeks jako optymalną liczbę okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego proponuje 100 (art. 34 § 4), przy czym wskazuje, że sprawę terytorialnego zasięgu działania oraz siedzib okręgowych inspektorów nadzoru budowlanego określać będzie wydane w tej kwestii rozporządzenie (art. 34 § 5).

Stworzenie 100 okręgowych inspektoratów oznaczać będzie, że ich obszar działania będzie obejmował około 3-4 powiatów.

Natomiast zadania administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego w dziedzinie górnictwa, dotyczące obiektów i robót budowlanych w zakładach górniczych, wykonywać będą zgodnie z Kodeksem organy określone w odrębnych przepisach (art. 23 § 3). Nie jest to rozwiązanie nowe, bowiem funkcjonuje już w obecnej ustawie – Prawo budowlane. Organami tymi są organy nadzoru górniczego z ustawy – Prawo geologiczne i górnicze.

Starosta, tak jak obecnie, będzie organem administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji, a organem wyższego stopnia w stosunku do starosty pozostanie wojewoda (art. 24).

Jednakże Kodeks dokonał przesunięcia kompetencji dotyczących niektórych obiektów pomiędzy wojewodą a starostą. Ograniczeniu, w porównaniu ze stanem dotychczasowym, ulegnie bowiem zakres spraw, w których organem pierwszej instancji będzie wojewoda (art. 24 § 3 pkt 2). Tworząc Kodeks uznano, że nie istnieją powody, aby wojewoda był organem pierwszej instancji we wszystkich tych sprawach, w których obecnie jest właściwy na podstawie art. 82 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane i rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 25 listopada 2010 r. w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda. Kodeks proponuje, aby wojewoda był organem pierwszej instancji jedynie w sprawach obiektów i robót budowlanych sytuowanych na terenach zamkniętych i obszarach kolejowych, a także infrastruktury technicznej, stanowiącej ponadlokalne inwestycje celu publicznego, z wyjątkiem dróg powiatowych.

Zatem zgodnie z Kodeksem podstawowym kryterium decydującym o tym, czy dany obiekt będzie się znajdował w kompetencji wojewody (poza terenami zamkniętymi i kolejowymi), będzie ponadlokalny charakter inwestycji.

Natomiast, jak wynika ze słowniczka Kodeksu (art. 3 pkt 9), infrastruktura techniczna, o której mowa powyżej, to infrastruktura transportowa (w tym drogi i linie kolejowe); sieci i przewody służące do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej; urządzenia do gromadzenia i oczyszczania występujące w gospodarce wodnościekowej oraz urządzenia łączności publicznej, w tym sieci przesyłowe – wraz z urządzeniami niezbędnymi do ich prawidłowego funkcjonowania, z wyłączeniem przyłączy i zjazdów.

W związku z powyższym analizując, czy wojewoda jest organem pierwszej instancji dla konkretnego obiektu budowlanego, trzeba będzie co do zasady zbadać, czy obiekt mieści się w pojęciu infrastruktury technicznej oraz czy stanowi inwestycję o charakterze ponadlokalnym. Przykładowo lotnisko cywilne obecnie znajdujące się we właściwości wojewody po wejściu w życie Kodeksu, jeśli będzie lotniskiem lokalnym, będzie się znajdowało poza zakresem kompetencji wojewody, natomiast w sprawie budowy (rozbudowy) lotniska powiatowego, regionalnego i krajowego właściwy w pierwszej instancji będzie wojewoda, z uwagi na ponadlokalny charakter tych obiektów.

Właściwość wojewody odnośnie inwestycji określonych obecnie w rozporządzeniu w sprawie obiektów i robót budowlanych, w sprawach których organem pierwszej instancji jest wojewoda (które zostanie uchylone w związku z uchyleniem ustawy – Prawo budowlane w wyniku wejścia w życie Kodeksu), również będzie determinował ponadlokalny charakter tych obiektów.

Jednocześnie należy podkreślić, że ograniczenie kompetencji wojewody oznacza w tym przypadku zwiększenie zakresu spraw, w stosunku do których organem pierwszej instancji stanie się starosta.

Ponadto Kodeks zachowuje zasadę określoną w ustawie – Prawo budowlane, zgodnie z którą zawsze, gdy w sprawie w pierwszej instancji właściwy jest wojewoda, równolegle organem nadzoru budowlanego pierwszej instancji jest wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego (art. 26 § 4). Tym samym ograniczenie ilości obiektów, dla których właściwy jest wojewoda, oznacza ograniczenie ilości obiektów, dla których właściwy będzie wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego. To natomiast w konsekwencji wpłynie na ilość zadań okręgowego inspektora nadzoru budowlanego, który poza obecnymi zadaniami powiatowego inspektora nadzoru budowlanego otrzyma również dodatkowe

zadania, z których zwolniony będzie przez wyżej opisane zmiany wojewódzki inspektor (np. ww. lokalne lotnisko cywilne).

Kodeks wprowadza również nieprzewidziane w obecnych przepisach ustawy – Prawo budowlane rozwiązanie, zgodnie z którym organ wyższego stopnia jest organem właściwym w przypadku zamierzenia budowlanego obejmującego obiekty budowlane lub roboty budowlane należące do właściwości rzeczowej tego organu i organu niższego stopnia (art. 24 § 4). Praktyka pokazuje, że tego typu przepis kompetencyjny jest potrzebny, zwłaszcza z punktu widzenia inwestora. Dzięki temu rozwiązaniu inwestor nie będzie musiał w celu realizacji jednego zamierzenia budowlanego uzyskiwać pozwoleń w dwóch różnych organach. Natomiast obecnie ani na podstawie Kpa, ani ustawy – Prawo budowlane nie ma możliwości zmian we właściwości rzeczowej, gdy dochodzi do realizacji inwestycji na styku właściwości rzeczowej starosty i wojewody. Przykładowo jeśli inwestycja będzie się w części znajdowała na terenie zamkniętym, a w części poza nim, inwestor nie będzie musiał dzięki Kodeksowi uzyskiwać dwóch odrębnych pozwoleń na budowę w dwóch organach, ale uzyska jedno pozwolenie udzielone przez wojewodę. Powyższy przepis będzie analogicznie stosowany w relacji wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego/okręgowy inspektor nadzoru budowlanego.

Kodeks przewiduje kompetencję do wydania przez Radę Ministrów rozporządzenia określającego inne niż wymienione w Kodeksie obiekty i roboty budowlane, w sprawach których organem pierwszej instancji będzie wojewoda (art. 24 § 5), co jest rozwiązaniem zbliżonym do tego, które znajduje się w ustawie – Prawo budowlane.

Kodeks zachowuje, w zmodyfikowanej formie, określony w ustawie – Prawo budowlane zakaz, zgodnie z którym starosta nie może powierzyć, w drodze porozumienia, spraw z zakresu swojej właściwości jako organu administracji architektoniczno-budowlanej (art. 24 § 2). Obecnie zakaz dotyczy gminy. Propozycja kodeksowego brzmienia ma zapewnić, że starosta nie będzie mógł w drodze porozumienia zrzec się swojej kompetencji nie tylko na rzecz gminy, ale również na rzecz żadnego innego podmiotu.

Jednocześnie brzmienie przepisu dotyczącego wyłączenia zawierania ww. porozumień w żaden sposób nie pozbawia starosty kompetencji określonej w art. 268a Kpa, zgodnie z którą organ administracji publicznej może w formie pisemnej upoważniać pracowników kierowanej jednostki organizacyjnej do załatwiania spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, a w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń. Bowiem nie należy utożsamiać ww. porozumień z upoważnieniami do załatwiania spraw.

Tak, jak i obecnie, do podstawowych obowiązków organów administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego należeć będzie nadzór i kontrola nad przestrzeganiem przepisów oraz wydawanie decyzji administracyjnych i postanowień, a także przyjmowanie zgłoszeń i zawiadomień (art. 22).

W celu przepływu informacji, a tym samym w celu ułatwienia realizacji zadań, organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego będą sobie przekazywały nawzajem kopie wydanych decyzji i postanowień (art. 25 § 1 pkt 3 oraz art. 29 § 2 pkt 1).

Organy administracji architektoniczno-budowlanej prowadzić będą elektroniczny (dla terenów zamkniętych w formie papierowej) rejestr wniosków o pozwolenie na budowę i decyzji o pozwoleniu na budowę oraz rejestr zgłoszeń budowy niektórych obiektów budowlanych (art. 25).

Kodeks przewiduje, że dane zawarte w rejestrze będą jawne i publikowane na stronie podmiotowej BIP Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego. Celem tego rozwiązania ma być zapewnienie przejrzystości działania administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto upublicznienie danych z rejestru zmotywuje organy administracji do podejmowania działań bez

zbędnej zwłoki (skoro każde ich działanie i bezczynność będą poprzez rejestr obserwowane np. przez inwestorów i inne strony postępowania w sprawie pozwolenia na budowę). Wpływ upublicznienia danych o działaniach organu podejmowanych w sprawie wydania pozwolenia na budowę jest istotny z uwagi na fakt, że Kodeks likwiduje obowiązującą w ustawie – Prawo budowlane karę 500 zł nakładaną na organ, który nie wydał decyzji w sprawie pozwolenia na budowę w terminie 65 dni. Uznano, że presja społeczna, a więc obserwujący działania organu obywatele wpłyną na terminowość działania organów lepiej niż obecnie obowiązująca kara finansowa. Oczywiście adres zamieszkania lub siedziby inwestora oraz dane z terenów zamkniętych nie będą upubliczniane. Upublicznienie przedmiotowych rejestrów jest również przewidziane w nowelizacji ustawy – Prawo budowlane procedowanej przez Sejm (druk 2710).

Odnośnie kompetencji organów nadzoru budowlanego zachowane zostanie w Kodeksie uprawnienie dla organów nadzoru budowlanego lub osób działających z ich upoważnienia wstępu do obiektu budowlanego oraz na teren budowy (art. 27 § 1). Jest to bowiem podstawowy instrument służący do realizacji zadań kontrolnych organów.

Organy nadzoru budowlanego przy wykonywaniu zadań nadal będą mogły żądać od poszczególnych osób informacji, oświadczeń lub udostępnienia dokumentów:

- 1) związanych z prowadzeniem robót budowlanych, przekazywaniem obiektu budowlanego do użytkowania i utrzymaniem obiektu budowlanego;
- 2) świadczących o dopuszczeniu wyrobu budowlanego do obrotu albo jednostkowego zastosowania w obiekcie budowlanym oraz nakładać obowiązek dostarczenia odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz na koszt osoby zobowiązanej do ich dostarczenia (art. 28 § 1).

Te uprawnienia nadzoru budowlanego pozwalają skutecznie realizować zadania i tym samym uznano za słuszne zachowanie ich w Kodeksie.

Nowym jest wprowadzenie do przedmiotowej regulacji przepisu, który wprost stanowi, że w przypadku gdy żądanie przedstawienia ocen lub ekspertyz było nieuzasadnione, organ zwraca koszty osobie, która je poniosła (art. 28 § 5). Bowiem podmiot kontrolowany nie powinien płacić za czynności, których wykonanie błędnie zostało nakazane przez organ administracji publicznej.

Do zadań organów nadzoru budowlanego należeć będzie zgodnie z Kodeksem (art. 29) kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Kodeksu, kontrola działania organów administracji architektoniczno-budowlanej, badanie przyczyn powstawania katastrof budowlanych, uczestniczenie na prawach strony w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie przed właściwymi organami samorządu zawodowego oraz współdziałanie z organami kontroli państwa. Natomiast kontrola przestrzegania i stosowania przepisów Kodeksu obejmuje kontrolę zgodności wykonywania robót budowlanych z przepisami Kodeksu, projektem budowlanym i warunkami określonymi w zgodzie budowlanej oraz sprawdzanie posiadania przez osoby pełniące samodzielne funkcje techniczne w budownictwie właściwych uprawnień do pełnienia tych funkcji i dopuszczenia do stosowania w budownictwie wyrobów budowlanych (art. 30).

Organy nadzoru budowlanego, kontrolując przestrzeganie przepisów Kodeksu będą badać prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej oraz wydawanych w jego toku decyzji i postanowień, a także sprawdzać wykonywanie obowiązków wynikających z decyzji i postanowień wydanych na podstawie przepisów Kodeksu (art. 30 § 2).

Kodeks precyzuje ponadto zagadnienie kontroli przeprowadzanych w organach administracji architektoniczno-budowlanej (art. 31).

Po pierwsze Kodeks proponuje, aby kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej wykonywały właściwe organy wyższego stopnia. W związku z tym

starostę kontrolować będzie wojewoda, natomiast wojewodę – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Ponadto Kodeks przewiduje, że starostę będą mogły kontrolować organy nadzoru budowlanego każdego szczebla, a więc: Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, wojewódzki inspektor nadzoru budowlanego lub okręgowy inspektor nadzoru budowlanego.

Skoro Kodeks nakazuje organom nadzoru budowlanego kontrolować działania organów administracji architektoniczno-budowlanej oraz badać prawidłowość postępowania administracyjnego przed organami administracji architektoniczno-budowlanej, musi pozwolić tym organom na przeprowadzanie kontroli. Mając na uwadze powyższe zdecydowano w Kodeksie, że organ nadzoru budowlanego każdego szczebla będzie mógł kontrolować starostę.

Jednocześnie postanowiono w Kodeksie, że kontrolę działalności organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego przeprowadzać się będzie na zasadach i w trybie, określonych w przepisach o kontroli w administracji rządowej (art. 31 § 3). Analogiczne rozwiązanie funkcjonuje obecnie w ustawie – Prawo budowlane (art. 84b ust. 4 ustawy – Prawo budowlane).

W Kodeksie zamieszczony będzie również przepis, zgodnie z którym w przypadku ustalenia przez organy nadzoru budowlanego zaistnienia okoliczności uzasadniających wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji lub postanowienia, wydanych przez organ administracji architektoniczno-budowlanej, właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej, na wniosek organu nadzoru budowlanego, wznawia lub wszczyna z urzędu postępowanie (art. 32). Ta kompetencja nadzoru budowlanego nie będzie mogła oczywiście wyłączyć innego przepisu Kodeksu, który gwarantuje inwestorowi, że nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli na jej podstawie obiekt budowlany został wybudowany, a od uzyskania zgody na użytkowanie upłynął 1 rok oraz nie uchyla się decyzji o pozwoleniu na budowę, w wyniku wznowienia postępowania, jeżeli na jej podstawie obiekt budowlany został wybudowany, a od uzyskania zgody na użytkowanie upłynął 1 rok.

Obecnie, z uwagi na fakt zespolenia powiatowego inspektora nadzoru budowlanego w ramach powiatu, to starosta powołuje powiatowego inspektora nadzoru budowlanego. Natomiast skoro okręgowy inspektor nie znajduje się w strukturze powiatowej administracji zespolonej, nie ma powodów, aby starosta powoływał ten organ, zwłaszcza, że okręgowy inspektor będzie działał na obszarze kilku powiatów. Kodeks proponuje (art. 34 § 1), aby okręgowego inspektora nadzoru budowlanego powoływał Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego powoływać i odwoływać będzie jego organ wyższego stopnia, czyli Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, po zasięgnięciu opinii wojewody (art. 35 § 1), a więc w sposób nieco odmienny jak ma to miejsce na gruncie ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z tą ustawą wojewódzkiego inspektora nadzoru budowlanego powołuje i odwołuje wojewoda, za zgodą Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego.

Natomiast Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego, czyli centralny organ administracji rządowej w sprawach administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, będzie powoływany przez Prezesa Rady Ministrów, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru, na wniosek ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa (art. 36 § 2). Kodeks przewiduje tym samym wymagania, jakie powinna spełniać taka osoba oraz szczegółowe procedury związane z naborem. Prezes Rady Ministrów będzie również właściwy w sprawie odwołania Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Rozwiązania te nie różnią się od aktualnie zamieszczonych w ustawie – Prawo budowlane.

W porównaniu do obowiązującej ustawy – Prawo budowlane Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego uzyska dodatkową kompetencję polegającą na możliwości wydawania poleceń podjęcia określonych działań wojewódzkiemu lub okręgowemu inspektorowi nadzoru budowlanego, w sprawach nieobjętych przepisami Kpa (art. 38 § 2). Umożliwi to organowi centralnemu podejmowanie stosowanych reakcji w sytuacji np. związanej z powodzią, gdy wystąpi potrzeba udziału w konkretnych działaniach organów nadzoru budowlanego z obszarów niedotkniętych skutkami powodzi. W wyniku wydania takiego polecenia organy te lub ich pracownicy będą mogli pomóc miejscowym organom np. w ocenie stanu technicznego uszkodzonych przez powódź obiektów.

W Kodeksie wprowadzono kilka rozwiązań, które mają pozwolić nadzorowi budowlanemu na skuteczniejsze działania. Osoby wykonujące czynności kontrolne będą miały obowiązek posługiwania się odznaką służbową, przy wykonywaniu i w związku z wykonywaniem tych czynności (art. 40 § 1). Ten obowiązek powinien podwyższyć wagę nadzoru budowlanego, z drugiej strony będzie sygnałem dla kontrolowanych, że kontrolę przeprowadza uprawniona osoba.

Ponadto do Kodeksu wprowadzone zostanie nieznanie ustawie – Prawo budowlane, ale funkcjonujące w ustawie o wyrobach budowlanych rozwiązanie, zgodnie z którym właściwy miejscowo komendant Policji jest obowiązany, na wniosek właściwego organu, do zapewnienia jemu lub osobie działającej z jego upoważnienia, pomocy Policji w trakcie wykonywania czynności kontrolnych (art. 22 § 4). Przedmiotowa regulacja ma na celu zapewnienia sprawnego działania nadzoru budowlanego zwłaszcza w sytuacji, gdy podmiot kontrolowany utrudnia lub uniemożliwia prowadzenie kontroli.

4.2.2. Rozdział 2. Organy właściwe w zakresie kontroli i postępowania administracyjnego w sprawie wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym.

Rozdział określa właściwe organy w zakresie kontroli i postępowania administracyjnego w sprawie wyrobów budowlanych wprowadzonych do obrotu lub udostępnianych na rynku krajowym, a także ich kompetencje, prawa i obowiązki. Brzmienie przepisów tego rozdziału jest niemal identyczne z przepisami ustawy o wyrobach budowlanych (z uwzględnieniem nowelizacji procedowanej w Sejmie o druku 2493). Jednakże w odróżnieniu od tej ustawy Kodeks wprost posługuje się zwrotem „organy nadzoru budowlanego” w stosunku do organów właściwych w sprawach wyrobów budowlanych. Oczywiście w każdym przypadku, gdy przepisy kompetencyjne posługują się ww. zwrotem, nie należy tego odczytywać jako każdy organ nadzoru budowlanego, bowiem tylko wojewódzcy inspektorzy nadzoru budowlanego oraz Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego są organami właściwymi w przedmiotowym zakresie. Nie można więc przypisywać okręgowym inspektorom nadzoru budowlanego uprawnień do przeprowadzania kontroli i prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawach wyrobów budowlanych.

4.3. Dział III. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie i uczestnicy procesu budowlanego.

4.3.1. Rozdział 1. Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie.

W Kodeksie, na wzór obowiązującej ustawy – Prawo budowlane, zachowuje się instytucję samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, czyli działalności związanej z koniecznością fachowej oceny zjawisk technicznych lub samodzielnego rozwiązania zagadnień architektonicznych i technicznych oraz techniczno-organizacyjnych (art. 51).

Kodeks podtrzymuje dotychczasowy wymóg, aby czynności te, które wpływają na prawidłowość prowadzenia budowy oraz życie, zdrowie i bezpieczeństwo użytkowników obiektów budowlanych,

mogły być wykonywane jedynie przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie zawodowe, a więc dające gwarancję prawidłowego wykonywania tych czynności.

Zachowując dotychczasowy katalog, określony w art. 12 ust. 1 ustawy - Prawo budowlane, działalności stanowiącej samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, Kodeks dokonuje tylko kilku modyfikacji w tym zakresie.

Z uwagi na fakt, że do Kodeksu zostały wprowadzone pojęcia „nadzoru projektowego” i „nadzoru technicznego” konieczne było zastąpienie samodzielnych funkcji technicznych polegających dotychczas na „sprawowaniu nadzoru autorskiego” „sprawowaniem nadzoru projektowego”. Natomiast obecne „wykonywanie nadzoru inwestorskiego” zastąpiono „wykonywaniem nadzoru technicznego”.

Kodeks zachowuje również pojęcie „uprawnień budowlanych”, czyli decyzji administracyjnej wydawanej przez organ samorządu zawodowego (izbę architektów lub izbę inżynierów budownictwa), potwierdzającej, że dana osoba posiada odpowiednie wykształcenie techniczne i praktykę zawodową do pełnienia konkretnej samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie (art. 51 § 2). Instytucja „uprawnień budowlanych” jest sprawdzona w wieloletniej praktyce i powinna tym samym funkcjonować także w ramach zaproponowanych rozwiązań kodeksowych.

Istotną zmianą dotyczącą pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie będzie rezygnacja z konieczności wpisu do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, prowadzonego dotychczas przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Z uwagi na fakt, że Kodeks nie przewiduje już dla Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego obowiązku prowadzenia takiego rejestru, a przepisy wprowadzające przenoszą obowiązek prowadzenia rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane na organy samorządu zawodowego, konieczna była zmiana w tym zakresie.

Dotychczas warunkiem pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie był zarówno wpis do centralnego rejestru osób posiadających uprawnienia budowlane, jak i wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego. Tym samym uznano, że skoro jeden podmiot będzie prowadził zarówno rejestr osób posiadających uprawnienia budowlane, jak i listę osób należących do izby nie ma potrzeby dwukrotnego potwierdzania przez ten sam organ analogicznych danych. Dlatego też zgodnie z rozwiązaniami kodeksowymi podstawą do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie będzie jedynie zaświadczenie o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Kodeks przenosi w zasadzie niezmienione rozwiązania dotyczące samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, które w chwili obecnej zamieszczone są w Rozdziale 2 - Samodzielne funkcje techniczne w budownictwie ustawy – Prawo budowlane. Rozwiązania te zostały wprowadzone do ustawy – Prawo budowlane w wyniku wejścia w życie ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz. U. poz. 768) i obowiązują od 10 sierpnia 2014 r.

W Kodeksie znalazły się obowiązujące, bardzo szczegółowe rozwiązania dotyczące przeprowadzenia egzaminu na uprawnienia budowlane, jego formy, terminów w jakich odbywają się egzaminy oraz kwestii opłat za postępowanie kwalifikacyjne.

Egzamin, tak jak obecnie, będzie przeprowadzany na uprawnienia budowlane do:

- 1) projektowania w danej specjalności;
- 2) kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności;
- 3) projektowania i kierowania robotami budowlanymi w danej specjalności (art. 52 § 5).

Kodeks zachowuje też aktualną ilość specjalności budowlanych (art. 58 § 1). Uprawnienia budowlane będą więc udzielane w specjalnościach:

- 1) architektonicznej;
- 2) konstrukcyjno-budowlanej;
- 3) inżynieryjnej:
 - a) mostowej,
 - b) drogowej,
 - c) kolejowej,
 - d) hydrotechnicznej,
 - e) wyburzeniowej;
- 4) instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń:
 - a) telekomunikacyjnych,
 - b) ciepłych, wentylacyjnych, gazowych, wodociągowych i kanalizacyjnych,
 - c) elektrycznych i elektroenergetycznych.

Nadal w ramach specjalności będą mogły być wyodrębniane specjalizacje techniczno-budowlane (art. 58 § 2).

Zachowana również zostaje kompetencja dla ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do wydania, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw szkolnictwa wyższego, rozporządzenia szczegółowo regulującego zagadnienia związane z nadawaniem uprawnień budowlanych (art. 59).

4.3.2. Rozdział 2. Uczestnicy procesu budowlanego.

W Kodeksie, na wzór obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane, zamieszczono przepis wymieniający uczestników procesu budowlanego. Są nimi: inwestor; główny projektant (projektant), kierownik budowy lub kierownik robót, inspektor nadzoru technicznego (art. 60). Uznano, że w Kodeksie, tak jak w ustawie – Prawo budowlane, katalog tych podmiotów pozostanie zamknięty, a więc inne osoby niż w nim wymienione (np. wykonawca) nie będą uczestnikami procesu budowlanego.

Różnicą w porównaniu do dotychczasowego katalogu jest wprowadzenie do kodeksowego katalogu uczestników procesu budowlanego nowych podmiotów: głównego projektanta i inspektora nadzoru technicznego.

Uznano za potrzebne określenie wprost osoby głównego projektanta, a więc podmiotu, który już w chwili obecnej funkcjonuje w sposób niesformalizowany w ustawie – Prawo budowlane. Zgodnie bowiem z art. 20 ust. 1 pkt 1a ustawy – Prawo budowlane, do podstawowych obowiązków projektanta należy m.in. zapewnienie, w razie potrzeby, udziału w opracowaniu projektu osób posiadających uprawnienia budowlane do projektowania w odpowiedniej specjalności oraz wzajemne skoordynowanie techniczne wykonanych przez te osoby opracowań projektowych, zapewniające uwzględnienie zawartych w przepisach zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia w procesie budowy, z uwzględnieniem specyfiki projektowanego obiektu budowlanego. Przepis ten przesądza o odpowiedzialności projektanta koordynującego za projekt budowlany jako całość. Kodeks nazywa takiego projektanta koordynatora – projektantem głównym, aby jednoznacznie podkreślić występowanie takiego podmiotu w procesie inwestycyjnym.

Na podstawie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane uczestnikiem procesu budowlanego jest także inspektor nadzoru inwestorskiego. Nazwa tej funkcji nie odpowiada jednak zakresowi zadań wykonywanych przez taką osobę w procesie budowlanym i sugeruje zadania i prerogatywy inspektora wykraczające poza zakres przedmiotowy Kodeksu. Dlatego też, pozostawiając w zasadzie dotychczasowe kompetencje, uznano za celowe zastąpienie aktualnego sformułowania „nadzór inwestorski” – „nadzorem technicznym”.

W przedmiotowym rozdziale Kodeksu zamieszczono większość dotychczasowych obowiązków uczestników procesu budowlanego funkcjonujących przez lata na podstawie ustawy – Prawo

budowlane, które sprawdziły się w praktyce i nie budzą wątpliwości interpretacyjnych. Uznano zatem, że te dobre rozwiązania z ustawy – Prawo budowlane, które dotyczą praw i obowiązków uczestników procesu budowlanego powinny się znaleźć także w Kodeksie.

Odnosnie obowiązków inwestora, a więc najważniejszego uczestnika procesu budowlanego, Kodeks podtrzymuje dotychczasowy przepis ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którym inwestor ma obowiązek zorganizować budowę z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa i ochrony zdrowia, jednocześnie uzupełniając ten przepis o konieczność uwzględnienia w procesie inwestycyjnym także zasad ochrony środowiska (art. 61).

Nowym obowiązkiem projektanta będzie natomiast dokonanie analizy uwarunkowań lokalizacyjnych oraz określenie obszaru oddziaływania obiektu (art. 63 § 2 pkt 1).

Kodeks proponuje również nowe rozwiązania w zakresie obowiązków projektanta w kwestii nadzoru projektanta nad prowadzoną budową.

Po pierwsze określona dotychczas w ustawie – Prawo budowlane instytucja „nadzoru autorskiego”, której nazwa sugerowała, że jest to instytucja z zakresu prawa autorskiego, gdy tak naprawdę był to po prostu nadzór projektanta (nie zawsze autora projektu) nad prowadzoną budową została w Kodeksie zmieniona na „nadzór projektowy”. Nadzór projektowy będzie ograniczał się do kwestii stricte budowlanych, technicznych, takich jak stwierdzanie zgodności wykonywanych robót budowlanych z projektem, uzgadnianie możliwości wprowadzenia rozwiązań zamiennych w stosunku do przewidzianych w projekcie czy wyjaśnianie wątpliwości powstałych w toku realizacji budowy (art. 64 § 2). Nadzór projektowy nie będzie odnosił się natomiast do spraw regulowanych na gruncie przepisów o prawach autorskich.

Ponadto Kodeks ograniczy obowiązek sprawowania nadzoru projektowego jedynie do inwestycji wymagających pozwolenia na budowę (art. 64 § 1). Oznaczać to będzie, że nie każda budowa realizowana z projektem, ale jedynie skomplikowana inwestycja, a więc wymagająca pozwolenia na budowę, będzie wymagała nadzoru ze strony projektanta, ale tylko wtedy, gdy zażąda tego inwestor. Zatem w przypadku obiektu realizowanego na podstawie zgłoszenia budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego inwestor nie będzie mógł zobowiązać autora projektu do sprawowania nadzoru projektowego nad taką budową.

Dodatkowo Kodeks uregulował kwestię zmiany osoby pełniącej nadzór projektowy (art. 64 § 3). Zgodnie z nowymi rozwiązaniami, jeśli inwestor wyrazi zgodę, inna osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia budowlane będzie mogła sprawować nadzór projektowy, zamiast projektanta.

Uznano również za potrzebne uregulowanie przypadków, w których autor projektu budowlanego uchyla się od pełnienia nadzoru projektowego (art. 64 § 4). Kodeks umożliwił w takiej sytuacji powierzenie przez inwestora tej funkcji innemu projektantowi. Jednocześnie taki projektant, z uwagi na unikanie swoich obowiązków, zostanie pozbawiony w takiej sytuacji swoich uprawnień polegających na możliwości wstępu na teren budowy i dokonywania wpisów do dziennika budowy.

Obowiązki kierownika budowy i inspektora nadzoru technicznego (dawnego inspektora nadzoru inwestorskiego) nie różnią się właściwie od obowiązków określonych obecnie w ustawie – Prawo budowlane. Kodeks zachowuje sprawdzony model zgodnie z którym kierownik budowy jest tą osobą na terenie budowy, która ponosi największą odpowiedzialność za prowadzenie budowy zgodnie z projektem i przepisami i z uwagi na to Kodeks wyznacza tej osobie najwięcej obowiązków ze wszystkich uczestników procesu budowlanego (art. 65 § 2). Natomiast inspektor nadzoru technicznego nadal będzie tą osobą, która kontroluje zgodność wykonywanych robót budowlanych z projektem, przepisami i zasadami wiedzy technicznej (art. 66 § 2).

Dodatkowe obowiązki uczestników procesu budowlanego związane będą z nową instytucją wprowadzoną przez Kodeks, a mianowicie z odbiorami etapów budowy, czyli zagadnieniem

nieuregulowanym w obecnie obowiązujących przepisach, a tym samym niewymienionym w obecnych obowiązkach uczestników procesu budowlanego.

Zgodnie z obecnym art. 24 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane łączenie funkcji kierownika budowy i inspektora nadzoru inwestorskiego nie jest dopuszczalne. Uznano za konieczne wprowadzenie tego sprawdzonego rozwiązania do Kodeksu, dlatego też zgodnie z art. 68 nie można łączyć funkcji kierownika budowy z funkcją inspektora nadzoru technicznego.

4.4. Dział IV. Sytuowanie budynków.

W obowiązującej ustawie – Prawo budowlane nie ma analogicznego rozdziału dotyczącego sytuowania budynków. Przepisy tej ustawy nie określają w ogóle zasad sytuowania budynków, ani jakichkolwiek innych obiektów budowlanych. Art. 7 ustawy – Prawo budowlane określa jedynie, że minister właściwy do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określa dla budynków w drodze rozporządzenia warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać objekty budowlane i ich usytuowanie, uwzględniające wymagania, o których mowa w art. 5. W związku z powyższym obecnie zagadnienie usytuowania budynków na działce budowlanej jest określone w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690 z późn. zm.). Tym samym uregulowanie tej kwestii w formie ustawy jest istotną zmianą w stosunku do aktualnych rozwiązań dotyczących tej materii.

Podstawowe zasady sytuowania budynków określa obecny § 12 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Zgodnie z tym przepisem budynek na działce budowlanej należy sytuować w odległości od granicy z sąsiednią działką budowlaną nie mniejszej niż:

- 1) 4 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi w stronę tej granicy,
- 2) 3 m - w przypadku budynku zwróconego ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych w stronę tej granicy.

Sytuowanie budynku w przypadku, o którym mowa w pkt 2, dopuszcza się w odległości 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy tej granicy, jeżeli wynika to z ustaleń planu miejscowego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Natomiast rozwiązania Kodeksu w kwestii sytuowania budynków przedstawiają się następująco.

Kodeks, przyjmując jako kryterium wysokość, wprowadza trzy kategorie budynków określając dla nich jednocześnie zasady sytuowania.

Uznano, że budynek o wysokości do 12 m włącznie, co do zasady, należy sytuować od granicy działki w odległości nie mniejszej niż:

- 1) 1,5 m w przypadku budynku ze ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych od strony tej granicy;
- 2) 4 m w przypadku budynku ze ścianą z otworami okiennymi lub drzwiowymi od strony tej granicy (art. 70 § 1).

Budynek o wysokości do 12 m włącznie może być sytuowany w granicy działki, jeżeli w granicy tej na działce sąsiedniej istnieje już budynek, przy czym ściana sytuowanego budynku od strony granicy nie może posiadać żadnych otworów, a jej długość nie może być większa niż 1,5 długości odpowiedniej ściany budynku istniejącego. Ściana budynku sytuowanego w granicy powinna przylegać co najmniej w 25% do ściany budynku istniejącego w granicy (art. 70 § 2).

Budynek o wysokości powyżej 12 m i nie wyższy niż 35 m należy sytuować od granicy działki w odległości nie mniejszej niż 1/3 jego wysokości (art. 71 § 1).

Natomiast budynek o wysokości powyżej 35 m, zgodnie z propozycją kodeksową, należy sytuować od granicy działki w odległości nie mniejszej niż 1/2 jego wysokości (art. 71 § 2).

Kodeks proponuje ponadto, aby w zabudowie śródmiejskiej odległości od granicy działki budynków o wysokości powyżej 12 m i nie wyższych niż 35 m oraz budynków o wysokości powyżej 35 m mogły być zmniejszone nie więcej niż o połowę, lecz nie mogły być mniejsze niż odległości określone w art. 70 Kodeksu, tj. 1,5 m oraz 4 m (art. 71 § 3).

Jednocześnie wprowadzono rozwiązanie, zgodnie z którym, dopuszczalne jest sytuowanie budynku w odległościach mniejszych niż określone powyżej, za, wyrażoną w formie aktu notarialnego, zgodą właściciela działki, ujawnioną w księdze wieczystej, do granic której ma nastąpić zbliżenie, a w przypadku użytkowania wieczystego – użytkownika wieczystego, o ile nie narusza to przepisów odrębnych (art. 73) .

Zdecydowano, aby w Kodeksie uregulować kwestie sytuowania budynków, a nie innych obiektów budowlanych, bowiem to właśnie te obiekty znajdują się na pograniczu prawa sąsiedzkiego.

Jak wynika z ostatniego artykułu w tym dziale przepisy dotyczące sytuowania budynków stosuje się odpowiednio do wiat i altan. Uznano, że z uwagi na fakt częstego występowania tych obiektów i braku uregulowania tej kwestii, obiekty te, zwykle zbliżone technicznie i gabarytowo do budynków, powinny mieć podobne zasady usytuowania jak budynki, tak aby nie doprowadzić do sytuacji, w której altany i wiaty są budowane każdorazowo w granicach działek i tuż pod oknami sąsiadów. Jednakże wymóg odpowiedniego stosowania przepisów z tego Działu nie będzie dotyczył tych wiat i altan, które nie wymagają zgody budowlanej (art. 75).

Jednocześnie należy podkreślić, że Kodeks reguluje jedynie podstawowe zasady sytuowania budynków. Dodatkowo analizując przepisy niniejszego działu należy mieć na uwadze określoną w przepisach ogólnych podstawową zasadę Kodeksu dotyczącą sytuowania obiektów budowlanych (art. 19). Zgodnie z nią zasady sytuowania obiektów budowlanych na działce, z zastrzeżeniem przepisów odrębnych, określa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Tym samym przepisy niniejszego działu stosujemy, gdy plan miejscowy nie reguluje kwestii odległości pomiędzy budynkiem a granicą działki.

Ponadto przeniesienie zasad sytuowania budynków z rozporządzenia wydawanego przez właściwego ministra do Kodeksu oznacza, że w kwestii odległości budynku od granicy z sąsiednią działką nie będzie już możliwe udzielenie inwestorowi tzw. odstępstwa od przepisów, które są dopuszczalne obecnie na podstawie art. 9 ustawy – Prawo budowlane. Należy zaznaczyć, że odstępstwo jest możliwe jedynie od określonych w rozporządzeniu przepisów techniczno-budowlanych, a upoważnienie do udzielenia zgody na odstępstwo jest udzielone przez ministra, który przepisy rozporządzenia wydał. Natomiast odstępstwo od przepisów Kodeksu nie będzie mogło być udzielone ani przez ministra ani przez jakikolwiek inny organ. Rolę instytucji zgody właściwego organu administracji publicznej na odstępstwo przejmie omówiona wyżej zgoda właściciela sąsiedniej działki.

Jednocześnie za regulacje dotyczące sytuowania nie uważa się określonych przepisami odległości obiektów budowlanych od innych obiektów budowlanych, ponieważ wiążą się one z techniczną specyfiką każdego obiektu, a nie z obiektywnymi odległościami od granicy działki.

4.5. Dział V. Proces budowlany.

4.5.1. Rozdział 1. Postanowienia ogólne.

W dotychczas obowiązującej ustawie – Prawo budowlane generalną zasadą rozpoczęcia procesu budowlanego było uzyskanie pozwolenia na budowę w formie decyzji administracyjnej, z

zastrzeżeniem wyjątków dotyczących robót budowlanych wymagających dokonania zgłoszenia lub zwolnionych z tego obowiązku.

Natomiast na gruncie Kodeksu realizacja inwestycji polegających na budowie obiektu budowlanego wymaga uzyskania zgody budowlanej, z zastrzeżeniem wyjątków określonych w Kodeksie (art. 76) . Kodeks nie wprowadza jednak w tej materii radykalnych zmian. Ustanawia po prostu jedno wspólne pojęcie dla instytucji prawnych, które funkcjonują na gruncie ustawy – Prawo budowlane.

Zgoda budowlana udzielana jest w formie decyzji administracyjnej (pozwolenie na budowę) lub tzw. „milczącej zgody” (braku sprzeciwu w stosunku do zgłoszenia). Zgoda budowlana uzyskiwana jest w postępowaniu administracyjnym w przedmiocie pozwolenia na budowę albo w uproszczonej procedurze opartej o zgłoszenie lub zgłoszenie budowy z dołączonym projektem urbanistyczno-architektonicznym (tryby uproszczone).

Natomiast wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa nie wymaga zgody budowlanej, co stanowi duże ułatwienie dla realizowanych inwestycji. Od tej zasady Kodeks przewidział pewne wyjątki, które zostaną omówione w dalszej części. Jeżeli chodzi o same roboty budowlane wolne od obowiązku uzyskania zgody budowlanej, to należy podkreślić, że nie są one automatycznie zwolnione z obowiązku stosowania przepisów uregulowanych w Kodeksie. Kodeks w tym miejscu stanowi, że budowa obiektu budowlanego oraz wykonywanie robót budowlanych innych niż budowa, niewymagających zgody budowlanej, jest dopuszczalne pod warunkiem zgodności z przepisami prawa, w tym ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (art. 77). Zwłaszcza dotyczy to sprawy sytuowania obiektu budowlanego. Fakt, że obiekt budowlany nie wymaga zgody budowlanej, nie oznacza, że np. nie musi on zachować określonej w Kodeksie odległości od granicy działki.

W ustawie – Prawo budowlane obowiązek sporządzenia projektu budowlanego dotyczył jedynie inwestycji wymagających uzyskania pozwolenia na budowę. Natomiast Kodeks przewiduje obowiązek sporządzenia projektu budowlanego w przypadku budowy wymagającej uzyskania pozwolenia na budowę oraz w ściśle określonych przypadkach inwestycji wymagających zgłoszenia. Takie zgłoszenie określa się jako „zgłoszenie budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego” i można odnieść wrażenie, że jest nowym rozwiązaniem. Jednakże próby stworzenia takiej konstrukcji w stosunku do budynków mieszkalnych jednorodzinnych i sieci podjęto chociażby przy tworzeniu nowelizacji ustawy – Prawo budowlane (druk sejmowy 2710). Ponadto, podobna konstrukcja występuje w ustawie – Prawo budowlane w przypadku zgłoszenia budowy przyłączy oraz instalacji zbiornikowych na gaz płynny z pojedynczym zbiornikiem o pojemności do 7 m³, przeznaczonych do zasilania instalacji gazowych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych. Zgodnie z art. 30 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane, do takiego zgłoszenia należy dołączyć m.in. projekt zagospodarowania działki lub terenu (będący odpowiednikiem projektu urbanistyczno-architektonicznego). Różnica, jeżeli chodzi o takie zgłoszenie budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego, które reguluje Kodeks, polega na tym, że wymagania przedmiotowego zgłoszenia bardziej przypominają wniosek o pozwolenie na budowę, tyle że rozpatrywany w uproszczonym trybie. Można więc powiedzieć, że procedura zgłoszenia budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego łączy ze sobą elementy postępowania administracyjnego dotyczącego pozwolenia na budowę oraz postępowania w sprawie zgłoszenia, które już obecnie są uregulowane w ustawie – Prawo budowlane.

Kodeks w art. 78, w ślad za ustawą – Prawo budowlane, reguluje sporządzanie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia (tzw. plan bioz). W tej materii nie przewidziano zmian, zwłaszcza że wymóg sporządzenia „planu bioz” jest narzucony przepisami Unii Europejskiej.

Zarówno w przepisach ustawy – Prawo budowlane, jak i Kodeksie, określono wymóg opracowania projektu budowlanego w sposób zgodny z przepisami, ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w razie jego braku – decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (art. 79 § 2). Jednakże w zakresie samego projektu budowlanego Kodeks przewidział duże zmiany.

Kodeks, inaczej niż ma to miejsce w przepisach ustawy – Prawo budowlane, określa zawartość projektu budowlanego. Przypomnieć należy, że w ustawie – Prawo budowlane projekt budowlany składa się przede wszystkim z projektu zagospodarowania działki lub terenu oraz projektu architektoniczno-budowlanego.

Projekt zagospodarowania działki lub terenu sporządzony jest na aktualnej mapie i obejmuje: określenie granic działki lub terenu, usytuowanie, obrys i układy istniejących i projektowanych obiektów budowlanych, sieci uzbrojenia terenu, sposób odprowadzania lub oczyszczania ścieków, układ komunikacyjny i układ zieleni, ze wskazaniem charakterystycznych elementów, wymiarów, rzędnych i wzajemnych odległości obiektów, w nawiązaniu do istniejącej i projektowanej zabudowy terenów sąsiednich. Natomiast zasadniczym zadaniem projektu architektoniczno-budowlanego jest określenie funkcji, formy i konstrukcji obiektu budowlanego, jego charakterystyki energetycznej i ekologicznej oraz wskazanie niezbędnych rozwiązań technicznych i materiałowych.

Rozwiązanie wskazane w Kodeksie przewiduje podział projektu budowlanego na dwie części: projekt urbanistyczno-architektoniczny oraz projekt techniczny. Każdy z nich zawiera elementy projektu architektoniczno-budowlanego oraz zagospodarowania działki lub terenu (art. 80 § 1).

Projekt urbanistyczno-architektoniczny określa w szczególności granice działki, obszar oddziaływania obiektu, zamierzony sposób zagospodarowania terenu, jak również podstawowe parametry obiektu budowlanego (jak np. powierzchnia zabudowy, powierzchnia całkowita, kubatura) oraz zewnętrzne wymiary poziome i pionowe, wysokość górnej krawędzi elewacji, geometrię dachu. Istotne jest również, że część rysunkowa projektu urbanistyczno-architektonicznego jest sporządzana na aktualnej mapie, czyli przeznaczonej do celów projektowych (art. 80 § 2). Oczywiście jest również, że nie chodzi tu o oryginalne mapy (bowiem te są w posiadaniu państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego), ale o kopie takich map potwierdzone stosownymi klauzulami wymaganymi przez przepisy szczególne (Prawo geodezyjne i kartograficzne).

Natomiast projekt techniczny obejmuje swym zakresem formę i konstrukcję obiektu budowlanego z uwzględnieniem jego charakterystyki energetycznej i ekologicznej. Ważnym elementem tego opracowania projektowego jest określenie etapów budowy, po których zrealizowania należy dokonać odbioru robót (art. 80 § 4). Podkreślić należy, że w aktualnie obowiązującym stanie prawnym taki obowiązek nie był nakładany przy sporządzaniu projektu zagospodarowania działki lub terenu czy też projektu architektoniczno-budowlanego.

Projektu technicznego nie sporządza się, jeżeli jest to uzasadnione rodzajem obiektu budowlanego i całość zamierzenia budowlanego może być uwzględniona w projekcie urbanistyczno-architektonicznym (art. 80 § 6).

Należy przy tym zauważyć, że określenie w Kodeksie katalogów elementów, jakie muszą zawierać projekty urbanistyczno-architektoniczne i projekty techniczne, nie oznacza, że projekty te nie mogą zawierać dodatkowych rysunków czy informacji, jeżeli są potrzebne inwestorowi. Natomiast brak w projekcie urbanistyczno-architektonicznym elementów określonych w Kodeksie powinien skutkować wezwaniem przez organ administracji architektoniczno-budowlanej do jego uzupełnienia.

Główny projektant i projektant sprawdzający składają i dołączają do projektu urbanistyczno-architektonicznego oraz projektu technicznego oświadczenie o ich kompletności oraz sporządzeniu zgodnie z przepisami prawa, decyzjami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 80 § 5). W konsekwencji biorą na siebie odpowiedzialność za kompletność i poprawność merytoryczną projektu. Oświadczenie takie ma również istotne znaczenie dowodowe przy wydawaniu zgody budowlanej. Warto dodać, że obowiązek ten dotyczy wszystkich projektantów, a nie tylko głównego projektanta, ponieważ wszystkie przepisy dotyczące głównych projektantów stosuje się do innych projektantów

uczestniczących w opracowaniu projektu budowlanego. Obowiązek dołączenia podobnego oświadczenia istnieje również na gruncie ustawy – Prawo budowlane.

Na marginesie można wskazać, że przepisy dotyczące projektu budowlanego stosuje się odpowiednio do projektu rozbiórki (art. 83).

Kodeks określa listę uzgodnień, jakie należy uzyskać w ramach projektu budowlanego. Obecnie w praktyce projektanci mają spore problemy z ustaleniem, z kim projekt powinien być uzgodniony, gdyż o tym stanowią przepisy spoza prawa budowlanego. Zawarta w Kodeksie zamknięta lista podmiotów, z którymi należy uzgodnić projekt budowlany, powinna wyeliminować te wątpliwości (art. 79 § 3). Jednocześnie o tym, w jakich przypadkach uzgodnienia powinny mieć miejsce decydują przepisy odrębne.

Kodeks nieco inaczej reguluje sprawy dotyczące sprawdzania projektu budowlanego. Dokonuje tego w sposób pozytywny (sprawdzenie będzie wymagane w przypadkach ściśle określonych w Kodeksie), podczas gdy ustawa – Prawo budowlane tworzyła regulację o charakterze negatywnym (zasadą był obowiązek sprawdzenia, chyba że ustawa zwalniała z takiego obowiązku). Projekt budowlany wymaga sprawdzenia w przypadku: obiektu budowlanego o skomplikowanej konstrukcji, obszaru oddziaływania obiektu wykraczającego poza granice działki lub nowych, niesprawdzonych w krajowej praktyce, rozwiązań technicznych. Natomiast mimo spełniania tych przesłanek nie będą wymagały sprawdzenia projekty budowlane budynków mieszkalnych o kubaturze poniżej 1000 m³, a w przypadku pozostałych budynków o kubaturze poniżej 5000 m³ (art. 81).

Zupełnie nowym rozwiązaniem, które uregulowano w przedmiotowym rozdziale Kodeksu, jest wydawanie i rozpowszechnianie przez właściwych ministrów wzorców, przykładów i standardów zalecanych do wykorzystania przy projektowaniu, budowie i utrzymaniu obiektów budowlanych (art. 84). Dokumenty te nie miałyby oczywiście charakteru wiążącego. Tym samym nie byłoby obowiązku ich stosowania. Niemniej w przypadku, gdyby uczestnicy procesu budowlanego zastosowali się do takich dokumentów, nie powinni z tego tytułu ponosić negatywnych konsekwencji, zwłaszcza przy odpowiedzialności karnej czy zawodowej. Upoważnienie właściwych ministrów do wydawania i rozpowszechniania ww. dokumentów przyczyni się do łatwiejszego dostępu do norm technicznych oraz ujednolicenia podejścia do problematyki budowlanej tam, gdzie jest to możliwe i zasadne.

W przedmiotowym rozdziale umieszczono szereg delegacji ustawowych do wydania przepisów wykonawczych, które w większości stanowią rozwiązania zaproponowane w ustawie – Prawo budowlane. Wskazać należy tu na delegację dla właściwego ministra do obligatoryjnego uregulowania w drodze rozporządzenia warunków technicznych dla budynków. Natomiast fakultatywnie mogą zostać uregulowane warunki techniczne dla obiektów budowlanych nie będących budynkami. Rozporządzenia wydawane na podstawie delegacji ustawowej zawartej w omawianym przepisie powinny spełniać wymagania ogólne Kodeksu budowlanego. Przedmiotowa regulacja jest wzorowana na art. 7 ustawy – Prawo budowlane (art. 86).

Warto podkreślić, że Kodeks podtrzymuje instytucję odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, którą uregulowano w art. 9 ustawy – Prawo budowlane. Zgodnie z tym rozwiązaniem zgody na odstępstwo od przepisów rozporządzeń zawierających przepisy techniczno-budowlane udziela organ administracji architektoniczno-budowlanej po uzyskaniu upoważnienia ministra, który wydał konkretne rozporządzenie (art. 87).

4.5.2. Rozdział 2. Przygotowanie budowy.

Generalną zasadą Kodeksu, w oparciu o którą można rozpocząć budowę obiektu budowlanego, jest zgoda budowlana (art. 88). Zgoda budowlana, jak było już wcześniej wspomniane, udzielana jest w

formie decyzji administracyjnej lub milczącej zgody (braku sprzeciwu do zgłoszenia w terminie określonym w Kodeksie). Natomiast wyjątkiem od przedmiotowej zasady jest enumeratywny katalog obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga uzyskania zgody budowlanej (art. 89). Katalog obiektów niewymagających zgody budowlanej stanowi powielenie katalogu obiektów budowlanych niewymagających ani pozwolenia na budowę, ani zgłoszenia, określonych w ustawie – Prawo budowlane, jak również mieści się w nim szereg obiektów budowlanych, które zgodnie z obowiązującymi regulacjami ustawy – Prawo budowlane objęte są obowiązkiem dokonania zgłoszenia robót budowlanych. Podkreślić należy również, że wśród obiektów budowlanych nie wymagających zgody budowlanej znalazły się dwa nowe obiekty, wcześniej nie określone w ustawie – Prawo budowlane, tj. perony i drogowe stacje meteorologiczne (art. 89 pkt 6 i 15).

Udzielenie zgody budowlanej jest niedopuszczalne, jeżeli budowa została rozpoczęta bez wymaganej zgody budowlanej, albo gdy na terenie objętym zgłoszeniem budowy lub wnioskiem o wydanie pozwolenia na budowę znajduje się obiekt budowlany, w stosunku do którego orzeczono nakaz rozbiórki (art. 88 § 2). Ten pierwszy przypadek stanowi samowolę budowlaną, a postępowanie w tym zakresie prowadzą organy nadzoru budowlanego.

Zgoda budowlana dotyczy całego zamierzenia budowlanego, co przypomina obecną konstrukcję art. 33 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, ale dotyczącą tylko pozwoleń na budowę. W przypadku zamierzenia obejmującego więcej niż jeden obiekt, zgoda może dotyczyć wybranych obiektów lub zespołu obiektów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem (art. 88 § 3). W takim przypadku inwestor jest obowiązany przedstawić projekt urbanistyczno-architektoniczny całego zamierzenia.

Istotne jest przy tym, że Kodeks daje możliwość załatwienia w jednym postępowaniu spraw, których część wymaga pozwolenia na budowę, a druga część – zgłoszenia. Zgodnie z Kodeksem, jeżeli zamierzenie budowlane obejmuje budowę obiektów budowlanych wymagających zgody budowlanej w drodze pozwolenia na budowę i zgłoszenia budowy, to, na wniosek inwestora, zamierzenie budowlane może zostać objęte jednym postępowaniem w sprawie pozwolenia na budowę, a zgoda może być udzielona w drodze jednego pozwolenia na budowę (art. 88 § 5). Wybór pozostawia się inwestorowi.

Inwestor ma również możliwość uzyskania pozwolenia na budowę, jeżeli dla konkretnego zamierzenia wymagane jest tylko zgłoszenie (art. 88 § 4). Inwestorzy często są zainteresowani uzyskaniem decyzji o pozwoleniu na budowę zamiast zgłoszenia, ze względu na dofinansowania z Unii Europejskiej, gdzie do uzyskania środków finansowych wymagane jest przedstawienie decyzji administracyjnych. Dotychczas inwestorzy mieli z tym sporo problemów. Kodeks wychodzi tym problemom naprzeciw.

Stosownie do definicji zgody budowlanej zawartej w słowniczku pojęć Kodeksu (art. 3 pkt 41), uzyskuje się ją w ramach postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę albo w uproszczonej procedurze zgłoszenia budowy (zgodą jest tu brak sprzeciwu właściwego organu).

W myśl zaproponowanego w Kodeksie rozwiązania pozwolenie na budowę wymagane jest w przypadku budowy obiektów budowlanych nie podlegających wyłączeniu z obowiązku uzyskania zgody budowlanej oraz w odniesieniu do budowy obiektów nie podlegających procedurze zgłoszenia budowy z dołączonym projektem urbanistyczno-architektonicznym lub bez tego projektu. Zasadą więc ma być, że zgoda budowlana przybiera formę decyzji administracyjnej, chyba że Kodeks przewiduje inną formę. Ponadto zawsze, gdy zamierzenie budowlane będzie przedsięwzięciem, które wymaga, zgodnie z odrębnymi przepisami, przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko oraz przeprowadzenia oceny oddziaływania na obszar Natura 2000, konieczne będzie uzyskanie pozwolenia na budowę (art. 90 § 2). Obecnie podobne rozwiązanie zostało zastosowane w art. 29 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane.

Uregulowane w Kodeksie postępowanie w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę powtarza szereg sprawdzonych w ustawie – Prawo budowlane rozwiązań. Wniosek o wydanie pozwolenia na budowę inwestor zobowiązany jest złożyć przed zamierzonym terminem rozpoczęcia budowy do organu administracji architektoniczno-budowlanej (art. 91 § 1). Stronami w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę są inwestor oraz właściciele, użytkownicy wieczyści lub zarządcy nieruchomości znajdujących się w obszarze oddziaływania obiektu (art. 90 § 3). Przepisu art. 31 Kpa nie stosuje się w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę (art. 90 § 4). Wyjątkiem w stosunku do powyższych regulacji dotyczących stron postępowania i braku zastosowania art. 31 Kpa jest postępowanie w sprawie pozwolenia na budowę wymagające udziału społeczeństwa zgodnie z przepisami o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (art. 90 § 5). W tym przypadku art. 31 Kpa znajduje zastosowanie, a strony ustala się wg art. 28 Kpa. Podobnie uregulowano przepisy art. 28 ust. 2-4 ustawy – Prawo budowlane.

Natomiast w Kodeksie inaczej przedstawia się kwestia dołączenia projektu budowlanego do wniosku o pozwolenie na budowę. Do wniosku należy dołączyć tylko jeden egzemplarz projektu urbanistyczno-architektonicznego w celu ostemplowania oraz dwa egzemplarze na nośnikach elektronicznych w formacie do odczytu, wraz z wymaganymi decyzjami, opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami lub sprawdzeniami oraz oświadczeniem o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 91 § 2). Projekt techniczny obiektu budowlanego inwestor przedkłada organowi administracji architektoniczno-budowlanej dopiero po uzyskaniu zgody budowlanej, ale przed rozpoczęciem budowy (art. 94 § 1). Identycznie jak w przypadku projektu urbanistyczno-architektonicznego inwestor przedkłada jeden egzemplarz projektu technicznego w celu ostemplowania oraz dwa egzemplarze na nośnikach elektronicznych w formacie do odczytu (art. 94 § 2). Stanowi to ogromne ułatwienie dla inwestorów, nie tylko pod względem formalnym, ale i finansowym (ze względu na to, że nie trzeba będzie dołączać aż 4 papierowych egzemplarzy projektu budowlanego, jak ma to obecnie miejsce).

Organ administracji architektoniczno-budowlanej bezzwłocznie wydaje inwestorowi odpłatnie dziennik budowy oraz zwraca ostemplowany pieczęcią urzędową egzemplarz projektu technicznego (art. 94 § 2). Ostemplowanie projektu przez organ jest dokonywane w celach dowodowych.

Zauważyć przy tym należy, że sprawdzeniu przez organ administracji architektoniczno-budowlanej podlega jedynie projekt urbanistyczno-architektoniczny. Zakres sprawdzenia obejmuje kompletność tego projektu, sporządzenie projektu przez osobę posiadającą odpowiednie uprawnienia budowlane i należącą do właściwej izby samorządu zawodowego, zgodność projektu z przepisami, w tym z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, jeżeli dotyczą one tej działki lub terenu, albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także prawidłowość określenia w projekcie urbanistyczno-architektonicznym obszaru oddziaływania obiektu (art. 92 § 1).

W sytuacji stwierdzenia braków w projekcie urbanistyczno-architektonicznym w powyższym zakresie, organ nakłada na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek usunięcia ich w terminie 6 miesięcy. Postanowienie w przedmiotowym zakresie może zostać wydane tylko raz, a inwestorowi przysługuje na nie zażalenie (art. 92 § 3). Co więcej, organ zobowiązany jest wezwać inwestora do uzupełnienia braków w zakresie projektu urbanistyczno-architektonicznego nie później niż w terminie 14 dni od dnia wpływu wniosku o wydanie pozwolenia na budowę (art. 92 § 2).

W tym miejscu należy wskazać, że zakres sprawdzenia projektu urbanistyczno-architektonicznego w stosunku do zakresu sprawdzenia projektu budowlanego, określonego w ustawie – Prawo budowlane rozszerzony został m.in. o sprawdzenie prawidłowości określenia obszaru oddziaływania obiektu. Istotnym z punktu inwestora jest natomiast ściśle określony termin 6 miesięcy na uzupełnienie wniosku i projektu urbanistyczno-architektonicznego pod względem materialnym (art. 92 § 3), a także 14-dniowy termin na wezwanie inwestora do uzupełnienia wniosku pod względem formalnym (art. 92 § 3). Obowiązująca w powyższym zakresie regulacja ustawy – Prawo budowlane

dawała organom możliwość dowolnego określenia terminu na uzupełnienie wniosku i projektu, co często nie pokrywało się z rzeczywistym czasem potrzebnym do uzupełnienia przez inwestora braków w dokumentacji. Kodeksowe rozwiązania mają znacznie przyspieszyć rozpatrywanie wniosków przez organy administracji architektoniczno-budowlanej, a także wyeliminować mnogość niepotrzebnych wezwań do uzupełnienia braków.

Natomiast regulacje Kodeksu w zakresie zamkniętej listy dodatkowych warunków i obowiązków, które mogą znaleźć się w decyzji o pozwoleniu na budowę oraz w zakresie konsekwencji wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzje o pozwoleniu na budowę stanowią powtórzenie przepisów obecnie obowiązujących w tym zakresie (art. 93 i art. 95).

Bardzo duża zmiana zajdzie w zakresie trwałości decyzji o pozwoleniu na budowę. Zgodnie z Kodeksem nie stwierdza się nieważności decyzji o pozwoleniu na budowę, jeżeli na jej podstawie obiekt budowlany został wybudowany, a od uzyskania zgody na użytkowanie upłynął 1 rok (art. 96 § 1). Ponadto nie uchyla się decyzji o pozwoleniu na budowę, w wyniku wznowienia postępowania, jeżeli na jej podstawie obiekt budowlany został wybudowany, a od uzyskania zgody na użytkowanie upłynął 1 rok (art. 96 § 2). W powyższych przypadkach właściwy organ administracji publicznej stwierdza wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem prawa (art. 96 § 3).

Nie jest to rozwiązanie nowe, ponieważ występuje już w kilku tzw. specustawach, ale nie miało ono zastosowania systemowego (jako ogólna zasada). Doświadczenie pokazało, że tam, gdzie takie rozwiązanie zastosowano, zdecydowanie spełniło swoją rolę. Tym samym można z całą pewnością założyć, że zaproponowane w Kodeksie rozwiązania zapewnią stabilność w budownictwie, a także wzmocnią prawo własności. Zabezpieczy to przed sytuacją, że np. z powodu nieprawidłowości przy wydawaniu pozwolenia na budowę budynek wielorodzinny zostanie po latach rozebrany, mimo że jego istnienie przez ten okres nie stworzyło zagrożenia dla bezpieczeństwa, a ponadto wkomponował się w zagospodarowaną przestrzeń.

Drugą z określonych w Kodeksie formą uzyskania zgody budowlanej jest zgłoszenie budowy. Jest to forma uproszczona w stosunku do pozwolenia na budowę. Podstawą udzielenia zgody budowlanej w postępowaniach uproszczonych jest zgłoszenie z dołączonym projektem urbanistyczno-architektonicznym lub zgłoszenie bez tego projektu (art. 98 § 1 i 2). Tryb uproszczony uzyskania zgody budowlanej (w zakresie zamierzenia budowlanego polegającego na budowie obiektu budowlanego) ma zastosowanie wyłącznie w enumeratywnie wyliczonych w Kodeksie przypadkach.

Zgłoszenie budowy obiektu budowlanego nie jest nowym rozwiązaniem, istnieje na gruncie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane. Powyższa ustawa również w sposób zamknięty wylicza obiekty budowlane oraz roboty budowlane, które pomimo braku obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę, wymagają dokonania zgłoszenia.

Poniekąd nowym rozwiązaniem zaproponowanym w Kodeksie jest procedura dokonania zgłoszenia z dołączonym projektem budowlanym (projekt urbanistyczno-architektoniczny dołącza się do zgłoszenia, a projekt techniczny przedkłada się organowi po skutecznym dokonaniu zgłoszenia), choć pewne załączki tej konstrukcji znaleźć można w art. 30 ust. 3 ustawy – Prawo budowlane lub rozwiązaniach nowelizacji tej ustawy (druk sejmowy 2710). Procedurą tą będzie objęta budowa obiektów budowlanych, które wprawdzie ze względu na swoją formę, konstrukcję techniczną oraz złożoność rozwiązań technicznych nie wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, jednakowoż stanowią bardziej skomplikowaną konstrukcję niż obiekty budowlane wskazane w katalogu obiektów objętych zgłoszeniem bez projektu. Wspomnieć należy, że przedmiotowym obowiązkiem zgłoszenia z dołączonym projektem objęta będzie m.in. budowa budynków mieszkalnych jednorodzinnych czy niektórych sieci, która na gruncie obowiązujących regulacji ustawy – Prawo budowlane jest objęta obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, ale ma być zwalniana z tego obowiązku ww. nowelizacją (druk 2710).

Ponadto z tej procedury będą mogli skorzystać inwestorzy, którzy zamierzają wybudować parterowe budynki handlowe lub usługowe o powierzchni zabudowy do 35 m², przy czym liczba tych obiektów na działce nie może przekraczać jeden na każde 1000 m² powierzchni działki (art. 98 § 1 pkt 3), wolnostojące trwale związane z gruntem tablice i urządzenia reklamowe (art. 98 § 1 pkt 5), reklamy świetlne i podświetlane usytuowane poza obszarem zabudowanym w rozumieniu przepisów o ruchu drogowym (art. 98 § 1 pkt 6).

Parterowe budynki handlowe lub usługowe są obiektami budowlanym, które nie były dotychczas wskazane w katalogu obiektów niewymagających uzyskania pozwolenia na budowę określonym w ustawie – Prawo budowlane. Co za tym idzie ich budowa wymagała uzyskania pozwolenia na budowę.

Natomiast tablice, urządzenia reklamowe oraz reklamy świetlne i podświetlane określone są w ustawie – Prawo budowlane, a ich instalowanie objęte jest obowiązkiem dokonania zgłoszenia. Objęcie ww. obiektów obowiązkiem dokonania zgłoszenia z projektem budowlanym spowodowane jest ich złożoną konstrukcją techniczną.

Katalog obiektów objętych obowiązkiem dokonania zgłoszenia w większości pokrywa się z katalogiem obiektów określonym w ustawie – Prawo budowlane (art. 98 § 2). W Kodeksie nie znalazły się natomiast wolnostojące kabiny telefoniczne, szafy słupy telekomunikacyjne, parkometry z własnym zasilaniem. Wspomniane obiekty mieszczą się bowiem w zakresie obiektów małej architektury sytuowanych na terenach publicznych (art. 98 § 2 pkt 10).

Do zgłoszenia budowy bez projektu urbanistyczno-architektonicznego , analogicznie jak to ma miejsce w obowiązującym stanie prawnym, należy dołączyć w zależności od potrzeb szkice i rysunki, a budowa takich obiektów nie wymaga prowadzenia dziennika budowy (art. 98 § 3 i 4), zbędne oraz niewłaściwe ze względów legislacyjnych byłoby więc wskazywanie tych obiektów.

Zgłoszenia na podstawie Kodeksu analogicznie, jak jest to uregulowane w ustawie – Prawo budowlane należy dokonać przed terminem zamierzonego rozpoczęcia budowy. Zgłoszenie dokonane po rozpoczęciu budowy nie wywiera skutków prawnych (art. 99 § 1). W zgłoszeniu należy określić usytuowanie i rodzaj obiektu budowlanego, a także zamierzony termin rozpoczęcia budowy (art. 99 § 2). Termin do wniesienia przez organ sprzeciwu został w Kodeksie budowlanym skrócony z 30 do 21 dni (art. 99 § 1). Fakt niezgłoszenia sprzeciwu w przypisanym terminie przez właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej powoduje powstanie po stronie inwestora uprawnienia do rozpoczęcia procesu budowlanego. Na żądanie inwestora organ administracji architektoniczno-budowlanej wydaje zaświadczenie o braku sprzeciwu do zgłoszenia (art. 99 § 5).

Kodeks budowlany przejmuje z ustawy – Prawo budowlane rozwiązania dotyczące wnoszenia sprzeciwu do zgłoszenia, a także regulacje nadające właściwym organom uprawnienia do nałożenia na inwestora obowiązku uzyskania pozwolenia, mimo złożenia przez inwestora zgłoszenia (art. 99 § 8).

Stosownie do regulacji zawartej w Kodeksie organ administracji architektoniczno-budowlanej wnosi sprzeciw w drodze decyzji, jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę, budowa jest niezgodna z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub innymi przepisami, nałożony obowiązek uzupełnienia zgłoszenia lub projektu urbanistyczno-architektonicznego nie został wykonany albo został wykonany nieprawidłowo, zgłoszenie dotyczy budowy tymczasowego obiektu budowlanego w miejscu, w którym obiekt taki istnieje (art. 99 § 7). Powyższe wyliczenie ma charakter wyczerpujący, a tym samym nie może być interpretowane rozszerzająco. Sformułowanie „wnosi sprzeciw” oznacza, że organ jest zobligowany do wniesienia sprzeciwu, w drodze decyzji, w sytuacji, gdy wystąpi przynajmniej jedna z wymienionych przesłanek.

Natomiast organ administracji architektoniczno-budowlanej może nałożyć na inwestora, w drodze decyzji, obowiązek uzyskania pozwolenia na wykonanie określonego obiektu lub robót budowlanych objętych obowiązkiem zgłoszenia, jeżeli ich realizacja może naruszać ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu lub spowodować zagrożenie bezpieczeństwa ludzi lub mienia, pogorszenie stanu środowiska lub stanu

zachowania zabytków, pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych lub wprowadzenie, utrwalenie bądź zwiększenie ograniczeń lub uciążliwości dla terenów sąsiednich (art. 99 § 8). Powyższe unormowanie analogicznie do regulacji ustawy – Prawo budowlane stanowi podstawę do orzekania przez organ administracji architektoniczno-budowlanej w ramach uznania administracyjnego. Do organu należeć będzie ocena, czy w konkretnym przypadku zasadny jest tryb uzyskania pozwolenia na budowę wiążący się z przeprowadzeniem procedury administracyjnej.

Nieistniejące na gruncie ustawy – Prawo budowlane, a wprowadzone w Kodeksie rozwiązania odnośnie zgłoszenia budowy obiektu budowlanego w szczególności odnoszą się do trybu zgłoszenia budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego (art. 98 § 1).

Inwestor w powyższym przypadku zobowiązany jest dołączyć do zgłoszenia jeden papierowy egzemplarz projektu urbanistyczno-architektonicznego w celu ostemplowania oraz dwa egzemplarze na nośnikach elektronicznych w formacie do odczytu, wraz z wymaganymi decyzjami, opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami lub sprawdzeniami oraz oświadczenie o prawie do dysponowania nieruchomością na cele budowlane (art. 99 § 2). Podobnie jak ma to miejsce w przypadku uzyskiwania pozwolenia na budowę, regulowanego przepisami Kodeksu, ostemplowany pieczęcią urzędową egzemplarz projektu urbanistyczno-architektonicznego jest zwracany inwestorowi, drugi egzemplarz, na nośniku elektronicznym, jest przekazywany do organu nadzoru budowlanego, a trzeci przechowywany przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 99 § 3).

Co więcej inwestor po upływie terminu do wniesienia sprzeciwu albo otrzymaniu zaświadczenia o braku sprzeciwu do zgłoszenia, a przed rozpoczęciem budowy, przedkłada organowi administracji architektoniczno-budowlanej jeden egzemplarz projektu technicznego w celu ostemplowania oraz dwa egzemplarze na nośnikach elektronicznych w formacie do odczytu (art. 100 § 1). Organ administracji architektoniczno-budowlanej bezzwłocznie wydaje inwestorowi odpłatnie dziennik budowy oraz zwraca ostemplowany pieczęcią urzędową egzemplarz projektu technicznego. Drugi egzemplarz projektu technicznego, na nośniku elektronicznym, jest przekazywany do organu nadzoru budowlanego, a trzeci przechowywany przez organ administracji architektoniczno-budowlanej (art. 100 § 2).

Informacje o zgłoszeniu budowy z dołączonym projektem budowlanym organ administracji architektoniczno-budowlanej zamieszcza w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu. Zamieszczeniu podlega informacja o dokonaniu zgłoszenia, zawierająca adres i opis projektowanego obiektu, ewentualnie informacja o wniesieniu sprzeciwu, a w przypadku upływu terminu do wniesienia sprzeciwu albo wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu do zgłoszenia informacja o niewniesieniu sprzeciwu albo o uchyleniu sprzeciwu (art. 101).

Ponadto należy podkreślić, że w Kodeksie wprost uregulowana została kwestia dnia wniesienia sprzeciwu przez organ. Kodeks stanowi, że za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu art. 3 pkt 13 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (Dz. U. poz. 1529) albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ Kpa, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego (art. 99 § 9).

Natomiast w razie konieczności uzupełnienia zgłoszenia lub projektu urbanistyczno-architektonicznego organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia, braków w zgłoszeniu lub projekcie. Postanowienie może być wydane tylko raz i przysługuje na nie zażalenie. W takim przypadku termin do wniesienia sprzeciwu liczy się od dnia uzupełnienia zgłoszenia lub projektu budowlanego (art. 99 § 6). Przypomnieć należy, że obowiązująca ustawa – Prawo budowlane nie określała tego terminu, kwestia ta pozostawała do decyzji organu administracji architektoniczno-budowlanej. Ponadto ograniczenie ilości wezwań do uzupełnienia braków w zgłoszeniu ma na celu znaczne przyspieszenie działań organów.

Zgodę budowlaną można w każdym czasie przenieść na inną osobę. Inwestor, na rzecz którego przeniesiono zgodę budowlaną, zawiadamia w terminie 7 dni od dnia przeniesienia zgody budowlanej organ, dołączając oświadczenie o posiadaniu zgody dotychczasowego inwestora na przeniesienie oraz o przejęciu tych praw i obowiązków. Oświadczenie składa się, pod rygorem odpowiedzialności karnej, do organu administracji architektoniczno-budowlanej i organu nadzoru budowlanego. Niezłożenie oświadczenia do tych organów czyni przeniesienie zgody budowlanej bezskutecznym (art. 103).

Kodeks reguluje przedmiotowe przeniesienie w sposób odmienny niż czyni to ustawa – Prawo budowlane w stosunku do przeniesienia pozwolenia na budowę. Przede wszystkim ta instytucja była przewidziana jedynie do pozwoleń na budowę, a tym samym w przypadku zgłoszeń takiej możliwości nie było. Natomiast fakt, że przenieść można zgodę budowlaną, oznacza, iż przeniesienie nie dotyczy tylko pozwoleń na budowę, ale również praw i obowiązków związanych ze zgłoszeniami. Drugą różnicą jest również to, że aby przenieść zgodę budowlaną, nie ma konieczności dostarczania zgody dotychczasowego inwestora o przeniesieniu tych praw. Wystarczy, że „nowy” inwestor (podmiot, na którego ma być zgoda przeniesiona) złoży oświadczenie o posiadaniu zgody dotychczasowego właściciela.

Przeniesienie zgody budowlanej udzielonej w formie pozwolenia na budowę będzie wymagało uzyskania decyzji.

Zgoda budowlana wygasa jeżeli budowa nie została rozpoczęta przed upływem 3 lat od dnia wydania dziennika budowy, od dnia w którym upłynął termin do wniesienia sprzeciwu, od dnia w którym decyzja o pozwoleniu na budowę stała się ostateczna lub została przerwana na czas dłuższy niż 3 lata lub na wniosek inwestora. Nowością jest więc wygaśnięcie zgody budowlanej, jeżeli tylko wystąpi o to inwestor (art. 104). Warto również zaznaczyć, że wygaśnięcie zgody budowlanej jest zupełnie nowym rozwiązaniem w prawie, bowiem dotyczy nie tylko wygaśnięcia decyzji administracyjnych (pozwoleń na budowę), ale również czynności polegających na niewniesieniu sprzeciwu do zgłoszenia.

W przypadku stwierdzenia wygaśnięcia zgody budowlanej w drodze decyzji lub stwierdzenia nieważności albo uchylecia decyzji o pozwoleniu na budowę rozpoczęcie albo wznowienie budowy może nastąpić po wydaniu pozwolenia na budowę (art. 104 § 3).

Nowym rozwiązaniem przewidzianym w Kodeksie jest również zawiadamianie o czynnościach postępowania poprzez obwieszczenie w siedzibie organu, w sytuacji gdy liczba stron przekracza 20 oraz w przypadku nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym (art. 106 § 1). Przez nieruchomość o nieuregulowanym stanie prawnym rozumie się nieruchomość, dla której ze względu na brak księgi wieczystej, zbioru dokumentów albo innych dokumentów nie można ustalić osób, którym przysługują do niej prawa rzeczowe (art. 106 § 3). Regulację dotyczącą doręczeń pism poprzez obwieszczenie w siedzibie organu odpowiednio stosuje się również w przypadku, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie żyją i nie przeprowadzono lub nie zostało zakończone postępowanie spadkowe, w razie śmierci strony w trakcie postępowania, jeśli jej spadkobiercy nie wykażą praw do spadku w terminie 6 miesięcy od dnia otwarcia spadku. W przypadku niemożności ustalenia adresu strony do doręczeń pisma doręcza się na adres określony w katastrze nieruchomości (art. 106 § 4). Brak adresu w katastrze nieruchomości skutkuje pozostawieniem pisma w aktach sprawy, ze skutkiem doręczenia (art. 106 § 5).

Powyższe rozwiązania wyeliminują szereg problematycznych spraw, które nie mogą być kontynuowane przez długi czas albo w ogóle nie mogą zostać załatwione ze względu na nieuregulowany stan prawny nieruchomości.

4.5.3. Rozdział 3. Budowa.

Przedmiotem regulacji omawianego rozdziału Kodeksu pozostają sprawy dotyczące ustanowienia kierownika budowy, jego obowiązków m.in. w zakresie przejścia obowiązków kierownika, prowadzenia dziennika budowy oraz umieszczenia tablicy informacyjnej. Określono również zakres prac przygotowawczych, warunki istotnego odstąpienia od projektu budowlanego, jak również zasady prowadzenia dziennika budowy oraz kwestie dotyczące dokonania odbioru etapów budowy.

Wszystkie wskazane powyżej unormowania, poza regulacjami dotyczącymi odbioru etapów budowy, występują już na gruncie ustawy – Prawo budowlane. Na gruncie Kodeksu zostały one dostosowane do regulacji w zakresie uzyskiwania zgody budowlanej.

Identycznie, jak ma to miejsce w ustawie – Prawo budowlane ustanowienie kierownika budowy należy do obowiązków inwestora (art. 107 § 1). Kierownik budowy musi zostać ustanowiony w przypadku budowy wymagającej uzyskania pozwolenia na budowę, a także w przypadku budowy wymagającej dokonania zgłoszenia z dołączonym projektem.

Organ administracji architektoniczno-budowlanej, na wniosek inwestora, może, w drodze postanowienia, zwolnić go z obowiązku ustanowienia kierownika budowy. Powyższe zwolnienie musi jednak być uzasadnione nieznacznym stopniem skomplikowania robót budowlanych lub innymi ważnymi względami (art. 107 § 2).

Każdy obiekt budowlany budowany na podstawie pozwolenia na budowę oraz niektóre obiekty budowane w oparciu o zgłoszenie budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego, jak również budowa przyłączy, podlegają geodezyjnemu wyznaczeniu w terenie, a po wybudowaniu – geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, obejmującej położenie na gruncie (art. 108 § 1).

Rozpoczęcie budowy następuje z chwilą rozpoczęcia prac przygotowawczych na terenie budowy. Do prac przygotowawczych należą wytyczenie geodezyjne obiektu, zagospodarowanie terenu budowy, w tym zabezpieczenie tego terenu oraz urządzenie zaplecza budowy, wykonanie przyłączy na potrzeby budowy. Prace przygotowawcze mogą być wykonywane wyłącznie na terenie objętym zgodą budowlaną (art. 109 § 2-4).

Nowym rozwiązaniem przewidzianym w Kodeksie jest regulacja stanowiąca, że rozpoczęcie budowy wymagającej pozwolenia na budowę albo zgłoszenia dołączonym projektem budowlanym bez dziennika budowy traktuje się jak budowę prowadzoną bez wymaganej zgody budowlanej, czyli jako samowolę budowlaną, co ma zapobiec traktowaniu tego dokumentu urzędowego jako mało znaczącego elementu budowy (art. 109 § 1). Ponadto, w przypadku utraty dziennika budowy należy wstrzymać prowadzenie robót budowlanych do czasu uzyskania nowego dziennika budowy (art. 110 § 3). W nowym dzienniku budowy nie dokonuje się odtworzenia wpisów dokonanych w utraconym dzienniku budowy, jednakże kierownik budowy opisuje wpisem dotychczasowy przebieg dokonanych robót (art. 110 § 3).

Podobnie jak ma to miejsce w ustawie – Prawo budowlane szczegółowe wymagania odnośnie wydawania dotyczące wzoru i sposobu prowadzenia dziennika budowy zostaną określone na podstawie delegacji ustawowej w rozporządzeniu właściwego ministra (art. 110 § 5).

Kodeks przewiduje również możliwość dokonania istotnego odstąpienia od projektu budowlanego lub warunków zawartych w pozwoleniu na budowę, pod warunkiem uzyskania zgody budowlanej, która w przypadku decyzji o pozwoleniu na budowę jest udzielana w drodze decyzji o zmianie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 111 § 1).

Katalog istotnych odstępstw, analogicznie jak w ustawie – Prawo budowlane, ma charakter zamknięty (art. 111 § 2). Wskazane w Kodeksie odstępstwa polegające na: naruszeniu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zmianie charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego (wysokości, długości lub szerokości obiektu budowlanego), w wyniku której zwiększa się obszar oddziaływania obiektu, naruszeniu wymagań dotyczących dostępności obiektu budowlanego dla osób

niepełnosprawnych, a także odstępstwa wymagające uzyskania nowych lub zmiany dotychczasowych decyzji, opinii, uzgodnień, pozwoleń lub sprawdzeń, są powtórzeniem odstępstw z ustawy – Prawo budowlane. Wśród wymienionych w Kodeksie odstępstw nie ma odstępstwa dotyczącego zakresu objętego projektem zagospodarowania działki lub terenu, ze względu na fakt, że Kodeks nie przewiduje projektu zagospodarowania działki lub terenu. Nie ma również wśród tych odstępstw zmiany zamierzonego sposobu użytkowania, jako sprawy spoza zakresu prawa budowlanego. Ponadto zawężono w stosunku do obecnych rozwiązań traktowania jako istotnego odstąpienia zmian charakterystycznych parametrów obiektu budowlanego (np. wysokość). Taka zmiana będzie kwalifikowana jako istotne odstąpienie, jeżeli nastąpi jednocześnie powiększenie lub przesunięcie obszaru oddziaływania obiektu budowlanego na inne nieruchomości (art. 111 § 2 pkt 3). Tym samym zostanie wyeliminowany przepis, którego literalna interpretacja sprowadza się do absurdu, że np. podwyższenie obiektu o centymetr jest traktowana jako istotne odstąpienie.

Kwalifikacji zamierzonego odstąpienia, tak jak ma to miejsce w ustawie – Prawo budowlane, dokonuje główny projektant (projektant). W przypadku uznania, że zamierzone odstępstwo nie jest istotne, jest on obowiązany zamieścić w projekcie budowlanym odpowiednie informacje (rysunek i opis) dotyczące tego odstępstwa oraz informacji o odstępstwie w dzienniku budowy (art. 111 § 3).

Nowym rozwiązaniem jest natomiast obowiązek potwierdzenia przez inspektora nadzoru technicznego odstępstwa dotyczącego konstrukcji obiektu budowlanego (art. 111 § 4). Ponadto Kodeks przewiduje możliwość wydania przez organ nadzoru budowlanego na wniosek inwestora zaświadczenia potwierdzającego kwalifikację zamierzonego odstępstwa (art. 111 § 5). Do wydawania zaświadczeń stosować się będzie przepisy Kpa, zgodnie z zasadą ogólną Kodeksu.

W rozdziale uregulowane zostały również sprawy związane z odbiorem etapów budowy obiektu budowlanego (art. 112). Wyjaśnić przy tym należy, że regulację nieco zbliżoną do odbioru etapów budowy przewiduje ustawa – Prawo budowlane. Kierownik budowy, na gruncie ustawy – Prawo budowlane, zobowiązany jest zgłosić inwestorowi do sprawdzenia lub odbioru wykonane roboty ulegające zakryciu bądź zanikające. Natomiast sprawdzanie i odbiór robót budowlanych ulegających zakryciu lub zanikających należy do obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego. Protokoły tych odbiorów stanowią dokumentację budowy. Jednakże w porównaniu do instytucji uregulowanej w ustawie – Prawo budowlane Kodeks idzie w przedmiotowych sprawach znacznie dalej. Przede wszystkim zapewnienie dokonania odbioru etapów budowy wskazanych w projekcie budowlanym lub w rozporządzeniu wykonawczym do Kodeksu należy do obowiązków inwestora (art. 112 § 1). Odbiór etapu budowy polega na sprawdzeniu zgodności wykonania robót budowlanych z projektem, warunkami zawartymi w pozwoleniu na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej (art. 112 § 2).

Odbioru etapu budowy dokonuje inspektor nadzoru technicznego. Potwierdza ten odbiór wpisem do dziennika budowy oraz protokołem odbioru, którego jeden egzemplarz doręcza się inwestorowi, a drugi egzemplarz - sprawdzający przechowuje przez okres co najmniej 5 lat. Wpis do dziennika budowy o dokonaniu odbioru potwierdza kierownik budowy (art. 112 § 3). Warto w tym miejscu wskazać, że przepisy dotyczące odbioru etapów budowy posługują się pojęciem „sprawdzającego”, którego nie należy utożsamiać z „projektantem sprawdzającym” uczestniczącym w sprawdzaniu projektu budowlanego. Sprawdzającym w tym przypadku jest inspektor nadzoru technicznego.

Istotną kwestią jest stwierdzenie w trakcie odbioru etapu budowy nieprawidłowości uniemożliwiających dokonanie odbioru. W takim przypadku inspektor nadzoru technicznego wpisem do dziennika budowy wskazuje przyczyny odmowy dokonania odbioru oraz czynności lub roboty, których wykonanie umożliwi odbiór etapu budowy. Ponadto sporządza on protokół o treści odpowiadającej wpisowi, o którym mowa powyżej, jak również bezzwłocznie przekazuje protokół inwestorowi i organowi nadzoru budowlanego (art. 112 § 4).

W sytuacji kontynuowania budowy, bez dokonania odbioru etapu budowy albo w razie odmowy odbioru przez inspektora nadzoru technicznego zastosowanie mają odpowiednie regulacje Kodeksu dotyczące czynności kontrolnych dokonywanych przez organy nadzoru budowlanego.

Wzór protokołu odbioru etapu budowy oraz protokołu odmowy odbioru etapu budowy określony zostanie w drodze rozporządzenia.

4.5.4. Rozdział 4. Zakończenie budowy.

Kodeks rozstrzyga, co należy rozumieć przez zakończenie budowy. Ustawa – Prawo budowlane tego nie precyzowała, co powodowało pojawienie się dwóch znaczeń dotyczących pojęcia „zakończenia budowy”. Jedno odnosiło się do zakończenia budowy w sensie faktycznym, czyli wykonania robót budowlanych, a drugie dotyczyło zakończenia budowy w sensie formalnym, czyli uzyskania pozwolenia na użytkowanie lub milczącej zgody organu nadzoru budowlanego. Zgodnie zaś z Kodeksem, przez zakończenie budowy rozumie się wykonanie wszystkich robót objętych zgodą budowlaną skutkujące zdatnością obiektu do użytkowania budowlanego (art. 113 § 1). Tym samym pojęcie „zakończenia budowy” jest zbliżone do zakończenia budowy w sensie faktycznym (budowlanym).

Odnosnie zakończenia budowy w sensie formalnym (oddanie obiektu budowlanego do użytkowania) ustawa – Prawo budowlane stanowi, że do użytkowania obiektu budowlanego, na którego wzniesienie jest wymagane pozwolenie na budowę, można przystąpić po zawiadomieniu właściwego organu o zakończeniu budowy lub po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, w zależności m. in. od rodzaju obiektu budowlanego. Przystąpienie do użytkowania obiektu budowlanego z pominięciem, właściwego dla danego rodzaju obiektu budowlanego, trybu oddania budynku do użytkowania jest niedopuszczalne. Natomiast w przypadku stwierdzenia przystąpienia do użytkowania wybudowanego obiektu budowlanego właściwy organ wymierza karę z tego tytułu. Należy przy tym podkreślić, że przepisy dotyczące przystąpienia do użytkowania odnoszą się wyłącznie do obiektów budowlanych wymagających pozwolenia na budowę, więc gdy obiekt budowlany jest budowany w trybie zgłoszenia ww. przepisy nie mają do niego zastosowania (choć pełen wyłom w tym zakresie tworzy nowelizacja procedowana w Sejmie pod drukiem 2710).

Kodeks, tak jak ustawa – Prawo budowlane, przewiduje dwa tryby uzyskania zgody na użytkowanie obiektu budowlanego: zawiadomienie o zakończeniu budowy lub wnioski o wydanie decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 113 § 3 i 4). Zawiadomienie o zakończeniu budowy stanowi podstawową zasadę uzyskania zgody na użytkowanie (art. 113 § 3). Natomiast obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie dotyczy enumeratywnie wyliczonych przypadków (art. 113 § 4). Zgoda na użytkowanie obejmuje tylko budowę obiektów budowlanych, które wymagają zgody budowlanej, z wyłączeniem obiektów budowlanych wymagających zgody bez konieczności dołączania projektu urbanistyczno-architektonicznego. Nie zmienia to faktu, że zgoda na użytkowanie będzie obejmowała niektóre przypadki dotyczące zgłoszeń. Ponadto warto wspomnieć, że inne roboty budowlane niż budowa nie będą objęte obowiązkiem uzyskania zgody budowlanej.

Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor. Jest to rozwiązanie funkcjonujące już w ustawie – Prawo budowlane (art. 116 § 7).

Na podstawie Kodeksu zgoda na użytkowanie obiektów budowlanych udzielana jest w drodze decyzji o pozwoleniu na użytkowanie w przypadkach, gdy: budowa nie została zakończona, ale wybudowane obiekty lub części tych obiektów nadają się do użytkowania zgodnie ze swoim przeznaczeniem, w stosunku do obiektu budowlanego prowadzone jest postępowanie naprawcze lub legalizacyjne, obiekt budowlany przeznaczony jest na pobyt ludzi w liczbie jednorazowo przekraczającej 50 osób, wybudowano wolno stojące kominy i maszty, w tym maszty elektrowni

wiatrowych (art. 113 § 5). Katalog obiektów budowlanych wymagających uzyskania pozwolenia na użytkowanie w stosunku do ustawy – Prawo budowlane został więc mocno ograniczony.

Kodeks, podobnie jak ustawa – Prawo budowlane, zawiera enumeratywny katalog dokumentów, które należy dołączyć do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego albo wniosku o pozwolenie na użytkowanie (art. 114). Zarówno ustawa – Prawo budowlane, jak i Kodeks zobowiązują inwestora do przedłożenia dziennika budowy, inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, potwierdzającej zgodność wykonania obiektu z projektem, oświadczenia kierownika budowy o zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym oraz przepisami, a w przypadku obiektów budowlanych realizowanych na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę – również z warunkami zawartymi w tej decyzji oraz o doprowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także – w razie korzystania – drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu.

Kodeks zobowiązuje również inwestora do przedłożenia projektu budowlanego w formie papierowej, w przypadku gdy przepisy wymagają przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy (art. 114 § 1 pkt 2).

W przypadku zgody na użytkowanie obiektu budowlanego uzyskiwanej na podstawie złożonego przez inwestora zawiadomienia o zakończeniu budowy organ nadzoru budowlanego, w terminie nie dłuższym niż 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia, wnosi sprzeciw w drodze decyzji albo go nie wnosi i zwraca inwestorowi dziennik budowy, projekt budowlany w formie papierowej, w przypadku gdy przepisy wymagają przeprowadzenia obowiązkowej kontroli budowy, inwentaryzację geodezyjną powykonawczą (art. 115 § 1). Ważnym rozwiązaniem z punktu widzenia inwestora jest możliwość wystąpienia o wydanie zaświadczenia o braku sprzeciwu do zawiadomienia o zakończeniu budowy. Organ nadzoru budowlanego może wydać zaświadczenie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia otrzymania zawiadomienia (art. 115 § 3). Zatem istnieje możliwość uzyskania zgody na użytkowanie obiektu budowlanego w terminie krótszym niż 14 dni.

W razie konieczności uzupełnienia zawiadomienia o zakończeniu budowy, organ nadzoru budowlanego nakłada na inwestora, w drodze postanowienia, obowiązek uzupełnienia, w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia, braków w zawiadomieniu. Postanowienie może być wydane tylko raz i przysługuje na nie zażalenie (art. 115 § 4). W takim przypadku termin do wniesienia sprzeciwu liczy się od dnia uzupełnienia zawiadomienia. Powyższe rozwiązanie jest analogiczne do tego, które jest przewidziane w przypadku uzupełnienia wniosku o uzyskanie zgody budowlanej.

Organ nadzoru budowlanego wnosi sprzeciw do zawiadomienia o zakończeniu budowy w trzech przypadkach. Po pierwsze w sytuacji, gdy zawiadomienie dotyczy budowy objętej obowiązkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie. Ponadto w przypadku prowadzenia budowy z naruszeniem regulacji Kodeksu dotyczących dokonywania odbiorów etapów budowy. Ostatni przypadek dotyczy natomiast niewykonania przez inwestora obowiązku uzupełnienia zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wykonaniu tego obowiązku w sposób nieprawidłowy (art. 115 § 5). Obecnie brak jest przepisów, które określałyby, w jakich przypadkach organ nadzoru budowlanego wnosi sprzeciw, co pozostawia temu organowi zbyt dużą swobodę uznania administracyjnego.

Kodeks również jasno określa, że za dzień wniesienia sprzeciwu uznaje się dzień nadania decyzji w placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy – Prawo pocztowe albo w przypadku, o którym mowa w art. 39¹ Kpa, dzień wprowadzenia do systemu teleinformatycznego (art. 115 § 2).

Zgoda na użytkowanie obiektu budowlanego w drodze decyzji o pozwoleniu na użytkowanie udzielona jest przez organ nadzoru budowlanego w terminie 30 dni od dnia otrzymania wniosku o pozwolenie na użytkowanie. Zgoda udzielona jest po przeprowadzeniu kontroli na miejscu budowy.

Dokumenty złożone przez inwestora do wniosku, w postaci dziennika budowy, projektu budowlanego w formie papierowej oraz inwentaryzacji geodezyjnej powykonawczej, są mu zwracane (art. 116 § 1).

Analogicznie jak ma to miejsce w przypadku zawiadomienia o zakończeniu budowy, uzupełnienie wniosku o pozwolenie na użytkowanie następuje w drodze postanowienia wydanego przez organ nadzoru budowlanego. Inwestor jest zobowiązany, w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia, uzupełnić braki we wniosku. Postanowienie może być wydane tylko raz i przysługuje na nie zażalenie. W takim przypadku termin do wniesienia sprzeciwu liczy się od dnia uzupełnienia zawiadomienia (art. 116 § 2).

Kontrola na miejscu budowy jest koniecznym elementem procedury uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu. Stwierdzenie przez organ nadzoru budowlanego nieprawidłowości w wyniku kontroli stanowi jedną z przesłanek odmowy udzielania pozwolenia na użytkowanie. Kontrola na miejscu budowy jest powieleniem rozwiązań ustawy – Prawo budowlane. We wspomnianej ustawie również, uregulowany jest wymóg przeprowadzenia obowiązkowej kontroli obiektu budowlanego przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

Zakres obydwu kontroli zasadniczo się pokrywa. Organy nadzoru budowlanego na gruncie Kodeksu sprawdzają zgodność wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym oraz warunkami zawartymi w pozwoleniu na budowę, doprowadzenie do należytego stanu i porządku terenu budowy, a także w razie korzystania z drogi, ulicy, sąsiedniej nieruchomości, budynku lub lokalu, właściwe zagospodarowanie terenów przyległych, jeżeli eksploatacja wybudowanego obiektu jest uzależniona od ich odpowiedniego zagospodarowania (art. 116 § 3). Nie występującym wcześniej w ustawie – Prawo budowlane elementem kontroli jest sprawdzenie, czy dokonano odbiorów etapów budowy oraz doprowadzenie do należytego stanu dróg itp. Wynika to z obowiązku odbiorów etapów budowy obiektu budowlanego nałożonego na inwestora przez Kodeks .

Kontrola organu nadzoru budowlanego przeprowadzana jest przed upływem 21 dni od dnia doręczenia wniosku o pozwolenie na użytkowanie albo jego uzupełnienia. O terminie kontroli organ powiadamia inwestora w terminie 7 dni od dnia doręczenia wniosku (art. 116 § 4). Po dokonaniu kontroli organ nadzoru budowlanego sporządza protokół kontroli w trzech egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokołu doręcza się inwestorowi bezzwłocznie po dokonaniu kontroli, drugi pozostaje we właściwym organie, a trzeci egzemplarz przekazuje się organowi wyższego stopnia. Dopuszcza się przekazanie protokołu organowi wyższego stopnia w formie elektronicznej. W takim przypadku nie sporządza się trzeciego egzemplarza protokołu (art. 116 § 5).

Odmowa udzielenia pozwolenia na użytkowanie następuje w razie stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie przeprowadzonej kontroli, gdy budowa była prowadzona z naruszeniem regulacji dotyczących odbiorów etapów budowy oraz w wypadku niewykonania lub wykonania nieprawidłowo obowiązku uzupełnienia przez inwestora wniosku o pozwolenie na użytkowanie (art. 116 § 6).

Ponadto należy wskazać, że stosownie do regulacji Kodeksu, organ nadzoru budowlanego w decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego, którego budowa nie została zakończona, ale wybudowane obiekty lub części tych obiektów nadają się do użytkowania zgodnie ze swoim przeznaczeniem, może określić warunki użytkowania tego obiektu, a także uzależnić przystąpienie do jego użytkowania od wykonania, w oznaczonym terminie, określonych robót budowlanych (art. 117 § 1). Inwestor przed upływem ww. terminu jest obowiązany zawiadomić organ nadzoru budowlanego o wykonaniu nakazanych robót budowlanych (art. 117 § 2). W przypadku, niewykonania powyższego obowiązku organ nadzoru budowlanego uchyla decyzję o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 117 § 1).

W sytuacji chęci przystąpienia przez inwestora do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części przed zakończeniem budowy odpowiednie zastosowanie mają regulacje Kodeksu dotyczące wydawania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie (art. 118).

Wskazać należy również, że identycznie jak ma to miejsce w ustawie – Prawo budowlane, inwestor, oddając do użytkowania obiekt budowlany, przekazuje właścicielowi obiektu dokumentację powykonawczą. Przekazaniu podlegają również inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem (art. 119).

Przedmiotowy rozdział poza omówionymi powyższej regulacjami zawiera również dwie delegacje ustawowe do wydania rozporządzeń. Pierwsza z nich dotyczy wydania rozporządzenia regulującego wzory: zawiadomienia o zakończeniu budowy; wniosku o pozwolenie na użytkowanie; oświadczenia o braku sprzeciwu organów opiniujących lub uzgadniających projekt budowlany; decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, co jest nowym rozwiązaniem mającym ułatwić inwestorom składanie wniosków i zawiadomień. Druga z kolei dotyczy się określenia, w drodze rozporządzenia, wzoru protokołu kontroli na miejscu budowy przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na użytkowanie.

4.5.5. Rozdział 5. Roboty budowlane inne niż budowa.

Kodeks wprowadza nieznanie ustawie – Prawo budowlane rozwiązania realizacji inwestycji, tj. bez konieczności uzyskania zgody budowlanej, lecz z obowiązkiem ustanowienia kierownika robót i prowadzenia dziennika budowy (art. 120), oraz zgłoszenie z obowiązkiem ustanowienia kierownika robót i prowadzenia dziennika budowy (art. 121).

Przepisy projektowanego rozdziału stosuje się do robót nie stanowiących budowy w rozumieniu przepisów Kodeksu. Przy czym przez budowę rozumieć należy wykonywanie obiektu budowlanego w określonym miejscu, a także odbudowę, rozbudowę, nadbudowę obiektu budowlanego (art. 3 pkt 1).

Zgodnie z przepisami Kodeksu, nie będą wymagać uzyskania zgody budowlanej roboty polegające m.in. na: przebudowie obiektu budowlanego, którego budowa wymaga uzyskania zgody budowlanej i sporządzenia projektu budowlanego; remoncie elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego, którego budowa wymaga sporządzenia projektu budowlanego; docieplaniu ścian budynku, którego wysokość przekracza 12 m; remoncie lub przebudowie sieci elektroenergetycznych, wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych i ciepłych (art. 121 § 1). Powyższy katalog stanowi w znacznej mierze powtórzenie katalogu robót budowlanych, które w obecnie obowiązującej ustawie – Prawo budowlane nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę, a są objęte jedynie obowiązkiem zgłoszenia. Kodeks proponuje dalsze uproszczenie realizacji powyższych inwestycji poprzez zniesienie obowiązku uzyskania zgody budowlanej oraz zgłoszenia.

Ponadto, wymienione w powyższym katalogu roboty budowlane cechują się niskim stopniem skomplikowania, zatem nie wydaje się, aby dla ich realizacji konieczne było uzyskanie zgody budowlanej. Jedynie w celu zapewnienia prawidłowości prowadzonych robót, wprowadzony zostanie obowiązek ustanowienia kierownika robót oraz prowadzenia dziennika budowy.

Obowiązkiem zgłoszenia oraz ustanowienia kierownika robót i prowadzenia dziennika budowy objęte zostały natomiast roboty budowlane polegające m.in. na przebudowie obiektu budowlanego, jeżeli dotyczy ona elementów konstrukcyjnych albo objętych ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego; remoncie i przebudowie rurociągów ciśnieniowych; remoncie elementów konstrukcyjnych obiektu budowlanego, którego budowa wymaga pozwolenia na budowę (art. 121 § 1). Inwestor będzie dokonywał zgłoszenia robót budowlanych do organu administracji architektoniczno-budowlanej przed terminem zamierzonego rozpoczęcia robót. Dokonanie zgłoszenia po rozpoczęciu robót nie będzie wywoływać skutków prawnych. Organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie mógł wnieść sprzeciw w terminie 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (art. 121 § 2). W zgłoszeniu inwestor będzie musiał określić usytuowanie i rodzaj obiektu budowlanego i robót budowlanych oraz zamierzony termin ich rozpoczęcia (art. 121 § 3).

Kodeks wprowadza również możliwość żądania przez inwestora wydania zaświadczenia o braku sprzeciwu do zgłoszenia. Zaświadczenie będzie mogło być wydane przed upływem 21 dni od dnia doręczenia zgłoszenia (art. 121 § 4).

Jednakże w przypadku, gdy będzie na to wskazywać stopień skomplikowania prowadzonych robót, organ administracji architektoniczno-budowlanej będzie mógł nałożyć na inwestora obowiązek sporządzenia projektu budowlanego (art. 121 § 6).

W nieco odmienny sposób uregulowane zostały w Kodeksie sprawy dotyczące rozbiórki obiektów budowlanych. Ustawa – Prawo budowlane wskazuje jakie obiekty budowlane nie wymagają pozwolenia na rozbiórkę. Zgodnie z ustawą – Prawo budowlane pozwolenie na rozbiórkę nie jest wymagane w przypadku budynków i budowli – niewpisanych do rejestru zabytków i nieobjętych ochroną konserwatorską – o wysokości poniżej 8 m, jeśli ich odległość od granicy działki jest nie mniejsza niż połowa wysokości, oraz obiektów i urządzeń budowlanych na budowę których nie jest wymagane pozwolenie na budowę, jeżeli nie podlegają ochronie jako zabytki. W stosunku do budynków i budowli o wysokości poniżej 8 m konieczne było jedynie zgłoszenie rozbiórki.

Zgodnie z Kodeksem, zasadą jest, że rozbiórka obiektu budowlanego, którego budowa wymaga zgody budowlanej, wymaga zgłoszenia rozbiórki z obowiązkiem dołączenia odpowiednich szkiców i rysunków (art. 122 § 1 i 2). W odmienny sposób zostały również uregulowane przesłanki nałożenia obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę. Warunkiem nałożenia ww. obowiązku jest możliwość spowodowania zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia bądź środowiska. Obligując inwestora do uzyskania decyzji o pozwoleniu na rozbiórkę, organ administracji architektoniczno-budowlanej nakłada również obowiązek przedłożenia projektu rozbiórki (art. 122 § 3).

4.5.6. Rozdział 6. Przepisy szczególne dotyczące procesu budowlanego.

Przepisy rozdziału regulują kwestie związane z budową oraz prowadzeniem robót budowlanych przy obiektach wpisanych do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków, oraz obiektów lub ich części zniszczonych w wyniku katastrofy budowlanej.

Kodeks nie wprowadza większych zmian w zakresie obiektów wpisanych do rejestru zabytków lub obiektów znajdujących się na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Pozostawiony został obowiązek uzyskania, przed pozwoleniem na budowę, pozwolenia konserwatora zabytków na prowadzenie robót (art. 123).

W stosunku do ustawy – Prawo budowlane Kodeks w nieco odmienny sposób (w stosunku do obecnych regulacji) określa, jakie roboty budowlane prowadzone przy obiekcie wpisanym do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków wymagają uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót, wydanego przez właściwego konserwatora zabytków. Zgodnie z Kodeksem pozwolenia wojewódzkiego konserwatora zabytków na prowadzenie robót wymaga odbudowa, rozbudowa i nadbudowa obiektu budowlanego wpisanego do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków.

Jednocześnie inaczej określono przepisy regulujące rozbiórkę obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków lub na obszarze wpisanym do rejestru zabytków. Warunkiem rozbiórki takiego obiektu jest wcześniejsze uzyskanie decyzji o skreśleniu obiektu z rejestru zabytków, dokonywane przez ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego (art. 123 § 2). Obecnie obowiązujące przepisy uzależniały rozbiórkę takiego obiektu od wcześniejszej decyzji Generalnego Konserwatora Zabytków działającego w imieniu ministra właściwego do spraw kultury i dziedzictwa narodowego.

Nowością jest wprowadzenie do Kodeksu przepisów regulujących odbudowę obiektu budowlanego lub jego części zniszczonych w wyniku katastrofy budowlanej. Odbudowa takiego obiektu będzie wymagać uprzedniego poinformowania organu administracji architektoniczno-budowlanej, ustanowienia kierownika budowy lub robót oraz prowadzenia dziennika budowy.

Warunkiem prowadzenia odbudowy na powyższych zasadach jest zaistnienie katastrofy na podstawie innych zdarzeń niż błędy w projekcie budowlanym (art. 124 § 1).

Do informacji należy dołączyć jeden egzemplarz projektu budowlanego na nośniku elektronicznym w formie do odczytu. Obowiązek dołączenia projektu na nośniku elektronicznym jest rozwiązaniem nie funkcjonującym dotychczas w ustawie – Prawo budowlane. Po otrzymaniu informacji organ wydaje nieodpłatnie dziennik budowy (art. 124 § 2).

4.6. Dział VI. Utrzymanie obiektów budowlanych.

W zakresie utrzymania obiektów budowlanych Kodeks w większości powtarza rozwiązania funkcjonujące na gruncie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane.

Analogicznie zatem jak obecnie obowiązek właściwego utrzymania obiektów budowlanych został nałożony na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego (art. 125 oraz art. 140). Sam obowiązek uregulowano jednak nieco inaczej.

Dotychczasowe przepisy nakładają na właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego ogólnie określony obowiązek utrzymywania i użytkowania obiektu budowlanego zgodnie z zasadami, o których mowa w art. 5 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane, oraz obowiązek zapewnienia, przy dochowaniu należytej staranności, bezpiecznego użytkowania obiektu budowlanego w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, jak np. intensywne opady atmosferyczne, silne wiatry, w wyniku których następuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska.

Kodeks, określając zasady utrzymania obiektu budowlanego wskazuje, że obiekt budowlany należy użytkować w sposób zgodny z jego przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywać w należyłym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej (art. 125 § 1). Ponadto, właściciel lub zarządca obiektu budowlanego jest obowiązany utrzymywać i użytkować obiekt wraz ze związanymi z nim urządzeniami budowlanymi (art. 125 § 2).

Jednocześnie Kodeks w stosunku do ustawy – Prawo budowlane kładzie inne akcenty na zakres tego obowiązku. Kodeks wskazuje wprost, że ww. obowiązek będzie obejmował m.in. zapewnienie wymagań w zakresie stanu technicznego, bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania, odpowiednich warunków higienicznych i zdrowotnych oraz ochrony środowiska, ochrony przed hałasem i drganiami, oszczędności energii i odpowiedniej izolacyjności cieplnej przegród oraz zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych, a także zapewnienie warunków użytkowych zgodnych z przeznaczeniem obiektu, w szczególności w zakresie zaopatrzenia w wodę i energię elektryczną oraz, odpowiednio do potrzeb, w energię cieplną i paliwa, przy założeniu efektywnego wykorzystania tych czynników, a także usuwania ścieków, wody opadowej i odpadów (art. 125 § 3 pkt 1-2).

Realizacja obowiązku należytego utrzymania obiektu budowlanego odbywa się poprzez zapewnienie w szczególności wymagań w zakresie stanu technicznego, bezpieczeństwa konstrukcji, bezpieczeństwa pożarowego, bezpieczeństwa użytkowania; warunków użytkowych zgodnych z przeznaczeniem obiektu; bezpiecznego użytkowania obiektu w razie wystąpienia czynników zewnętrznych oddziaływujących na obiekt, związanych z działaniem człowieka lub sił natury, w wyniku których występuje uszkodzenie obiektu budowlanego lub bezpośrednie zagrożenie takim uszkodzeniem, mogące spowodować zagrożenie życia lub zdrowia ludzi, bezpieczeństwa mienia lub środowiska. Powyższe regulacje nie są rozwiązaniami nie znanymi ustawie – Prawo budowlane. Ogólne zasady utrzymania obiektów budowlanych są obecnie przedmiotem regulacji art. 61 w zw. z art. 5 ust. 1 i 2 ustawy – Prawo budowlane. Zamieszczenie powyższych przepisów w dziale regulującym utrzymanie obiektów budowlanych ma na celu uporządkowanie przepisów w tym zakresie oraz wskazanie obowiązków właściciela obiektu budowlanego związanych z utrzymaniem obiektu budowlanego.

Powyższy obowiązek znajduje rozszerzenie w nałożonym na właścicieli obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego obiektu budowlanego (art. 126). Obowiązek, o którym mowa powyżej, nie uległ znacznym zmianom w odniesieniu do obecnych przepisów. Zgodnie z regulacją zawartą w Kodeksie obiekt budowlany powinien być poddawany kontrolom rocznym i pięcioletnim (art. 127).

W porównaniu z obecnymi przepisami dotyczącymi kontroli okresowych Kodeks rezygnuje m.in. z wyszczególnienia, w przypadku kontroli rocznej, jakie rodzaje przewodów kominowych podlegają kontroli, tj. dymowe, spalinowe, wentylacyjne (art. 127 § 1). Nie oznacza to jednak zmiany w postrzeganiu przewodów kominowych. W dalszym ciągu przewody kominowe dymowe, spalinowe i wentylacyjne będą podlegać obowiązkowi rocznej kontroli pod względem stanu technicznego. Natomiast z obowiązku kontroli pięcioletniej wykreślone zostało sprawdzanie estetyki obiektu budowlanego, jako obowiązek nie mający praktycznego zastosowania z punktu widzenia prawa budowlanego (art. 127 § 3). Kontrole okresowe mają na celu zapewnienie odpowiedniego stanu technicznego obiektu budowlanego, a w szczególności zabezpieczenie przed stwarzaniem przez obiekt budowlany niebezpieczeństwa dla życia lub mienia. Natomiast estetyka nie ma tu znaczenia, a ponadto jest kwestią bardzo subiektywną. Nie powinna być więc poddawana ocenie przez organy nadzoru budowlanego, których zadaniem jest m.in. kontrola wykonywania przez właścicieli okresowych kontroli.

W stosunku do tzw. obiektów wielkopowierzchniowych tj. budynków o powierzchni zabudowy przekraczającej 2000 m² oraz innych obiektów budowlanych o powierzchni dachu przekraczającej 1000 m² zachowany został obowiązek przeprowadzania dodatkowych kontroli, w terminach do 31 maja oraz do 30 listopada. Zachowano również obowiązek każdorazowego powiadamiania o tejsze kontroli właściwego organu nadzoru budowlanego (art. 127 § 2).

W przeciwieństwie do obecnej ustawy w Kodeksie nie zawarto przepisów dotyczących kontroli okresowej polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego kotłów, z uwzględnieniem efektywności energetycznej kotłów oraz ich wielkości do potrzeb użytkowych. Na mocy przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, kwestie dotyczące kontroli okresowej kotłów, zostaną z dniem 9 marca 2015 r. wyłączone spod regulacji ustawy – Prawo budowlane. Stąd przy tworzeniu Kodeksu uznano, że ww. zagadnienie powinno pozostać w przepisach odrębnych.

Kodeks, analogicznie, jak ustawa – Prawo budowlane, określa katalog obiektów budowlanych, w stosunku do których nie istnieje obowiązek przeprowadzania okresowej kontroli stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu (art. 128). Przepis stanowi niemal powtórzenie obecnego art. 62 ust. 2 ustawy – Prawo budowlane. Tym samym, obowiązek, o którym mowa powyżej nie dotyczy budynków mieszkalnych jednorodzinnych, obiektów budownictwa zagrodowego i letniskowego oraz innych obiektów budowlanych, których budowa nie wymaga pozwolenia na budowę albo zgłoszenia z projektem (w ustawie – Prawo budowlane mowa jest o obiektach zwolnionych z pozwolenia na budowę).

Jednakże ze względu na to, że katalog obiektów niewymagających pozwolenia na budowę i zgłoszenia w stosunku do tego uregulowanego w ustawie – Prawo budowlane został nieco zmieniony, również drobnej zmianie ulega obowiązek zakresu przeprowadzania okresowych kontroli. Katalog obiektów niewymagających zgody budowlanej obejmuje m.in. obiekty małej architektury, z wyjątkiem sytuowanych w miejscach publicznych; ogrodzenia o wysokości do 2,20 m; obiekty budowlane stanowiące wyłącznie ekspozyty wystawowe, niepełniące jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowane na terenach przeznaczonych na ten cel, czy też gospodarcze obiekty budowlane o powierzchni zabudowy do 35m² oraz wysokości do 5 m, bezpośrednio związane z gospodarką leśną i położone na gruntach leśnych Skarbu Państwa (art. 91). Natomiast obecnie obowiązujące przepisy zwalniają z obowiązku uzyskania pozwolenia na budowę m.in. budowę obiektów małej architektury; ogrodzeń; tymczasowych obiektów budowlanych stanowiących wyłącznie ekspozyty wystawowe, niepełniących jakichkolwiek funkcji użytkowych, usytuowanych na terenach przeznaczonych na ten cel; gospodarczych obiektów budowlanych o

powierzchni zabudowy do 35 m², przy rozpiętości konstrukcji nie większej niż 4,80 m, przeznaczonych wyłącznie na cele gospodarki leśnej i położonych na gruntach leśnych Skarbu Państwa. Zasadnicze zmiany wprowadzone w katalogu obiektów budowlanych niewymagających zgody budowlanej. Tworząc ten katalog brano pod uwagę przede wszystkim parametry tych obiektów, jak wysokość i powierzchnia zabudowy.

Nowością w porównaniu z obecnie obowiązującymi przepisami jest wprowadzenie obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli zawsze wtedy, kiedy wymaga tego instrukcja obsługi i eksploatacji obiektu (art. 129 § 2). Zgodnie z definicją zawartą w Kodeksie przez instrukcję obsługi i eksploatacji obiektu rozumie się dokumenty, zawierające podstawowe informacje dotyczące sposobu eksploatacji obiektu oraz szczególne wymagania związane z jego utrzymaniem. Wprowadzenie obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli, gdy wymaga tego instrukcja obsługi, pozwala w prawidłowy sposób utrzymywać obiekt w odpowiednim stanie technicznym uwzględniając jego indywidualny charakter oraz przybliżyć zagadnienia prawidłowej eksploatacji obiektu.

Kodeks powtarza w większości regulacje dotyczące uprawnień budowlanych osób przeprowadzających kontrolę (art. 130 § 1). Tak samo jak w przypadku ustawy – Prawo budowlane zasadą jest, że kontrole okresowe przeprowadzają osoby posiadające odpowiednie uprawnienia. Z reguły będą to osoby posiadające uprawnienia budowlane. Natomiast w przypadku kontroli stanu technicznego instalacji elektrycznych, piorunochronnych i gazowych oraz niektórych przewodów kominowych, oprócz osób posiadających uprawnienia budowlane, kontrole będą mogły przeprowadzać osoby posiadające odpowiednio tzw. uprawnienia dozоровe (art. 130 § 3) lub kwalifikacje mistrza w rzemiośle kominarskim (art. 130 § 4 pkt 1).

Analogicznie, jak w przypadku obecnych przepisów określone zostały obowiązki właściciela obiektu budowlanego związane z naprawami i usuwaniem stwierdzonych podczas kontroli uszkodzeń (art. 131 § 1). Kodeks nie wprowadza większych zmian również w zakresie obowiązku przechowywania dokumentacji dotyczącej obiektu budowlanego, jak np. projektu budowlanego, dziennika budowy, geodezyjnej inwentaryzacji powykonawczej, opracowań projektowych i dokumentów technicznych robót budowlanych wykonywanych w obiekcie budowlanym (art. 132 § 1).

Natomiast Kodeks wprowadza zmiany w zakresie obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego. Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami właściciel jest obowiązany prowadzić dla każdego budynku oraz obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia książkę obiektu budowlanego (art. 132 § 2). Zaś w myśl regulacji zawartych w Kodeksie właściciel jest obowiązany prowadzić książkę obiektu budowlanego dla obiektu budowlanego, którego budowa wymaga pozwolenia na budowę lub sporządzenia projektu budowlanego. Kodeks wprowadza zatem zmiany w zakresie grupy obiektów, dla których wymagane będzie prowadzenie książki obiektu. Jednocześnie z obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego zostaną wyłączone budynki mieszkalne jednorodzinne, obiekty budowlane budownictwa zagrodowego oraz lotniskowego (art. 132 § 2). Przedmiotowe zwolnienie stanowi niejako powtórzenie regulacji funkcjonujących obecnie w ustawie – Prawo budowlane. Ustawa, obok wskazanych wyżej obiektów, zwalniała z obowiązku prowadzenia książki obiektu budowlanego również obiekty wymienione w art. 29 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, tj. obiekty, których budowa nie wymaga uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę a także drogi lub obiekty mostowe, jeżeli książki tych obiektów są prowadzone na podstawie przepisów o drogach publicznych.

W nieco odmienny sposób Kodeks reguluje kwestie dotyczące książki obiektu budowlanego dla dróg i obiektów mostowych. Obecne przepisy zwalniają właścicieli lub zarządców z obowiązku prowadzenia książki obiektu, gdy książki są prowadzone na podstawie przepisów o drogach publicznych. Kodeks natomiast wprowadza obowiązek prowadzenia książki obiektu, gdy nie jest ona prowadzona na podstawie przepisów odrębnych (art. 132 § 2). Sam obowiązek prowadzenia książki obiektu budowlanego nie ulega zmianom. Zmianie ulega jedynie sposób sformułowania tego obowiązku.

Kodeks, w art. 132 § 3, określa ponadto katalog osób uprawnionych do dokonywania wpisów w książce obiektu budowlanego. Są to: właściciel, pracownicy organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli oraz osoby uprawnione do dokonywania kontroli stanu technicznego, o których mowa w art. 130. Przedmiotowa regulacja nie funkcjonowała dotychczas w ustawie – Prawo budowlane. Katalog osób uprawnionych do dokonywania wpisów w książce obiektu budowlanego określały przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134). Zgodnie z § 6 ust. 3 rozporządzenia w sprawie książki obiektu budowlanego, wpisów do książki dokonuje właściciel lub zarządca obiektu albo osoba upoważniona przez właściciela lub zarządcę. Tym samym, Kodeks rozszerza katalog osób uprawnionych do dokonywania wpisów w książce obiektu o: pracowników organów nadzoru budowlanego i innych organów uprawnionych do kontroli oraz osoby uprawnione do dokonywania kontroli stanu technicznego.

W dalszej części rozdziału zamieszczono przepisy regulujące kwestie postępowania z obiektami budowlanymi znajdującymi się w nieodpowiednim stanie technicznym (art. 133). Kodeks określa sposób postępowania z takimi obiektami, a także wskazuje działania, jakie może podjąć organ nadzoru budowlanego, w przypadku gdy obiekt zagraża życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowiska, jest użytkowany w sposób zagrażający życiu lub zdrowiu ludzi, bezpieczeństwu mienia lub środowiska albo gdy jest w nieodpowiednim stanie technicznym (art. 134 § 1).

W porównaniu do przepisów obecnie obowiązujących zmieniony został katalog przypadków, w których organ może nakazać wyłączenie obiektu z użytkowania. Zgodnie z Kodeksem nie będzie stanowić przesłanki wyłączenia obiektu budowlanego z użytkowania taki wygląd obiektu, który powoduje oszpecenie otoczenia (art. 134 § 1). Jest to konsekwencja wyłączenia spod reglamentacji prawa z zakresu prawa budowlanego spraw oceny i kontroli estetyki obiektu budowlanego.

Ponadto Kodeks wprowadza przepis nakładający na właściciela obiektu budowlanego obowiązek niezwłocznego zawiadomienia właściwego organu nadzoru budowlanego o wykonaniu obowiązków nałożonych w decyzji. W przypadku użytkowania obiektu budowlanego pomimo wydania decyzji o zakazie użytkowania, właścicielowi obiektu budowlanego wymierzona zostanie, w drodze postanowienia, kara administracyjna, w wysokości 1/20 przeciętnego wynagrodzenia za każdy metr kwadratowy nielegalnie użytkowanej powierzchni w przypadku budynków oraz dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia w przypadku obiektów budowlanych niebędących budynkami (art. 134 § 3 oraz art. 162 § 4). Przedmiotowa regulacja ma na celu zobligowanie właścicieli obiektów do wykonywania poleceń organów, tak aby w przyszłości uniknąć wszelkiego rodzaju katastrof budowlanych, które mogły by spowodować powstanie zagrożenia życia lub zdrowia użytkowników obiektu.

Na grunt rozwiązań kodeksowych przeniesione zostały również kwestie postępowania z nieużytkowanymi lub niewykończonymi obiektami budowlanymi, które z pewnych przyczyn nie nadają się do odbudowy, remontu lub wykończenia (art. 135-137).

Nowością jest wprowadzenie regulacji określającej sposób postępowania z obiektami, w stosunku do których właściciel nie może wykonać nałożonego na niego obowiązku oraz, gdy nie można ustalić właściciela takiego obiektu (art. 138). Zobowiązany do wykonania obowiązku, o którym mowa w art. 138 § 1, jest gmina, która wykonuje nałożony obowiązek na koszt właściciela. W przypadku wykonania zastępczego, wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany do posiadania dokumentacji poniesionych przez gminę wydatków (art. 138 § 2). W przypadku niemożliwości ustalenia właściciela obiektu budowlanego gmina wykonuje obowiązek na koszt właściwego wojewody. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta jest zobowiązany do posiadania dokumentacji poniesionych przez gminę wydatków (art. 138 § 3). Powyższe zadania są wykonywane przez gminę jako zadania zlecone z zakresu administracji

rządowej, natomiast środki na ich realizację i obsługę zapewnia wojewoda, ze środków budżetu państwa (art. 138 § 4).

Przepis ten ma posłużyć do zapewnienia ładu przestrzennego, zwłaszcza w zakresie likwidacji z przestrzeni „porzuconych” obiektów budowlanych, które nie nadają się do użytkowania, zaś nie można doprowadzić do ich rozbiórki ze względu na to, że właściciel obiektu nie może wykonać nałożonych obowiązków lub nie jest znany.

Istotne jest również, że Kodeks, w przeciwieństwie do ustawy – Prawo budowlane, nie przewiduje delegacji do wydania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących użytkowania obiektów budowlanych, które uszczegóławiały głównie sprawy okresowych kontroli. Uznano, że takie rozwiązanie jest zbędne i powinno pozostać w gestii osób posiadających odpowiednie uprawnienia w zakresie okresowych kontroli.

Kodeks zawiera ponadto delegację dla ministra właściwego do spraw budownictwa, lokalnego planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa do określenia, w drodze rozporządzenia: wzoru książki obiektu budowlanego i sposobu jej prowadzenia; warunków i trybu przeprowadzania oraz trybu postępowania w sprawach rozbiórek obiektów budowlanych, które nie nadają się do remontu, odbudowy lub wykończenia; sposobu i warunków przeprowadzania oraz trybu postępowania w sprawach rozbiórek obiektów budowlanych, wykonywanych metodą wybuchową (art. 139).

Należy również podkreślić, że Kodeks nie reguluje, w przeciwieństwie do ustawy – Prawo budowlane, spraw związanych ze zmianą sposobu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części. Obecnie taka zmiana wymagała zgłoszenia organowi administracji architektoniczno-budowlanej. Jednakże przedmiotowa kwestia jest materią spoza prawa budowlanego, a należy do problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego. Tym samym powinna zostać uregulowana w przepisach z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego.

4.7. Dział VII. Katastrofa budowlana.

Kodeks powtarza w większości obecne regulacje ustawowe dotyczące katastrofy budowlanej. W omawianym dziale zamieszczono m.in. definicję katastrofy budowlanej, obowiązki spoczywające na właścicielu obiektu budowlanego, zarządcy obiektu budowlanego oraz kierownikowi budowy w razie zaistnienia katastrofy budowlanej. Wskazane ponadto zostały zasady postępowania mającego na celu wyjaśnienie przyczyn katastrofy, jak również obowiązki członków komisji badającej przyczyny i okoliczności katastrofy.

Zgodnie z Kodeksem przez katastrofę budowlaną rozumiemy gwałtowne zniszczenie obiektu budowlanego lub jego części, a także zniszczenie konstrukcyjnych elementów rusztowań, elementów urządzeń formujących, ścianek szczelnych i odbudowy wykopów (art. 141 § 1). W porównaniu z definicją funkcjonującą na gruncie obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane, Kodeks rezygnuje z wąskiego rozumienia katastrofy budowlanej, zgodnie z którą katastrofą taką będzie tylko takie zniszczenie obiektu budowlanego, które ma charakter niezamierzony. Zgodnie z nową definicją katastrofy budowlanej o jej charakterze ma decydować przede wszystkim gwałtowność zniszczenia obiektu budowlanego bez względu na ich przyczynę. Katastrofą budowlaną będzie więc np. zniszczenie obiektu budowlanego w wyniku wybuchu podłożonych ładunków wybuchowych.

W nieco odmienny sposób Kodeks reguluje katalog podmiotów obowiązanych do podjęcia odpowiednich działań w razie zaistnienia katastrofy budowlanej, jak np. zorganizowania doraźnej pomocy poszkodowanym, czy też zabezpieczenia miejsca katastrofy. Kodeks zobowiązuje do realizacji ww. zadań

kierownika budowy, jeżeli katastrofa nastąpiła trakcie prowadzenia robót budowlanych, oraz właściciela obiektu (art. 142). Obecnie obowiązujące w tym zakresie przepisy obligują do realizacji powyższych zadań, obok kierownika budowy, właściciela obiektu budowlanego oraz zarządcy obiektu, również użytkownika obiektu budowlanego. Kodeks rezygnuje z przedmiotowego rozwiązania.

Kodeks wprowadza możliwość prowadzenia jednego postępowania wyjaśniającego przyczyny katastrofy obejmującej kilka obiektów budowlanych. Przesłanką zastosowania tego przepisu jest istnienie dużego prawdopodobieństwa wspólnej przyczyny katastrofy budowlanej obejmującej kilka obiektów (np. osunięcie się zbocza, przejście trąby powietrznej) (art. 143 § 2). Wprowadzenie przedmiotowego przepisu wpłynie na przyspieszenie procesu wyjaśniania przyczyn katastrofy oraz pozwoli zaoszczędzić prowadzenia zbyt dużej liczby postępowań.

Jednocześnie Kodeks przewiduje uproszczony tryb odbudowy obiektu zniszczonego w wyniku katastrofy budowlanej (art. 124).

4.8. Dział VIII. Kontrola i nadzór procesu budowlanego.

Pierwszy artykuł tego działu (art. 149) wyjaśnia, jaki ma być cel działania organów nadzoru budowlanego w razie stwierdzenia naruszenia przepisów. Zgodnie z Kodeksem nadzór budowlany ma podjąć w takim przypadku działania mające na celu doprowadzenie do stanu zgodnego z prawem.

Jako pierwsze naruszenie przepisów Kodeksu (art. 150) uregulowana została sytuacja, gdy w wyniku prowadzenia robót budowlanych występuje stan zagrożenia bezpieczeństwa ludzi lub mienia lub zagrożenia środowiska. Reakcją nadzoru budowlanego ma być w takiej sytuacji wydanie nakazu bezzwłocznego usunięcia stanu zagrożenia i wstrzymanie prowadzenia robót budowlanych. Jeśli inwestor nie wstrzyma prowadzenia robót budowlanych to reakcją nadzoru budowlanego zaproponowaną przez Kodeks jest nakaz rozbiórki tej części obiektu, która powstała po doręczeniu nakazu wstrzymania prowadzonych robót.

Jednocześnie Kodeks zapewnia inwestorowi możliwość weryfikacji prawidłowości wydania przez nadzór budowlany powyższego nakazu. Zgodnie z Kodeksem na postanowienie o wstrzymaniu prowadzonych robót służyć będzie inwestorowi zażalenie do organu nadzoru budowlanego wyższego stopnia. Pamiętać jednak należy, że zgodnie z przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego wniesienie zażalenia nie wstrzymuje wykonania postanowienia.

Następnie Kodeks reguluje naruszenie prawa polegające na samowoli budowlanej (art. 151). Samowolą budowlaną jest budowa obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej zgody budowlanej. Będą to więc sytuacje, gdy inwestor buduje obiekt bez wymaganego pozwolenia na budowę, bez wymaganego zgłoszenia (z projektem i bez projektu) lub pomimo wniesionego przez organ sprzeciwu.

Aktualnie ustawa – Prawo budowlane rozróżnia samowole polegające na budowie bez pozwolenia na budowę (art. 48 ustawy – Prawo budowlane) od sytuacji, gdy samowola budowlana polega na budowie obiektu bez zgłoszenia lub pomimo wniesienia sprzeciwu (art. 49b ustawy – Prawo budowlane) i tym samym przewiduje dla tych dwóch sytuacji odrębne procedury legalizacyjne. Kodeks proponuje, aby wszystkie samowole budowlane były legalizowane według tego samego trybu.

Gdy organ nadzoru budowlanego stwierdzi samowolę budowlaną wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych. Następnie ustala, czy wybudowanie obiektu budowlanego lub jego części, spowodowałoby naruszenie przepisów w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem.

Jeśli organ stwierdzi, że doszłoby do naruszenia przepisów w zakresie uniemożliwiającym doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, orzeka, w drodze decyzji, nakaz rozbiórki obiektu budowlanego lub jego części. Natomiast w przypadku ustalenia przez organ nadzoru budowlanego, że wybudowanie obiektu budowlanego lub jego części, nie spowoduje naruszenia

przepisów powszechnie obowiązujących w zakresie uniemożliwiających doprowadzenie obiektu budowlanego lub jego części do stanu zgodnego z prawem, wszczynają postępowanie legalizacyjne.

Kodeks w tym miejscu ponownie stosuje opisane już wyżej rozwiązanie, zgodnie z którym inwestor, jeżeli nie wstrzymał prowadzenia robót budowlanych, zobligowany zostaje do rozbiórki tej części obiektu, która powstała po doręczeniu postanowienia o wstrzymaniu robót.

W celu legalizacji samowolnie wybudowanego obiektu inwestor zostaje zobowiązany do przedłożenia, w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia postanowienia:

- 1) jednego egzemplarza projektu budowlanego w celu ostemplowania oraz dwóch egzemplarzy na nośnikach elektronicznych w formacie do odczytu;
- 2) opinii o wartości obiektu budowlanego lub jego części po wybudowaniu, sporządzonej przez rzeczoznawcę majątkowego przy zastosowaniu zasad właściwych dla określania wartości nieruchomości;
- 3) decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Następnie, po dostarczeniu dokumentów, organ nadzoru budowlanego sprawdza kompletność projektu budowlanego oraz zgodność projektu urbanistyczno-architektonicznego z przepisami, w tym z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Kodeks zachowuje sprawdzoną w wieloletniej praktyce instytucję opłaty legalizacyjnej wnoszonej w ramach postępowania legalizacyjnego. Jednakże Kodeks wprowadza istotną zmianę dotyczącą sposobu obliczania wysokości tej opłaty.

Obecnie na podstawie przepisów ustawy – Prawo budowlane opłata legalizacyjna dla samowoli budowlanych polegających na budowie obiektu bez wymaganego pozwolenia na budowę ustalana jest wg określonego taryfikatora (tj. wzoru i danych dotyczących kategorii obiektów budowlanych zawartych w załączniku ustawy – Prawo budowlane).

Kodeks proponuje, aby wysokość opłaty legalizacyjnej nie była ustalana tak jak obecnie w sposób automatyczny, ale by uwzględniała najbardziej sprawiedliwy czynnik w tej kwestii, a więc wartość obiektu budowlanego (art. 152 § 7).

Natomiast wprowadzenie zasady ustalania opłaty legalizacyjnej w uzależnieniu od wartości obiektu spowodowało konieczność zmiany organu właściwego do wymierzania wysokości tej opłaty. Dopóki wysokość opłaty była obliczana w sposób automatyczny według określonego wzoru mogła być bez problemu obliczana przez pracowników nadzoru budowlanego. Natomiast wprowadzenie elementu ocennego, jakim jest szacowanie wartości rynkowej danego obiektu wyklucza możliwość prawidłowego ustalania opłat legalizacyjnych przez osoby pracujące w nadzorze budowlanym (osoby posiadające wykształcenie techniczne). Dlatego też Kodeks wskazuje naczelnika urzędu skarbowego jako najważniejszy organ w tej materii, posiadający wykwalifikowane i doświadczone w tej kwestii kadry oraz odpowiednie instrumenty prawne.

W związku z powyższym Kodeks proponuje, aby w postępowaniu legalizacyjnym organ nadzoru budowlanego przekazywał dostarczoną przez sprawcę samowoli opinię o wartości obiektu do organu podatkowego (art. 152 § 4).

Jeśli według oceny organu podatkowego wartość obiektu budowlanego określona w opinii nie odpowiada wartości rynkowej, organ podatkowy będzie wzywał inwestora do jej ponownego określenia. Jeżeli inwestor nie dokona ponownego określenia wartości obiektu lub poda wartość nieodpowiadającą wartości rynkowej, organ podatkowy dokona jej określenia z uwzględnieniem opinii biegłego. Jeżeli wartość określona z uwzględnieniem opinii biegłego powołanego przez organ podatkowy różni się będzie

o więcej niż 33 % od wartości podanej przez inwestora, koszty opinii poniesie inwestor. Ten instrument ma zabezpieczyć przed niedoszacowaniem wartości nieruchomości celem zmniejszenia opłaty legalizacyjnej.

Organ podatkowy, po przeprowadzeniu weryfikacji opinii, wymierzy, w drodze decyzji, opłatę legalizacyjną w wysokości 30% wartości obiektu budowlanego lub jego części, chyba że inwestor oświadczy, że odstępuje od legalizacji obiektu budowlanego lub jego części. Ostateczna decyzja o wymierzeniu opłaty legalizacyjnej będzie bezzwłocznie przekazywana do organu nadzoru budowlanego.

Organ nadzoru budowlanego, po otrzymaniu ostatecznej decyzji o wymierzeniu opłaty legalizacyjnej, będzie kończył procedurę legalizacyjną poprzez ostemplowanie projektu budowlanego i wydanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie budowy oraz dziennika budowy (art. 152 § 8). Jednocześnie sprawca samowoli budowlanej będzie zobowiązany do uzyskania pozwolenia na użytkowanie przed przystąpieniem do użytkowania obiektu budowlanego lub jego części.

Postępowanie legalizacyjne określone w Kodeksie będzie się mogło również zakończyć nakazem rozbiórki obiektu budowlanego (art. 152 § 9), jeżeli inwestor:

- 1) nie przedstawił w wymaganym terminie projektu budowlanego wraz z wymaganymi decyzjami, opiniami, uzgodnieniami, pozwoleniami lub sprawdzeniami;
- 2) nie wykonał obowiązku uzupełnienia (zmian) projektu albo wykonał ten obowiązek nieprawidłowo;
- 3) złożył oświadczenie, że odstępuje od legalizacji.

Analogiczne rozwiązania Kodeks przewiduje dla sytuacji, gdy samowola budowlana zostanie stwierdzona nie w trakcie budowy, jak to opisano powyżej, ale już po wykonaniu całości robót (art. 154). W takich przypadkach przepisy opisane powyżej organ nadzoru budowlanego będzie stosował odpowiednio. Jednakże zamiast postanowienia o wstrzymaniu robót budowlanych wydawać będzie postanowienie o wstrzymaniu użytkowania obiektu budowlanego lub jego części, a decyzji o pozwoleniu na wznowienie budowy i dziennika budowy nie będzie w ogóle wydawać. Skoro obiekt jest już wykonany, wydawanie decyzji o pozwoleniu na wznowienie robót i dziennika budowy byłoby bezcelowe.

Należy zauważyć, że Kodeks wprowadza rozwiązanie nie znane dotychczas ustawie – Prawo budowlane, a więc kwestię użytkowania samowoli budowlanej. Obecne brzmienie przepisów ustawy – Prawo budowlane nie pozwala organom nadzoru budowlanego na wydanie wymienionego powyżej postanowienia o wstrzymaniu użytkowania samowoli budowlanej.

Kodeks jednocześnie zastrzega, że decyzja o pozwoleniu na wznowienie budowy, o której mowa w art. 152 § 8, może być wydana po uprzednim przeprowadzeniu oceny oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko albo oceny oddziaływania przedsięwzięcia na obszar Natura 2000, jeżeli jest ona wymagana przepisami ustawy 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 w przypadkach, gdy ocena ta jest możliwa do przeprowadzenia z uwzględnieniem analizy rozwiązań alternatywnych przedsięwzięcia i możliwości ustalenia warunków jego realizacji w zakresie ochrony środowiska (art. 153).

Kodeks w kolejnym przepisie reguluje również naruszenie prawa polegające na prowadzeniu budowy obiektu budowlanego lub jego części na podstawie zgłoszenia budowy, w przypadku gdy wymagana jest decyzja o pozwoleniu na budowę (art. 155). Proponuje się, aby organ nadzoru budowlanego w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie, nakładał na inwestora obowiązek uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, jeżeli budowa prowadzona była na podstawie zgłoszenia budowy z obowiązkiem dołączenia projektu urbanistyczno-architektonicznego, a jeśli na podstawie zgłoszenia bez takiego projektu – wówczas, poza obowiązkiem uzyskania pozwolenia na użytkowanie, organ nakładałby także obowiązek dostarczenia trzech egzemplarzy projektu budowlanego.

Po sprawdzeniu dokumentacji oraz zgodności projektu urbanistyczno-architektonicznego z przepisami, w tym z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu organ nadzoru budowlanego wydawałby dziennik budowy oraz ostemplowany pieczęcią projekt budowlany.

W przypadku, gdy inwestor nie wykazywałby zainteresowania wykonaniem nałożonego obowiązku dostarczenia projektu budowlanego organ nadzoru budowlanego byłby uprawniony do wstrzymania robót budowlanych do czasu uzyskania pozwolenia na budowę, lecz nie dłużej niż na okres 12 miesięcy.

Natomiast reakcją na prowadzenie robót budowlanych, pomimo nakazu ich wstrzymania, byłaby stosowana kilkakrotnie w tym dziale, rozbiórka części obiektu budowlanego wykonanej po doręczeniu postanowienia o wstrzymaniu robót.

Kolejnym naruszeniem, które reguluje Kodeks jest prowadzenie budowy w warunkach istotnego odstąpienia (art. 156). Pojęcie istotnego odstąpienia zostało omówione w części dotyczącej rozdziału Kodeksu poświęconego budowie.

W takich przypadkach Kodeks wprowadza nowe rozwiązanie służące doprowadzeniu prowadzonej budowy do stanu zgodnego z prawem. Kodeks, mając na uwadze, że nie każde naruszenie prawa skutkować powinno wydaniem aktu administracyjnego przez nadzór budowlany, w tym przypadku, a więc gdy brak zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź mienia, uznaje, że pierwsze działanie nadzoru budowlanego powinno polegać wyłącznie na wezwaniu inwestora do usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Wezwanie to nie będzie miało postaci ani decyzji administracyjnej, ani postanowienia, ale polegać będzie na wpisie do dziennika budowy i protokołu z kontroli wezwania do doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem. Jedynie na żądanie inwestora wezwanie powinno być wyrażone także w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Dopiero jeśli inwestor pomimo wezwania nie usunie stanu niezgodnego z przepisami, organ nadzoru budowlanego będzie podejmował działania władcze przyjmujące formę aktów administracyjnych (art. 157). W drodze postanowienia:

- 1) wstrzyma prowadzenie robót budowlanych;
- 2) ustali wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy;
- 3) nałoży obowiązek przedłożenia, trzech egzemplarzy zamiennego projektu budowlanego.

Następnie przekaze ostateczne postanowienie do organu podatkowego, który wymierzy inwestorowi, w drodze decyzji, karę administracyjną w wysokości połowy przeciętnego wynagrodzenia.

Gdy inwestor dostarczy już wymagane dokumenty organ nadzoru budowlanego sprawdzi kompletność projektu budowlanego oraz zgodność projektu urbanistyczno-architektonicznego z przepisami, w tym z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Na końcu procedury organ ostempluje zamienny projekt budowlany i wydaje decyzję o pozwoleniu na wznowienie budowy (art. 157 § 5).

Jeżeli budowa była prowadzona na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę, organ nadzoru budowlanego, przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na wznowienie budowy, będzie musiał wystąpić do organu administracji architektoniczno-budowlanej o uchylenie decyzji o pozwoleniu na budowę (art. 158). Dopiero po otrzymaniu ostatecznej decyzji o uchyleniu pozwolenia na budowę ostempluje zamienny projekt budowlany i wyda decyzję o pozwoleniu na wznowienie budowy. Konieczność oczekiwania na uchylenie w takim przypadku pozwolenia na budowę nie jest rozwiązaniem nowym. Analogiczny przepis przewiduje obecnie także ustawa – Prawo budowlane. Gdyby organ nadzoru budowlanego wydał pozwolenie na wznowienie budowy przed uchyleniem pozwolenia na budowę wówczas w obrocie prawnym znajdowałyby się dwie decyzje administracyjne zezwalające na prowadzenie budowy dotyczącej tego samego obiektu. Dlatego też, aby uniknąć takiej sytuacji, nadzór budowlany nie może wydać swojej decyzji aż do momentu, gdy uzyska decyzję uchylającą pozwolenie na budowę. Rozwiązanie to sprawdziło się w dotychczasowej praktyce, jego zastosowanie wydaje się być niezbędne i dlatego też znalazło się w Kodeksie.

Natomiast gdy inwestor nie dostarczy zamiennego projektu budowlanego lub nie dokona w nim wymaganych zmian organ nadzoru budowlanego nałoży na inwestora, w drodze decyzji, obowiązek przywrócenia stanu zgodnego ze zgodą budowlaną (art. 157 § 6).

W przedmiotowym dziale uregulowane zostało również naruszenie prawa nieznanego obecnym przepisom ustawy – Prawo budowlane, polegające na wystąpieniu nieprawidłowości w trakcie odbioru etapu budowy (art. 159). Odbiór etapu budowy to wprowadzona przez Kodeks instytucja prawna polegająca na sprawdzeniu przez inspektora nadzoru technicznego zgodności wykonania robót budowlanych z projektem, warunkami zawartymi w pozwoleniu na budowę, przepisami oraz zasadami wiedzy technicznej. W przypadku stwierdzenia, w trakcie odbioru etapu budowy, nieprawidłowości uniemożliwiających dokonanie odbioru, inspektor nadzoru technicznego bezzwłocznie przekazuje protokół organowi nadzoru budowlanego (art. 112 § 4 pkt 3).

Następnie, zgodnie z niniejszym działem, organ nadzoru budowlanego w terminie 14 dni od dnia otrzymania protokołu przeprowadza kontrolę budowy. W takim przypadku (tak jak Kodeks reguluje to również przy istotnym odstępianiu i następnych naruszeniach prawa) pierwsze działanie nadzoru budowlanego nie przyjmuje od razu formy aktu administracyjnego. Twórcy Kodeksu uznali, że wystarczające będzie, jeśli organ w trakcie kontroli przyjmie oświadczenie inwestora, że przystąpił do wykonywania czynności lub robót wskazanych przez inspektora nadzoru technicznego umożliwiających odbiór etapu budowy. Organ poucza inwestora o niedopuszczalności prowadzenia innych robót budowlanych oraz zobowiązuje wpisem do dziennika budowy, do przedstawienia protokołu odbioru, z którego nie będzie już wynikało, że występują nieprawidłowości.

Jeżeli w trakcie kontroli organ nadzoru budowlanego stwierdzi, że inwestor nie wykonuje czynności lub robót wskazanych przez sprawdzającego, w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie:

- 1) wstrzymuje prowadzenie robót budowlanych;
- 2) ustala wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń budowy;
- 3) nakłada obowiązek przedłożenia, w terminie 30 dni od dnia doręczenia postanowienia, protokołu odbioru, z którego nie będzie już wynikało, że występują nieprawidłowości.

Postanowienie to organ nadzoru budowlanego przekazuje do organu podatkowego, który wymierza, w drodze decyzji, karę administracyjną w wysokości dwukrotności przeciętnego wynagrodzenia.

W razie gdy inwestor nie przedstawi w terminie 30 dni protokołu odbioru, z którego będzie wynikało, że nieprawidłowości nie występują, organ nadzoru budowlanego wyda w drodze decyzji, nakaz rozbiórki obiektu budowlanego (art. 159 § 5).

W Kodeksie zamieszczony jest również przepis dotyczący działań organu nadzoru budowlanego w przypadku stwierdzenia innych niż wyżej opisane nieprawidłowości dotyczących prowadzonej budowy lub innych robót budowlanych (art. 161).

Zgodnie z kodeksową koncepcją ograniczania rozstrzygnięć administracyjnych, także w tym przypadku, organ w swoich pierwszych działaniach nie wydaje od razu postanowienia ani decyzji administracyjnej, ale jedynie wzywa inwestora do usunięcia stanu niezgodnego z przepisami, wyznaczając termin, nie dłuższy niż 6 miesięcy od dnia doręczenia wezwania, doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem. Organ nadzoru budowlanego może wezwać inwestora do przedstawienia w terminie 30 dni inwentaryzacji wykonanych robót budowlanych bądź odpowiednich ocen technicznych lub ekspertyz. Wezwanie jest zamieszczane w protokole kontroli oraz w dzienniku budowy, jeżeli jest prowadzony, a na żądanie inwestora powinno być wyrażone także w drodze postanowienia, na które przysługuje zażalenie.

Następnie organ nadzoru budowlanego sprawdza wykonanie nałożonego obowiązku. Wykonanie obowiązku organ potwierdza poprzez zamieszczenie wpisu w protokole kontroli oraz w dzienniku budowy, jeżeli jest prowadzony.

Natomiast jeżeli inwestor nie usunął stanu niezgodnego z przepisami organ nadzoru budowlanego podejmować już będzie działania przybierające formę aktów administracyjnych. Dlatego też zobowiązany będzie:

- 1) w drodze postanowienia wstrzymać prowadzenie robót budowlanych i ustalić wymagania dotyczące niezbędnych zabezpieczeń, a jeżeli roboty budowlane zostały zakończone – wstrzymać użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części;
- 2) w drodze decyzji nakazać:
 - a) zaniechanie dalszych robót budowlanych albo rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, albo doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego,
 - b) wykonanie określonych czynności lub robót budowlanych w celu doprowadzenia budowy do stanu zgodnego z prawem, określając termin ich wykonania.

Po upływie terminu lub na wniosek inwestora organ sprawdza wypełnienie obowiązku wykonania określonych czynności lub robót i wydaje decyzję o stwierdzeniu wykonania obowiązku albo – w razie niewykonania obowiązku – nakazującą zaniechanie dalszych robót budowlanych albo rozbiórkę obiektu budowlanego lub jego części, bądź doprowadzenie obiektu do stanu poprzedniego.

Ostatnim naruszeniem opisanym w tym dziale jest nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego (art. 162). Instytucja nielegalnego przystąpienia do użytkowania jest znana obecnym przepisom Prawa budowlanego. Jednakże twórcy Kodeksu, mając na uwadze doświadczenia związane ze stosowaniem obecnych rozwiązań, zdecydowali się je udoskonalić.

W chwili obecnej kara pieniężna jest nakładana nie za fakt nielegalnego użytkowania (a więc bez zawiadomienia o zakończeniu budowy, pomimo sprzeciwu albo bez uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie), ale za nielegalne przystąpienie do użytkowania, a więc za jednorazowe działanie (przystąpienie), a nie za działanie trwałe (użytkowanie).

Kodeks decyduje się wprowadzić przepis, zgodnie z którym, karane będzie użytkowanie, a nie przystąpienie do użytkowania. Jest to o tyle istotne, że w chwili obecnej organ nadzoru budowlanego tylko raz może nałożyć karę z tytułu nielegalnego przystąpienia do użytkowania, a inwestor po jej zapłaceniu zwalnia się z konieczności dalszego płacenia kar, bowiem organ nie może karać wielokrotnie za jeden czyn (przystąpienie). Natomiast wprowadzenie przez Kodeks kary za użytkowanie pozwoli nakładać takie kary wielokrotnie, tak długo, aż trwający stan naruszenia się nie zakończy.

Kodeks zmienia również organ właściwy do wymierzenia kary. Nie będzie to już organ nadzoru budowlanego, ale organ podatkowy.

Zmianie ulega również sposób obliczania tej kary. Zamiast stosowanego obecnie wzoru Kodeks proponuje, aby kara wynosiła:

- 1) w przypadku budynków – jedną dwudziestą przeciętnego wynagrodzenia za każdy metr kwadratowy nielegalnie użytkowanej powierzchni;
- 2) w przypadku obiektów budowlanych niebędących budynkami – dwukrotność przeciętnego wynagrodzenia.

W przypadku gdy organ nadzoru budowlanego stwierdzi użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części bez wymaganej zgody na użytkowanie, organ ten, wpisem do protokołu kontroli, a więc bez konieczności wydawania postanowienia, wezwie inwestora do zaprzestania użytkowania obiektu budowlanego lub jego części do czasu uzyskania wymaganej zgody na użytkowanie.

Dopiero w razie niezaprzestania użytkowania obiektu budowlanego lub jego części mimo wezwania organ nadzoru budowlanego stwierdzi, w drodze postanowienia, nielegalne użytkowanie obiektu budowlanego lub jego części, określając, w przypadku budynku, wielkość nielegalnie użytkowanej powierzchni. Na postanowienie przysługuje zażalenie. Postanowienie może być wydawane wielokrotnie. Postanowienie to będzie następnie przekazywane do organu podatkowego celem wymierzenia kary.

Jednocześnie Kodeks zastrzega, że uiszczenie kary administracyjnej nie zwalnia inwestora z obowiązku uzyskania zgody na użytkowanie (art. 162 § 5).

4.9. Dział IX. Wyroby budowlane.

Rozwiązania przewidziane w Kodeksie w zasadzie powtarzają rozwiązania zawarte w ustawie o wyrobach budowlanych (z uwzględnieniem nowelizacji procedowanej w Sejmie pod drukiem 2493), które szczegółowo były omówione w uzasadnieniu w części 2.1 pt. Wyroby budowlane. Zmiany sprowadzają się głównie do zmiany systematyki i brzmienia jednostek redakcyjnych, celem dostosowania do materii kodeksowej i ich uczytelnienia.

Kodeks powtarza więc konstrukcję, zgodnie z którą wprowadzanie do obrotu wyrobów budowlanych objętych harmonizacją odbywa się według zasad określonych rozporządzeniem nr 305/2011 (art. 164 § 1). Powtarza również wprowadzane w Sejmie rozwiązania dotyczące zasad wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych nieobjętych harmonizacją, które to rozwiązania są kalką przepisów ww. rozporządzenia.

Przepisy Kodeksu nie zmieniają również kompetencji organów właściwych w sprawach wyrobów budowlanych, a także procedur związanych z kontrolą i prowadzeniem postępowań administracyjnych w tej dziedzinie.

Jednakże w stosunku do ustawy o wyrobach budowlanych Kodeks wprowadza pewne zmiany.

W zakresie wzoru znaku budowlanego Kodeks odsyła do aktu wykonawczego (art. 173 pkt 5), podczas gdy ustawa o wyrobach budowlanych wzór taki określała w załączniku.

Ponadto w Kodeksie zrezygnowano z prowadzenia Krajowego Wykazu Zakwestionowanych Wyrobów Budowlanych. W wykazie tym gromadzi się dane i informacje dotyczące wyrobów budowlanych podlegających oznakowaniu znakiem budowlanym, niezgodnych z wymaganiami określonymi w ustawie o wyrobach budowlanych. Podstawą wpisu są decyzje zakazujące dalszego przekazywania wyrobu budowlanego lub nakazujące wycofanie z obrotu tego wyrobu. Wykaz ten nie spełnia jednak swojej roli jako instrumentu prewencyjnego, wskazującego które wyroby budowlane stwarzają zagrożenie przy ich stosowaniu. Należy bowiem zaznaczyć, że w części przypadków podstawą wydania ww. decyzji są nieprawidłowości formalne (nieprawidłowe oznakowania i błędy w dokumentacjach). W 2013 r. organy właściwe w sprawach wyrobów budowlanych skontrolowały 4018 wyrobów budowlanych, z czego w 1129 przypadkach stwierdzono nieprawidłowości (ok. 28%). Przy czym w przypadku 3639 wyrobów budowlanych były one przedmiotem kontroli pod kątem oznakowania. W tej grupie stwierdzono 1007 przypadków nieprawidłowości, z czego aż 856 przypadków dotyczyła tylko błędnych i niekompletnych informacji dołączanych do wyrobów. Jednocześnie 770 wyrobów objęto kontrolą pod kątem deklaracji zgodności lub właściwości użytkowych. Wśród nich stwierdzono 251 przypadków nieprawidłowości. W większości przypadków usunięto stwierdzone nieprawidłowości. Natomiast jeżeli chodzi o kontrolę samych właściwości użytkowych wyrobów budowlanych, trzeba wskazać, że w 2013 r. dokonano raptem 41 badań próbek wyrobów budowlanych, z czego aż 21 przebadanych wyrobów budowlanych (ponad 50 %) nie spełniało wymogów. W wyniku rozstrzygnięć dotyczących zakwestionowanych wyrobów budowlanych w KWZWB w tym czasie dokonano zaledwie 24 wpisów. Część z nich dotyczyła spraw formalnych, ale zdecydowana większość dotyczyła nieprawidłowości związanych z niespełnieniem właściwości użytkowych⁵. Tym samym informacje zamieszczane w KWZWB pokrywają się z informacjami o przebadanych próbkach, które będą zamieszczane przez GINB na stronie BIP.

Jednocześnie trzeba mieć na względzie, że badania próbek (w wyniku nowelizacji ustawy o wyrobach budowlanych) będą publikowane przez GINB na stronie BIP i to niezależnie, czy wyroby będą czy nie będą spełniać ustawowych wymagań (art. 233 § 10). Daje to konsumentom realną informację, które wyroby budowlane mają odpowiednie właściwości użytkowe, a których wyrobów budowlanych należy unikać. W stosunku do tych drugich wyrobów nie ma potrzeby utrzymywania (specjalnie dla nich) kolejnego wykazu

⁵ zob. Informacja o kontroli rynku wyrobów budowlanych w 2013 r. (www.gunb.gov.pl).

w postaci KWZWB. Natomiast wpisywanie do takiego wykazu wyrobów niespełniających wymogów formalnych nie jest celowe. Stąd wystarczającym instrumentem w zakresie informowania opinii publicznej jest publikacja wyników badań próbek wyrobów budowlanych.

4.10. Dział X. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie i przepisy karne.

4.10.1. Rozdział 1. Odpowiedzialność zawodowa w budownictwie.

Przepisy projektowanego działu regulują kwestie odpowiedzialności osób wykonujących samodzielne funkcje techniczne w budownictwie. W zakresie przyjętych uregulowań Kodeks co do zasady nie wprowadza nowych regulacji, w porównaniu z rozwiązaniami funkcjonującymi na gruncie przepisów ustawy – Prawo budowlane.

W porównaniu z obecnymi regulacjami Kodeks wprowadza zmiany jedynie w zakresie wszczęcia postępowania w sprawie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Obecne przepisy stanowią, że postępowanie w sprawie odpowiedzialności zawodowej wszczyna się na wniosek organu nadzoru budowlanego, właściwego dla miejsca popełnienia czynu lub stwierdzającego popełnienie czynu, złożony po przeprowadzeniu postępowania wyjaśniającego. Kodeks, obok powyższego, wprowadza możliwość wszczęcia takiego postępowania również z urzędu (art. 244 § 1).

W porównaniu z obecnie obowiązującym przepisami zmianie uległ katalog podmiotów, którym należy przesłać ostateczną decyzję o ukaraniu w trybie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie. Zgodnie z art. 99 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, ostateczną decyzję o ukaraniu, w trybie odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, przesyła się do wiadomości: jednostce organizacyjnej zatrudniającej osobę ukaraną; właściwemu stowarzyszeniu; organowi, który wydał ukaranemu uprawnienia do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie oraz Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego. Kodeks rezygnuje z obowiązku przesyłania decyzji o ukaraniu Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego (art. 245 § 1). Należy wyjaśnić, że w chwili obecnej decyzja o ukaraniu jest przekazywana Głównemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego celem wprowadzenia stosownej informacji do centralnego rejestru osób ukaranych z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Natomiast Kodeks nie przewiduje już obowiązku prowadzenia przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego takiego rejestru, więc przekazywanie do tego organu kopii decyzji byłoby bezcelowe. Zgodnie z przepisami wprowadzającymi rejestry ukaranych będą prowadzone przez izby samorządu zawodowego.

Zmianie, w stosunku do ustawy – Prawo budowlane, uległ również termin po jakim nie można wszcząć postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej. Zgodnie z Kodeksem nie można wszcząć postępowania z tytułu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie po upływie 12 miesięcy od dnia powzięcia przez organy nadzoru budowlanego lub organy samorządu zawodowego wiadomości o popełnieniu czynu, powodującego tę odpowiedzialność i nie później niż po upływie 10 lat od dnia zakończenia robót budowlanych albo zawiadomienia o zakończeniu budowy lub wydania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego (art. 246). Ustawa – Prawo budowlane przewidywała tutaj terminy odpowiednio 6 miesięcy oraz 3 lat.

Ponadto, zgodnie z przepisami Kodeksu w przypadku, gdy organ nadzoru budowlanego ustali, że zachodzą okoliczności uzasadniające wznowienie postępowania albo stwierdzenie nieważności decyzji w sprawie ukarania, zawiadamia o tym właściwy organ samorządu zawodowego, który niezwłocznie wznowia lub wszczyna postępowanie z urzędu (art. 248). Przyznanie organom nadzoru budowlanego przedmiotowego uprawnienia będzie miało na celu przede wszystkim monitorowanie zasadności oraz prawidłowości prowadzonego postępowania. Organowi nadzoru budowlanego uczestniczącemu w postępowaniach w sprawach z zakresu odpowiedzialności zawodowej w budownictwie, będą wówczas przysługiwać prawa strony (art. 249).

4.10.2. Rozdział 2. Przepisy karne.

Przepisy karne stanowią w dużej mierze powtórzenie regulacji zawartych w obecnej ustawie – Prawo budowlane oraz ustawie o wyrobach budowlanych. Zasadnicze zmiany wprowadzane przez Kodeks dotyczą przede wszystkim kar, jakim podlegają poszczególne przewinienia.

Obowiązująca obecnie ustawa – Prawo budowlane do katalogu kar zalicza grzywnę, karę ograniczenia wolności, karę pozbawienia wolności lub karę aresztu. Natomiast ustawa o wyrobach budowlanych karę aresztu, ograniczenia wolności oraz grzywnę. Kodeks, w porównaniu z ustawą – Prawo budowlane oraz ustawą o wyrobach budowlanych, rezygnuje z możliwości orzeczenia za popełnione przewinienia kary aresztu (art. 250-252). Ustawa – Prawo budowlane przewidywała ją w przypadku niedopełnienia, w razie katastrofy budowlanej, obowiązków określonych w art. 75 lub art. 79, niespełnienia obowiązku usunięcia stwierdzonych uszkodzeń lub uzupełnienia braków mogących spowodować niebezpieczeństwo dla ludzi lub mienia bądź zagrożenie życia (art. 70 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane), a także w przypadku utrudniania określonych ustawą czynności organów. Ustawa o wyrobach budowlanych przewidywała natomiast karę aresztu w przypadku utrudniania lub udaremniania wykonywania czynności kontrolnych właściwego organu (art. 35 ustawy o wyrobach budowlanych). Zgodnie z Kodeksem powyższe występki są zagrożone jedynie karą grzywny (art. 252 pkt 8-10).

Bez zmian, w porównaniu z obecnymi przepisami, pozostaje sankcja za niespełnianie obowiązku utrzymania obiektu budowlanego w należyłym stanie technicznym, użytkowanie w sposób niezgodny z przepisami lub nie zapewnienia bezpieczeństwa użytkowania obiektu budowlanego. Kto nie spełnia tego obowiązku podlega grzywnie nie mniejszej niż 100 stawek dziennych, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku (art. 250). Przepis stanowi powtórzenie art. 91a obecnie obowiązującej ustawy – Prawo budowlane.

Zmiany nastąpiły w zakresie dotyczącym wykonywania robót budowlanych bez wymaganych decyzji o pozwoleniu na budowę, albo pomimo wniesienia sprzeciwu, wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, nie posiadając odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie oraz udaremnienia określonych ustawą czynności właściwych organów. Kodeks przewiduje za powyższe czyny grzywnę lub karę ograniczenia wolności (art. 251). Dotychczasowe przepisy, za wykonywanie robót budowlanych przede wszystkim w warunkach samowoli budowlanej, przewidywały grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 2 (art. 90 ustawy – Prawo budowlane). Natomiast za czyny określone w art. 91 ww. ustawy (udaremnienie określonych ustawą czynności właściwych organów, wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, bez posiadania odpowiednich uprawnień budowlanych lub prawa wykonywania samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie) grzywnę, karę ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do roku.

Zawarty w art. 252 Kodeksu katalog przewinień stanowi powtórzenie przepisów art. 92 ust. 1, art. 93 ustawy – Prawo budowlane (pkt 1-11) oraz art. 34 ustawy o wyrobach budowlanych (pkt 12-15). Kodeks w art. 252 pkt 16-19 powtarza przepis projektowanego art. 35a ustawy o wyrobach budowlanych (przewidzianego w projekcie ustawy o zmianie ustawy o wyrobach budowlanych oraz ustawy – Prawo budowlane, druk sejmowy nr 2493). W porównaniu z obecnymi przepisami Kodeks nie przewiduje sankcji za niedopełnienie przez inwestora obowiązku zawiadomienia o zamierzonym terminie rozpoczęcia robót budowlanych, na które jest wymagane pozwolenie na budowę, właściwego organu oraz projektanta sprawującego nadzór nad zgodnością realizacji budowy z projektem, co najmniej na 7 dni przed ich rozpoczęciem, dołączając na piśmie: oświadczenie kierownika budowy (robót), stwierdzające sporządzenie planu bezpieczeństwa i ochrony zdrowia oraz przyjęcie obowiązku kierowania budową (robotami budowlanymi), a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane; w przypadku ustanowienia nadzoru inwestorskiego – oświadczenie inspektora nadzoru inwestorskiego, stwierdzające przyjęcie obowiązku pełnienia nadzoru inwestorskiego nad danymi robotami budowlanymi, a także zaświadczenie, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane; informację zawierającą dane zamieszczone w ogłoszeniu, o którym mowa w art. 42 ust. 2 pkt 2 ustawy – Prawo budowlane.

Ponadto Kodeks przewiduje nałożenie kary grzywy w przypadku dostarczania lub udostępniania wraz z wyrobem budowlanym informacji mogących wprowadzać w błąd, a także informacji sprzecznych z informacjami zawartymi w deklaracji właściwości użytkowych lub krajowej deklaracji

właściwości użytkowych, a ponadto w przypadku, gdy nie są prowadzone wymagane ewidencje: skarg, wyrobów budowlanych niespełniających wymagań określonych w Kodeksie lub wyrobów budowlanych wycofanych z obrotu lub użytkowania (art. 252 pkt 20-21). Powyższe występki nie podlegały penalizacji na podstawie przepisów obecnie obowiązującej ustawy o wyrobach budowlanych. Karą za wskazane występki jest kara grzywny.

W porównaniu z obecną regulacją Kodeks nie przewiduje sankcji za dostarczenie lub umożliwienie dostarczenia energii, wody, ciepła lub gazu, z naruszeniem art. 41 ust. 5 ustawy – Prawo budowlane, sporządzenie i przekazanie do obrotu prawnego świadectwa charakterystyki energetycznej budynku, lokalu lub będącej nieruchomością części budynku, stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową nie posiadając uprawnień, o których mowa w art. 5 ust. 8 ustawy – Prawo budowlane. Kwestie dotyczące dostarczania mediów oraz świadectwa charakterystyki energetycznej zostaną bowiem wykreślone z ustawy – Prawo budowlane. Tym samym nie jest zasadne zamieszczanie ich w Kodeksie.

Kodeks nie wprowadza również zasadniczych zmian w zakresie orzekania w przedmiotowych sprawach. Orzekanie w sprawach, o których mowa w art. 252, będzie następowało na podstawie przepisów Kodeksu postępowania w sprawach o wykroczenia (art. 253).

5. ZGODNOŚĆ Z PRZEPISAMI UNII EUROPEJSKIEJ, NOTYFIKACJA I DZIAŁALNOŚĆ LOBBINGOWA.

Projekt Kodeksu jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Projektowany Kodeks podlega procedurze notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. Nr 239, poz. 2039, z późn. zm.).

Stosownie do art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) projekt ustawy powinien zostać zamieszczony na stronie internetowej Biuletynu Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji.