

# Prawo budowlane wczoraj i dziś

Prof. dr hab. inż. Tadeusz Biliński, Uniwersytet Zielonogórski

## 1. Wprowadzenie

Specyfika procesu budowlanego i uczestnictwo w nim wielu podmiotów o szczególnych, często bardzo odmiennych zadaniach, powoduje powstawanie różnego typu stosunków prawnych. Prawo budowlane nie jest wyłącznym źródłem regulacji wszystkich stosunków prawnych, zachodzących w szeroko pojętym procesie budowlanym, tj. w procesie inwestycyjno-budowlanym: począwszy od przygotowania inwestycji budowlanej, poprzez realizację, oddanie obiektów do użytku, utrzymanie ich w należyтым stanie technicznym i estetycznym, aż do rozbiórki włącznie. Budownictwo jest normowane przez wiele gałęzi prawa, a główną rolę pełnią normy prawa administracyjnego i cywilnego. Prawo administracyjne reguluje stosunki administracyjno-prawne w procesie budowlanym, choć w szczególnych przypadkach ingeruje w sferę stosunków cywilno-prawnych. Prawo budowlane jest więc częścią prawa administracyjnego, i jeśli można tak powiedzieć, jest prawem administracyjnym w budownictwie.

W procesie budowlanym, obok stosunków publiczno-prawnych, występują także stosunki natury prywatno-prawnej wynikające z zawieranych między uczestnikami procesu budowlanego umów. Z punktu widzenia interesu publicznego, uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, właściciel, zarządca, deweloper. Stosunki między tymi podmiotami a osobami wykonującymi samodzielne funkcje techniczne w procesie budowlanym dotyczą przede wszystkim sfery ich interesu indywidualnego. Nikt jednak nie jest zwolnio-

ny z ochrony dobra publicznego, zwłaszcza bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska w toku budowy i eksploatacji obiektów budowlanych. Proces budowlany musi być rozpatrywany w odniesieniu do bliższego i dalszego otoczenia prawnego i instytucjonalnego.

Mimo tych uwag, znaczenie ustawy Prawo budowlane jest bardzo duże. Jego regulacje mają istotne znaczenie nie tylko dla organizacji procesu budowlanego, ale także dla kreowania postaw jego uczestników. Regulacje prawne są bardzo ważne dla sprawnego i racjonalnego prowadzenia całokształtu działalności inwestycyjno-budowlanej. Prawo budowlane jest także instrumentem jakościowego przeobrażenia budownictwa.

Pojęcie prawa budowlanego jest wieloznaczne. Może dotyczyć regulacji prawnych wyłącznie ustawy Prawo budowlane, jak również może dotyczyć przepisów wykonawczych wydanych na jej podstawie, ustaw bardzo silnie z nią związanych, jak ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym czy ustawa o gospodarce nieruchomościami. Ponadto pod pojęciem prawa budowlanego rozumie się całokształt przepisów prawnych, związanych z budownictwem. A zatem wiele przepisów prawa administracyjnego, niektóre regulacje prawa cywilnego, szczególnie normujące stosunki zobowiązaniowe w procesie inwestycyjnym oraz przepisy dotyczące procedur zlecania prac projektowych, robót budowlanych, usług, dostaw wyrobów budowlanych i sprzętu, zawartych w ustawie Prawo zamówień publicznych. Dość powszechny jest już pogląd, że każdy akt normatywny, jeśli dotyczy działalności budowlanej, jest także pra-

wem budowlanym. W tym pojęciu prawo budowlane jest zbiorem przepisów prawnych, normujących proces inwestycyjno-budowlany i stosunki między podmiotami w nim uczestniczącymi.

Proces budowlany, a szerzej – proces inwestycyjno-budowlany, wymaga bardzo szerokiego spojrzenia nie tylko na ustawę Prawo budowlane, ale także na jego bliższe i dalsze otoczenie prawne i instytucjonalne. Nie można więc pominąć przy analizowaniu przeobrażeń ustawy Prawo budowlane uwarunkowań historycznych, przeobrażeń ustroju społeczno-gospodarczego, reform administracyjnych, zmiany założeń tworzenia systemu prawa czy przystąpienia Polski do Unii Europejskiej.

## 2. Geneza polskiego prawa budowlanego

Rozwój przemysłu i aglomeracji miejskich wymusił ustanowienie odpowiednich przepisów porządkowych w budownictwie. Dotyczyło to w szczególności wodociągów, kanalizacji, kolektorów gazowych, ulic, chodników, komunikacji miejskiej. Nieodzowne stało się ustanowienie odpowiednich normatywów budowlanych, a także regulacji prawnych dotyczących zabudowy miast, stosunków sąsiedzkich i gospodarki terenami.

Proces powstawania polskiego prawa i przepisów budowlanych przypadł na okres zaborów. W tym czasie na terenie Polski obowiązywało prawo zaborców: rosyjskie, pruskie i austriackie, przy czym na terenie zaboru austriackiego było ono napisane w języku polskim.

W okresie II Rzeczypospolitej, na podstawie dekretu ówczesnego Naczelnika Państwa z 1919 roku [3]

obowiązywało nadal prawo byłych zaborców, a od 1928 roku polskie prawo budowlane, wprowadzone w życie Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. [4].

Pierwsze polskie normatywne dokumenty ukazały się 18 lipca 1883 r. na terenie b. zaboru austriackiego, czyli tzw. Galicji. Były to: Przepisy ustawy budowlanej dla m. Krakowa [1] oraz Przepisy ustawy kanałowej dla m. Krakowa [2]. Z treści ustawy kanałowej wynika, że oba te przepisy były ustawami Królestwa Galicji i Lodomerii<sup>1</sup> z Wielkim Księstwem Krakowskim w zaborze austriackim, ale napisane po polsku.

Na terenie b. zaboru rosyjskiego, na przełomie XIX i XX wieku zostały wybudowane pierwsze wodociągi i kanalizacja [12]. Powstał Komitet Budowy Kanalizacji, którego wielką zasługą było zaopatrzenie w wodę i skanalizowanie m. Warszawy. Realizacja tak ważnych inwestycji, jak np. Filtry warszawskie, nie doprowadziło jednak do wydania znaczących aktów prawnych, jak to miało miejsce w Krakowie. Podobna sytuacja była w b. zaborze pruskim. Dlatego też z całą pewnością można uznać „Wielkie Księstwo Krakowskie” za miejsce powstania pierwszych polskich budowlanych przepisów prawnych w końcu XIX wieku.

Pierwsza polska ustawa Prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli weszła w życie Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej<sup>2</sup> z 16 lutego 1928 r. [4]. Dotychczasowe przepisy prawne zostały utrzymane w mocy prawnej do czasu wydania przepisów miejscowych.

Tak długi okres, bo od 1918 do 1928 roku, przygotowywania pierwszej polskiej ustawy Prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli, był potrzebny na uregulowanie wielu podstawowych spraw, jak np. założenie jednolitego układu wysokościowego nad poziomem morza (Triest był w b. zaborze austriackim, Kronstadt w b. zaborze rosyjskim i Amsterdam w b. zaborze pruskim), jednolity układ

geodezyjny (ustalenie początku układu) oraz jednolity układ komunikacji i łączności.

Treść tego pierwszego polskiego prawa budowlanego – ustawy Prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli, w zasadzie odpowiada treści Ustawy budowlanej z 1983 roku (została ona jednak rozszerzona i dostosowana do rozwijającej się gospodarki i współczesnego poziomu cywilizacji). Ponadto, część pierwsza Prawa budowlanego z 1928 roku nie ma swojego odpowiednika w pierwszej, historycznej Ustawie budowlanej dla m. Krakowa i można ją uznać za osiągnięcie polskiego ustawodawstwa w tej dziedzinie. Jest to odpowiednik odrębnej ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. W wymienionej ustawie budowlanej dla m. Krakowa sprawy te były regulowane w Części B i w Części C.

W części pierwszej prawa budowlanego z 1928 roku, dotyczącej zabudowania osiedli, uregulowane zostały następujące sprawy: plany zabudowania, parcelacja terenów budowlanych, scalanie działek budowlanych, przekształcanie działek zabudowanych wadliwie i wywłaszczanie nieruchomości.

W części drugiej, określonej jako Przepisy policyjno-budowlane, kolejne rozdziały stanowią: przepisy dla gmin miejskich i uzdrowisk, uznanych za posiadające charakter użyteczności publicznej, przepisy dla gmin wiejskich, budynki ... przeznaczone na szczególne cele, przepisy sanitarne, budynki podlegające odrębnym przepisom, przystąpienie do budowy i oddanie budynków do użytku, wykonywanie robót budowlanych i utrzymanie istniejących budynków, nadzór nad wykonywaniem robót i utrzymaniem budynków, władze, postanowienia karne, przepisy miejscowe.

W części trzeciej, stanowiącej przepisy końcowe, ustalono, że rozporządzenie wchodzi w życie z dniem ogłoszenia na określonych w rozporządzeniu warunkach. W artykule 419 wymieniono przepisy, różne

na terenach b. zaborów, które tracą moc obowiązującą z dniem wejścia w życie rozporządzenia. Można tu przykładowo zacytować:

- Ustawę budowlaną rosyjską w b. zaborze rosyjskim,
- Ustawę budowlaną dla Królestwa Stołecznego m. Krakowa w b. zaborze austriackim,
- Ustawę budowlaną dla znaczniejszych miejscowości w Królestwie Galicji i Lodomerii w byłym zaborze austriackim,
- Ustawę mieszkaniową z 2 lipca 1875 r. i 28 marca 1918 r. Zbiór Ustaw Królewskich Prus w b. zaborze pruskim.

Kilkadziesiąt uchylonych mniej i bardziej szczegółowych przepisów wyjaśnia, dlaczego potrzeba było aż dziesięciu lat od 1918 roku do 1928 roku dla wprowadzenia jednolitego prawa budowlanego i to jeszcze z pewnymi ograniczeniami i wyjątkami.

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 18 lutego 1928 r. zostało zmienione ustawą z 14 lipca 1936 r. [5], a następnie dekretem Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 sierpnia 1939 r. [6]. Zmiany jednak nie były duże, w zasadzie porządkowe.

Prace nad pierwszym prawem budowlanym trwały kilka lat. Ustawa Prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli weszła w życie Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. [4]. Prawo to jest oparte na wzorze austriackim, jak zresztą zdecydowana większość prawa administracyjnego. Tworzona w tym czasie Ustawa obowiązywała, z drobnymi zmianami, wprowadzonymi w 1936 i 1939 roku aż do 1961 roku, a zatem przez 33 lata, co dobrze świadczy o jakości tego prawa.

Ustawa z 1928 roku, jak wynika z jej tytułu, regulowała nie tylko proces budowlany i nadzór nad nim, ale także zagadnienie przestrzennego rozwoju miast, osiedli, a zwłaszcza uzdrowisk.

W okresie gospodarki socjalistycznej, nakazowo-rozdziałowej, inwestorami były przede wszystkim

kim jednostki państwowe i tzw. jednostki gospodarki uspołecznionej, jak spółdzielnie czy organizacje społeczne. Następowaty zmiany technologiczno-organizacyjne oraz w zarządzaniu budownictwem, a ponadto w gospodarce nieruchomościami, w nabywaniu terenów (działek) na cele budowlane. Konieczne więc były modyfikacje regulacji prawnych, które wprowadzono drogą uchwał Rady Ministrów, rozporządzeń i zarządzeń.

### 3. Zmiany i przemiany ustawy Prawo budowlane

Istotne zmiany do prawa budowlanego wniosła ustawa z 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane [8]. Mająca zupełnie odmienną strukturę i konstrukcję prawną Ustawa została ograniczona do uregulowań prawnych procesu budowlanego z całkowitym pominięciem zagadnień zagospodarowania przestrzennego, przeniesionych do odrębnej ustawy o planowaniu przestrzennym – także z 31 stycznia 1961 r. Ustawa ta szeroko omawia zagadnienia gospodarki przestrzennej, zawarte w dekreście z 2 kwietnia 1946 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kraju [7].

Coraz intensywniejszy rozwój budownictwa, wzrastająca liczba zadań budowlanych, zwiększające się oczekiwania społeczne doprowadziły do podjęcia prac nad nową ustawą. Zakres norm ustawowych ograniczono do podstawowych zasad organizacji procesu budowlanego, przepisy techniczno-budowlane pozostawiając do uregulowania w rozporządzeniach i zarządzeniach naczelnym organom administracji państwowej. Prace te zostały ukończone uchwaleniem ustawy Prawo budowlane z 24 października 1974 r.

#### Ustawa Prawo budowlane z 1974 roku

Ustawa Prawo budowlane z 24 października 1974 r. [9] obowiązywała 20 lat. Nie jest to okres zbyt

długi jak na akt ustawowy, a także z uwagi na problematykę i zakres objęty regulacją prawną. Mimo to już od połowy lat osiemdziesiątych ustawa była oceniana krytycznie, bowiem szereg rozwiązań regulacji prawnych Prawa budowlanego nie sprawdziło się: skuteczność wielu regulacji okazała się niewystarczająca, a wprowadzanie kolejnych zmian i uzupełnień w nowelizacjach, niekorzystnie wpłynęło na spójność rozwiązań prawnych.

Ustawa Prawo budowlane z 1974 roku, w opinii uczestników procesu inwestycyjnego, środowisk naukowych, technicznych oraz organów administracyjnych nie była wystarczająco skuteczna. Ustawa (szczególnie regulacje dotyczące organizacji nadzoru budowlanego), nie pozwalała na skuteczne, efektywne działania, zmierzające do egzekwowania odpowiedniej jakości projektów, właściwego poziomu wykonawstwa budowlanego<sup>3</sup>, nie pozwalała na efektywne zwalczanie samowoli budowlanych, nie zapobiegała niskiemu poziomowi architektonicznemu obiektów i zespołów urbanistycznych, nie pozwalała na efektywne rozwiązywanie problemów techniczno-budowlanych, zwłaszcza starej zabudowy.

Szczególnie istotną przyczyną nieskuteczności wielu regulacji dotychczasowego Prawa budowlanego była niska sprawność instytucji uczestniczących w procesie inwestycyjnym. Nie bez znaczenia także było obniżenie wymagań stawianych osobom wykonującym samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, ponieważ zniesiono instytucję uprawnień budowlanych uzyskiwanych w drodze egzaminu, zniesiono także państwowy nadzór budowlany.

Obowiązujące wówczas Prawo budowlane w wielu kwestiach nie zawierało kompleksowych rozwiązań prawnych. Prowadziło to często do konieczności stosowania rozwiązań zastępczych o charakterze doraźnym, nie zawsze zgod-

nym z całym ustawodawstwem gospodarczym. Nie uregulowano kompleksowo nadzoru nad budownictwem, nadzoru autorskiego, nadzoru inwestorskiego, czy trybu i zasad orzekania o przygotowaniu zawodowym do pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.

Ponadto część przepisów nie odpowiadała zachodzącym w kraju procesom społeczno-gospodarczym, nie regulowała nowych, pojawiających się w obszarze budownictwa problemów i zjawisk, nie była dostosowana do wymagań gospodarki rynkowej, a zasady ich tworzenia – do wymagań systemu prawa unijnego.

Nie wszystkie przepisy Prawa budowlanego były wystarczająco jasne i jednoznaczne. Świadczyło o tym zarówno orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego, jak i stanowisko Zespołu Prawa Administracyjnego przy Radzie Ministrów. Wiele orzeczeń i opinii krytycznie oceniało jakość prawa. W okresie 20 lat obowiązywania ustawy Prawo budowlane z 1974 roku, Sejm uchwalił 10 ustaw o zmianie tej ustawy. Szczególnie duży zakres i znaczących zmian wprowadziła nowela z 12 lipca 1984 r.

W konsekwencji ustawa Prawo budowlane była coraz mniej spójna, coraz bardziej niejednorodna. Przedstawione powyżej liczne mankamenty ustawy Prawo budowlane, jej wady, niedostatki, uchybienia oraz jej niedostosowanie do zachodzących w kraju przeobrażeń społeczno-gospodarczych, do nowych zasad tworzenia prawa przesądziły o konieczności przygotowania całością nowej ustawy Prawo budowlane, a nie kolejnej jej nowelizacji.

#### Ustawa Prawo budowlane z 1994 roku

1 stycznia 1995 r. weszły w życie dwie ustawy, mające fundamentalne znaczenie dla zagospodarowania polskiej przestrzeni oraz organizacji procesu budowlanego: ustawa o zagospodarowaniu przestrzen-

nym i ustawa Prawo budowlane. Ustawa z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, w sposób jednoznaczny ustaliła samorząd terytorialny jako jedyną instytucję uprawnioną do stanowienia: miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu. Tak więc gminy decydują o sposobie zagospodarowania przestrzeni, o warunkach jej zabudowy. Gminy decydują, jakie inwestycje i w jaki sposób mogą być realizowane na określonym terenie. Należy przy tym podkreślić, że samodzielność gminy w tym zakresie jest pełna i nie może podlegać jakimkolwiek ograniczeniom ze strony administracji rządowej. Pełna samodzielność gmin jest jednak równoznaczna z pełną ich odpowiedzialnością za ład przestrzenny, za sposób zagospodarowania przestrzeni, za wydzielanie terenów pod budownictwo, pod infrastrukturę komunikacyjną, techniczną. Plany zagospodarowania przestrzennego są przepisami miejscowymi, powszechnie obowiązującymi na danym terenie, stanowią podstawę do podejmowania wszelkich indywidualnych decyzji, dotyczących zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie miejscowych planów zagospodarowywania terenu wydawane są przez gminy decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które stanowią szczegółowe warunki realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego, a także – w przypadku istnienia aktualnych planów miejscowego zagospodarowania przestrzennego – wypisu i wyrysu. Dokumenty te są podstawą do uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę, które z kolei wiążą nadzór budowlany w sprawowaniu kontroli nad realizacją zadania inwestycyjnego. Ustawa Prawo budowlane z 7 lipca 1994 r., wprowadziła zasadnicze zmiany do norm prawnych procesu budowlanego. I tak:

1. zrównała w prawach i obo-

wiązkach uczestników procesu budowlanego niezależnie od przynależności do sektora gospodarki (uspołecznionego i nieuspołecznionego);

2. określiła szczegółowo obowiązki i prawa uczestników procesu budowlanego, wykonujących samodzielne funkcje techniczne, które wymagają posiadania uprawnień budowlanych;

3. wzmocniła ochronę interesu publicznego i osób trzecich w całym procesie inwestycyjno-budowlanym przez zaostrzenie odpowiedzialności uczestników tego procesu za wykonane zadania oraz przez zwiększenie zakresu i zintensyfikowanie działalności inspekcyjnych;

4. wprowadziła obowiązkowy egzamin na uprawnienia budowlane dla podwyższenia kwalifikacji uczestników procesu budowlanego;

5. uprościła tryb postępowania we wszystkich fazach procesu budowlanego, szczególnie ograniczyła wymagania odnośnie projektów i trybu ich uzgadniania;

6. uporządkowała zasady i rygory przebiegu procesu budowlanego;

7. stworzyła podstawy prawne i organizacyjne do utworzenia ujednoczonego, powszechnego państwowego nadzoru budowlanego, wykonującego swoje zadanie inspekcyjno-kontrolne w całkowitym oderwaniu od funkcji inwestorskich i obowiązków użytkownika;

8. wprowadziła rygorystyczne regulacje prawne, znacznie ograniczające samowole budowlane.

Ponadto ustawa dostosowała system prawno-instytucjonalny procesu inwestycyjno-budowlanego do zmieniającego się modelu gospodarki, do reguł gospodarki rynkowej i samorządności lokalnych wspólnot. Dostosowała również regulacje prawne do wymagań postanowień ówczesnego Układu Europejskiego.

W ustawie Prawo budowlane unormowano prawnie tylko kwestie techniczne i organizacyjne procesu budowlanego, natomiast całkowicie odstąpiono od normowania

kwestii gospodarczych i ekonomicznych, przyjmując, że zagadnienia te reguluje lub powinno regulować prawo cywilne i podatkowe, kodeks handlowy (aktualnie – kodeks spółek handlowych) itp. Co również istotne, ustawa nie wdaje się w techniczne szczegóły projektowania i budowy obiektów budowlanych oraz prowadzenia robót budowlanych, przypominając, że zasady te regulują obowiązujące Polskie Normy i przepisy techniczno-budowlane.

Ustawy Prawo budowlane i o zagospodarowaniu przestrzennym zdyscyplinowały i zrationalizowały procesy budowlane, doprowadziły do zahamowania dewastacji miast, degradacji otwartych, cennych przyrodniczo terenów.

Przy opracowywaniu i uchwalaniu ustawy Prawo budowlane z 1994 roku dużą uwagę zwrócono na przestrzeganie zasady rozdziału materii kodeksowej, ustawowej i rozporządzeń<sup>4</sup>. W ustawie pominięto wszelkie regulacje mieszczące się w kodeksie cywilnym lub kodeksie postępowania administracyjnego, zmniejszono też do 17 liczbę delegacji dla właściwych ministrów. Zgodnie z aktualną koncepcją, wydane rozporządzenia stanowią uszczegółowienie regulacji ustawowych; zawierają przepisy o charakterze organizacyjnym, technicznym i instrukcyjnym. Natomiast do rangi ustawowej – w odróżnieniu od poprzedniej ustawy – podniesiono kwestie:

1) Zakres uprawnień naczelnych organów administracji państwowej w ramach pełnionego przez te organy specjalistycznego nadzoru budowlanego, dotyczy to:

– ministra obrony narodowej w dziedzinie obronności państwa,  
– ministra spraw wewnętrznych w dziedzinie bezpieczeństwa państwa,

– ministra transportu i gospodarki w dziedzinie transportu w zakresie kolejnictwa.

Zakres ten był dotychczas regulowany Rozporządzeniem Rady Ministrów z 10 lutego 1975 r. w spra-



wie nadzoru techniczno-budowlanego oraz rozporządzenia ministra gospodarki terenowej i ochrony środowiska z 20 lutego 1975 r. w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego.

2) Zakres, warunki i tryb uzyskiwania pozwoleń na budowę.

Dotychczas sprawy te regulowane były wyżej wymienionym rozporządzeniem w sprawie nadzoru urbanistyczno-budowlanego.

3) Enumeratywne wyliczenia obiektów i robót budowlanych, na wykonanie których nie jest wymagane uzyskanie pozwolenia na budowę. Dotychczas problematyka ta była przedmiotem regulacji wymienionego powyżej rozporządzenia.

4) Postępowania w sprawie katastrof budowlanych.

Ustawę Prawo budowlane z 1994 roku nowelizowano już: 13 razy, do czasu wydania tekstu jednolitego w 2000 roku; 11 razy, do wydania tekstu jednolitego w 2003 roku; 12 razy do lipca ub.r. Łącznie ustawa była nowelizowana 36-krotnie i wydano 2 teksty jednolite. Jakość zmian była bardzo różna; o bardzo dużej wartości merytorycznej, ale też tylko o charakterze porządkowym.

#### **4. Projekt rządowy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, 2008 roku**

Zasadniczym celem rządowego projektu zmiany ustawy Prawo budowlane jest dostosowanie jej do nowej koncepcji zagospodarowania kraju; wyznaczenie lokalizacji inwestycji; przeciwdziałanie dezorganizacji przestrzeni zabudowanej; uproszczenie procedur formalnych procesu inwestycyjnego; a w ogólności – usunięcie wielu barier inwestycyjnych i biurokratycznych. Potrzebna jest racjonalizacja procesów inwestycyjnych przy zapewnieniu ładu przestrzennego obszarów zabudowanych. Trzeba sobie przy tym zdawać sprawę, że porządek urbanistycz-

ny w coraz mniejszym stopniu jest wynikiem działania sektora publicznego, lecz pod coraz większym wpływem podmiotów gospodarczych, osób fizycznych.

Poczynania prawne powinny kształtować przekonanie, że jakość życia zależy także od ładu przestrzennego miasta, od jakości jego funkcjonowania, od walorów miasta, jego atrakcyjności, często architektonicznej i urbanistycznej niepowtarzalności. Choć to dziś niełatwe, obowiązkiem prawa jest przeciwstawiać się interesom partykularnym oraz rosnącemu zafaszczaniu miasta przez grupy nacisku. Miasto to wspólne dobro, to zbiorowy obowiązek<sup>5</sup>. Jesteśmy odpowiedzialni za nasze miasta, za ich standard. Takie stanowisko wynika z troski o środowisko człowieka, o prawidłowy rozwój społeczeństwa. Trzeba zdecydowanie walczyć z chaosem urbanistycznym. Musimy wszyscy przeciwstawiać się biurokratycznym postawom administracji samorządowej, administracji architektoniczno-budowlanej oraz korupcji w sferze planowania przestrzennego i dokonywanych w nim zmian dla podejmowania partykularnych przedsięwzięć inwestycyjnych. Rozwiązania prawne nie mogą być obojętne wobec takiego zjawiska społecznego. Nieodzowna jest kontrola społeczna w zarządzaniu miastem, w strategii jego rozwoju. Nieodzowna jest decentralizacja decyzji i odpowiedzialności.

Zgodnie z założeniem projektu ustawy [11], zmiany w ustawie Prawo budowlane mają na celu wprowadzenie ułatwień w prowadzeniu procesu inwestycyjnego, w zakresie prawa budowlanego w powiązaniu z nowymi regulacjami wynikającymi ze zmian w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dotychczasowe zapisy Prawa budowlanego regulujące proces inwestycyjny stanowią istotną barierę w prowadzeniu inwestycji budowlanych, a w konsekwencji negatywnie wpływają na rozwój gospodarczy w innych sektorach życia.

W projekcie zmiany ustawy Prawo budowlane proponuje się:

- rezygnację z decyzji o pozwoleniu na budowę i zastąpienie jej procedurą rejestracji zamierzonej inwestycji;
- rezygnację z decyzji w sprawie pozwolenia na użytkowanie obiektów budowlanych i zastąpienie jej rejestracją zakończonych robót budowlanych;
- zwiększenie personalnej odpowiedzialności uczestników procesu budowlanego;
- wprowadzenie wykonawcy jako uczestnika procesu budowlanego.

#### **5. Uwagi końcowe**

W pracach nad ustawą Prawo budowlane w ostatnich dziesięcioleciach natrafiono na wiele trudności, na wiele problemów kontrowersyjnych. Kompromisowe rozstrzygnięcia były często w kolejnych nowelizacjach częściowo, a nawet całkowicie zmieniane. Do tych ważniejszych kwestii można zaliczyć:

- 1) Obowiązki i uprawnienia organów samorządu terytorialnego oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej i organów nadzoru budowlanego;
- 2) Uproszczenie procedur administracyjnych w procesie inwestycyjno-budowlanym;
- 3) Organizacja państwowego nadzoru budowlanego;
- 4) Uprawnienia osób trzecich;
- 5) Ochrona praw osób niepełnosprawnych;
- 6) Specjalności i specjalizacje budowlane;
- 7) Zwolnienie z obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę;
- 8) Sprawdzenie projektu budowlanego;
- 9) Wymagania i kontrola jakości wyrobów budowlanych;
- 10) Samowola budowlana i jej legalizacja;
- 11) Ochrona cieplna budynków;
- 12) Bezpieczeństwo i ochrona zdrowia na budowie;
- 13) Ochrona środowiska naturalnego.

Wiele z tych kwestii było już nawet

wielokrotnie odmiennie regulowanych w kolejnych edycjach ustawy Prawo budowlane, w kolejnych jej nowelizacjach. Wprowadzone zmiany nie zawsze okazywały się celowe, lepsze. Po kilku latach stosowania regulacji dokonywano dalszych zmian, niekiedy powracając do postaci pierwotnej.

W okresie transformacji ustroju społeczno-gospodarczego, reform administracyjnych, dostosowywania prawa do wymagań Unii Europejskiej wiele zmian było nieodzownych ze względu na zmieniające się otoczenie prawne i instytucjonalne ustawy Prawo budowlane.

**BIBLIOGRAFIA**

[1] Przepisy ustawy budowlanej dla m. Krakowa z 18/VII 1883 r. (Dz. U. kr. Nr 63, z 28/III 1905 r. Dz. U. kr. Nr 57 i z 28/III 1910 r. Dz. U. kr. Nr 89)  
 [2] Przepisy ustawy kanałowej dla m. Krakowa z II/VII 1914 r. (Dz. U. kr. Nr 2, z roku 1915 i z 26/X 1920 r. Dz. U. R. P. Nr 23 poz. 683)  
 [3] Dekret Naczelnika Państwa Józefa Piłsudskiego z roku 1919 (Dz. Praw. z 7 lutego 1919 r. Nr 14, poz. 176)  
 [4] Rozporządzenie Prezydenta Rzeczpospoli-

tej z 16 lutego 1928 roku: Prawo budowlane i o zabudowaniu osiedli (Dz. U. R. P. Nr 23 poz. 202)

[5] Ustawa z 14 lipca 1936 r. o zmianie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o Prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [Dz. U. Nr 56, poz. 405]

[6] Dekret Prezydenta Rzeczypospolitej z 25 sierpnia 1939 r. o zmianie Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej o Prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli [Dz. U. z 1939 r. Nr 77, poz. 513]

[7] Dekret Rady Ministrów z 2 kwietnia 1946 r. o planowym zagospodarowaniu przestrzennym kraju [Dz. U. Nr 16, poz. 109] (na podstawie ustawy z dnia 3 stycznia 1945 r. o trybie wydawania dekretów z mocą ustawy [Dz. U. RP Nr 1, poz. 1] – Rada Ministrów postanawia, a Prezydium Krajowej Rady Narodowej zatwierdza co następuje)

[8] Ustawa z 31 stycznia 1961 r. Prawo budowlane [Dz. U. Nr 7, poz. 47]

[9] Ustawa z 24 października 1974 r. Prawo budowlane [Dz. U. Nr 38, poz. 229]

[10] Ustawa z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [Dz. U. Nr 89, poz. 414]

[11] Projekt rządowej ustawy o zmianie ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, 2008 r.

[12] Wodociągi i kanalizacja m.st. Warszawy 1886–1936, Wydawnictwo wodociągów i kanalizacji m.st. Warszawy, 1937 r.

**PRZYPISY**

<sup>1</sup> Lodomeria – późnolacińska nazwa średniowieczna Księstwa Włodzimierskiego na Wołyniu. Po pierwszym rozbiorze Austria nazywała swoją część zaboru (Małopolskę) Królestwem Galicji i Lodomerii, aby podkreślić, że kraj ten nie ma nic wspólnego z Polską.

<sup>2</sup> Rozporządzenie to nie dotyczyło Województwa Śląskiego, które, jak wiadomo, miało autonomię, a nawet własny Sejm.

<sup>3</sup> Wprowadzie warunki sprzyjające poprawie jakości robót i obiektów budowlanych zostały wprowadzone nowelą do ustawy w 1981 r. przez przywrócenie instytucji inspektora nadzoru inwestorskiego, było to jednak rozwiązanie cząstkowe, sprowadzające się tylko do zapisu w art. 33 (rozdział 6 – Roboty budowlane oraz nadzór nad ich wykonywaniem). Istotne jest to, że zabrakło odniesień do wprowadzonej funkcji inspektora nadzoru inwestorskiego w innych przepisach Prawa budowlanego, jak np. dotyczących samodzielnych funkcji technicznych, nadzoru nad robotami budowlanymi czy odpowiedzialności, szczególnie karnej.

<sup>4</sup> Rozporządzenia są wydawane przez właściwe organy, na podstawie szczegółowego upoważnienia zawartego w ustawie i w celu jej wykonania. Upoważnienie powinno określać organ właściwy do wydania rozporządzenia i zakres spraw przekazanych do uregulowania oraz wytyczne dotyczące treści aktu.

<sup>5</sup> Deklaracja programowa Kongresu Urbanistów Polskich, Gdańsk, 2003 r.



producent prefabrykatów  
 żelbetowych  
 i strunobetonowych

produkcja i montaż hal

BETONEX Sp. z o.o.  
 43-382 Bielsko-Biała  
 ul. Ks. J. Londzina 29  
 tel. +48 033 49 95 100  
 fax +48 033 49 95 101  
 e-mail: info@betonex.pl  
 www.betonex.pl

Jesteśmy prężnie rozwijającym się producentem prefabrykatów żelbetowych i strunobetonowych. Wykonujemy elementy dla obiektów przemysłowych, handlowych i biurowych. Wdrażamy najnowsze technologie prefabrykacji sprawdzone na rynku włoskim przez jednego z naszych udziałowców PRECOMPRESSI VALSUGANA, wchodzącego w skład grupy INDUSTRIE MAURIZIO PERUZZO. Grupa posiada zakłady produkcyjne we Włoszech, Rumunii, Bułgarii i Polsce.

W paście naszych produktów znajdziecie Państwo:

- × słupy
- × belki i dźwigary
- × płyty stropowe TT
- × płatwie dachowe
- × ściany i podwaliny



Aby usprawnić proces wznoszenia obiektów zapewniamy także:

- × koncepcje i techniczne rozwiązania konstrukcji prefabrykowanych
- × doradztwo w zakresie projektowania
- × specjalistyczny transport
- × kompleksowy montaż obejmujący konstrukcję oraz obudowę ścian i dachu