

# Zygmunt Niewiadomski

---

## Formalnoprprawne bariery rozwoju budownictwa mieszkaniowego

---

Zeszyty Prawnicze 3/1, 171-185

---

2003

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

ZYGMUNT NIEWIADOMSKI

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego

## FORMALNOPRAWNE BARIERY ROZWOJU BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

1. Rozwój budownictwa mieszkaniowego jest w świetle polskiego ustawodawstwa zadaniem zarówno państwa, jak i gmin<sup>1</sup>, przy czym ani przepisy normujące organizację i funkcjonowanie administracji rządowej (państwowej) ani też przepisy ustrojowe odnoszące się do gmin nie określają precyzyjnie zadań obu tych organizmów publicznych. Odsyłają w tej mierze do przepisów tzw. prawa materialnego, a więc norm prawnych normujących poszczególne dziedziny życia społeczno-gospodarczego. Już to powoduje w praktyce liczne wątpliwości interpretacyjne i spory kompetencyjne. Tam, gdzie za tworzenie i realizację określonej polityki odpowiada kilka podmiotów bez wyraźnego określenia ich zakresów działania, trudno jest mówić o racjonalnych działaniach.

A nawet, zakładając że zakres działania państwa i gmin w sferze budownictwa można w miarę jednoznacznie zinterpretować w świetle obowiązującego prawa, to zastrzeżenia budzi przyjęta filozofia tego podziału. Wedle tej filozofii do zadań gmin należy

---

<sup>1</sup> Por. np. przepisy ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. z 2000 r. Nr 106, poz. 1126 ze zm.), przewidujące właściwość organów administracji rządowej w sprawach nadzoru budowlanego oraz przepisy art. 7 ust. 1 pkt 1 i 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591), zaliczające sprawy ładu przestrzennego i budownictwa komunalnego do właściwości gmin.

w szczególności ustalanie przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu<sup>2</sup>. Innymi słowy, to gmina i tylko gmina ma decydować o terenach budowlanych, jako że każdy teren znajduje się na jej obszarze. Organom administracji rządowej (państwowej) przypisano w tym zakresie kształtowanie polityki przestrzennej państwa oraz koordynację programów rządowych o znaczeniu ponadlokalnym<sup>3</sup>. Tak ukształtowany podział kompetencji byłby jasny i zasługujący na akceptację z punktu widzenia określenia zakresu zadań i odpowiedzialności administracji rządowej i samorządu za wyznaczanie terenów budowlanych, gdyby nie regulacje szeregu ustaw prawa materialnego, niweczące zasadę. Jeżeli bowiem stosownie do przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych<sup>4</sup>, grunty które mają taki status (a jest to przeważająca część obszarów gmin wiejskich i niemała część obszarów gmin miejskich (mogą być przeznaczone pod zabudowę dopiero po uzyskaniu zgody wojewody, lub Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi dla gruntów określonych klas, to prawo gminy do decydowania o ich przeznaczeniu na cele budowlane jest iluzoryczne. Jeżeli do tego dołączymy grunty w podobny sposób chronione na podstawie przepisów o ochronie środowiska<sup>5</sup>, to wyrażona w ustawach o samorządzie gminnym i o zagospodarowaniu przestrzennym zasada władztwa planistycznego gminy doznaje daleko idących ograniczeń. Wbrew deklaracjom w/w ustaw ustrojowych w przepisach prawa materialnego następuje podział kompetencji do decydowania o przeznaczeniu określonych terenów na cele budowlane pomiędzy gminy i administrację rządową, a u podstaw tego podziału leży brak wiary w to, iż gmina może odpowiedzialnie decydować o przeznaczeniu gruntów na cele budowlane.

---

<sup>2</sup> Art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn. Dz. U. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 ze zm.).

<sup>3</sup> Art. 4 ust. 2 w/w ustawy.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 3 lutego 1995 (Dz.U. Nr 16, poz. 78).

<sup>5</sup> Chodzi w szczególności o ustawy z dnia 27 kwietnia 2002 r. Prawo ochrony środowiska (Dz.U. Nr 62, poz. 627) i z dnia 16 października 1991 r. o ochronie przyrody (Dz.U. Nr 114, poz. 492 ze zm.).

Tak ukształtowany proces decyzyjny przeznaczania gruntów na cele budowlane staje się pierwszą barierą pozyskiwania nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Niejednokrotnie dochodzi na tym tle do sporów pomiędzy gminą i administracją rządową, a o tym czy obszar rolny albo leśny może być przeznaczony na cele budowlane, decyduje de facto odległa administracja rządowa (wojewoda, minister), a nie gmina znajdująca miejscowe warunki.

Z podobnym, niejasnym podziałem kompetencji mamy też do czynienia na etapie przygotowywania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w których wyznacza się obszary pod budownictwo mieszkaniowe. Co prawda gmina samodzielnie rozstrzyga o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i samodzielnie go uchwała, ale w świetle rozwiązań ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym czyni to na podstawie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Sporządzając takie studium gmina jest zobowiązana uwzględnić uwarunkowania i kierunki polityki przestrzennej państwa na obszarze województwa wyrażone w ustaleniach planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz programach realizacji zadań rządowych. W konsekwencji samodzielność planistyczna gminy zależy od stopnia szczegółowości ustaleń oraz liczby i reglamentacyjności programów rządowych. To zaś oznacza, że deklarowana w ustawach ustrojowych samodzielność gminy w ustalaniu przeznaczenia obszarów, w tym na cele budownictwa mieszkaniowego, w istocie jest dzielona z administracją rządową. Stąd też za pozbawione realizmu uznać należy obarczanie wyłącznie gmin odpowiedzialnością za zabezpieczenie terenów pod określone cele, w szczególności pod budownictwo mieszkaniowe przy braku rzeczywistego ich wpływu na realizację tych celów. Gminy nie mogą ponosić odpowiedzialności za obarczanie ich zadaniami, dla realizacji których nie otrzymują wystarczających kompetencji (środków prawnych realizacji zadań).

W szczególności gminy nie mogą ponosić odpowiedzialności za działania pozostające w gestii administracji rządowej.

Za zjawisko konfliktogenne uznać też należy podział zadań pomiędzy gminy i inne podmioty w zakresie prawnej realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Realizacja ta następuje w formie dwóch decyzji: ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę (inwestor, aby rozpocząć budowę, musi kolejno uzyskać dwie podstawowe decyzje). Rozwiązanie to niezależnie od wydłużenia procesu decyzyjnego poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych – o czym w dalszej części opracowania – budzi zastrzeżenia i z tego względu, iż decyzje te pozostają w kompetencji dwóch podmiotów: decyzja ustalająca warunki zabudowy pozostaje w gestii administracji gminnej (wójta, burmistrza, prezydenta miasta), a decyzja zezwalająca na budowę w gestii administracji powiatowej (starosty). Nie ma żadnych racjonalnych powodów, aby wydawanie pozwoleń na budowę pozostawało w kompetencji organów administracji powiatowej. W innych krajach jest to jedna z podstawowych kompetencji własnych gminy, a argument o konieczności zapewnienia w tej mierze jednolitych działań i skutecznej kontroli traci na znaczeniu wobec konieczności podporządkowania się gminy prawu budowlanemu ustanawiającemu jednolite zasady nadzoru budowlanego. Ewentualne zaś naruszenia prawa – choć nie wiadomo, dlaczego miałyby być częstsze niż w administracji powiatowej – mogłyby być skutecznie eliminowane w II instancji (samorządowe kolegium odwoławcze) i poprzez kontrolę sądową (NSA). Brak zaufania do działań gmin skutkuje skomplikowanym, konfliktogennym procesem decyzyjnym odbijającym się na inwestorze.

2. Rozległe uregulowania prawne dotyczące budownictwa są fragmentem systemu prawnego RP. Ten zaś, mimo trwającej przebudowy prawa, w dużej mierze wywodzi się z poprzedniego okresu ustrojowego.

W obowiązującym systemie prawa zderzają się dwa różne porządki prawne. Tak jest też w sferze regulacji dotyczących budownictwa mieszkaniowego. Co prawda podstawowe akty prawne normujące tę problematykę uchwalone zostały w nowych warunkach

ustrojowych<sup>6</sup>, ale część aktów im towarzyszących (prawo materialne) pochodzi sprzed lat 1989-1990, przy czym zdarzają się i akty fundamentalne pochodzące z tamtego czasu. W rezultacie regulacje prawne w zakresie budownictwa mieszkaniowego są zdeintegrowane, nierzadko wewnętrznie sprzeczne. Prowadzi to do innego rozstrzygnięcia o prawach i obowiązkach inwestora w tych samych sytuacjach faktycznych bądź też do sporów kompetencyjnych między różnymi organami, które uznając się za niewłaściwe, skazują inwestora na oczekiwanie na wynik sporu rozstrzyganego przez organy wyższego stopnia, a w przypadku sporu pomiędzy organami gmin a organami administracji rządowej przez Naczelnny Sąd Administracyjny<sup>7</sup>. To zaś oznacza, uwzględniając okres oczekiwania spraw w Sądzie, przedłużenie procesu inwestycyjnego o ponad rok tylko z tego powodu.

Brak integralności rozwiązań prawnych występuje nie tylko na płaszczyźnie nowe prawo ustrojowe – stare prawo materialne, ale także wewnątrz nowotworzonego prawa. I tak np. pod rządami ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r. zasadniczym celem decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu dla obszarów objętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego jest przesądzenie o zgodności zamierzonej inwestycji z planem<sup>8</sup>. Na tej podstawie, po spełnieniu innych warunków wynikających z Prawa budowlanego<sup>9</sup>, wydane winno być

---

<sup>6</sup> Chodzi w szczególności o ustawy Prawo budowlane (por. przyp. 1), ustawę z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. Nr 105, poz. 509 ze zm.), ustawę z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. Nr 85, poz. 388), ustawę z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.) oraz trzy fundamentalne ustawy podatkowe: o ustawę z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. Nr 11, poz. 50 ze zm.), ustawę z dnia 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 90, poz. 416) i ustawę z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. Nr 106, poz. 482).

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 11 maja 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym (Dz.U. Nr 74, poz. 368 ze zm.).

<sup>8</sup> Por. art. 40 ust. 1 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

<sup>9</sup> Art. 33 ust. 2 i 3 ustawy Prawo budowlane.

pozwolenie na budowę. W tej sytuacji nieprecyzyjna regulacja Prawa budowlanego<sup>10</sup>, uprawnia i zobowiązuje organ architektoniczno-budowlany (starostę) do powtórnej oceny zgodności projektu zagospodarowania działki z ustaleniami planu, a nie wyłączenie z decyzją ustalającą warunki zabudowy, co musi budzić sprzeciw, jako że w opinii administracji powiatowej daje jej prawo powtórnej oceny zgodności inwestycji z planem łącznie z możliwością przyjęcia odmiennej oceny niż organ gminy w decyzji ustalającej warunki zabudowy. To zaś burzy przyjęty system, że o czym innym rozstrzyga gmina w procesie inwestycyjnym (zgodność inwestycji z planem), a o czym innym administracja powiatowa (zgodność projektu budowlanego z prawem i regułami sztuki budowlanej). Ta wewnętrzna sprzeczność jest nie tylko zamachem na samodzielność gminy w sferze przyznanych jej kompetencji, ale poprzez odmienną ocenę sprawy już załatwionej, stwarza poważne problemy inwestorowi, cofając go w procesie decyzyjnym i odsuwając w czasie możliwość rozpoczęcia robót budowlanych. Oczywiście, faktu tego nie zmienia brak akceptacji w/w działań administracji powiatowej w orzecznictwie sądowym. Nie każdy bowiem inwestor udaje się na drogę sądową, a nadto jest ona czasochłonna.

Brak wewnętrznej integracji norm prawnych regulujących problematykę budownictwa mieszkaniowego jest tym bardziej odczuwalny, że polskie ustawodawstwo budowlane jest restrykcyjne. Dotyczy to w szczególności statusu obszarów chronionych oraz nadzoru budowlanego. Z tych restrykcyjnych regulacji przebiega wiara w to, iż przez normę prawną można wymusić racjonalną gospodarkę przestrzenną. Co prawda w każdym cywilizowanym kraju przestrzeń jest szczególnie chroniona, ale u jej podstaw leżą tam głównie mechanizmy ekonomiczne. Ochrona obszarów szczególnie chronionych jest tam zapewniona nie tyle administracyjnie, co ekonomicznie. Zagospodarowanie w/w obszarów na inne cele niż założone tam się po prostu nie opłaca. U nas tymczasem próba wyłąc-

---

<sup>10</sup> Por.. art. 35 ust. 1 pkt 1 lit. a ustawy Prawo budowlane.

nie administracyjnego gospodarowania tymi obszarami pociąga za sobą szczegółowe, wręcz instrukcyjne regulacje.

Równie instrukcyjne – choć z innych powodów – są regulacje w zakresie nadzoru budowlanego. U podstaw tych regulacji leży wywodzący się z poprzedniej epoki brak zaufania do obywatela (inwestora). W konsekwencji zamiast dyktowanej względami bezpieczeństwa kontroli działań inwestora *ex post*, dominuje kontrola przedwstępna. Na każde działanie inwestora konieczna jest wcześniejsza decyzja zezwalająca. I o ile jest to jeszcze zrozumiałe przy fundamentalnej decyzji – pozwoleniu na budowę, o tyle zdaje się to być niecelowe przy szeregu decyzji zezwalających na wykonanie wewnętrznych instalacji sieciowych (gaz, elektryczność itp.). Jeżeli prawny lub faktyczny obowiązek ich wykonania ciąży na profesjonalistach, to kontrola efektów ich pracy na etapie pozwolenia na użytkowanie (zgłoszenia do użytkowania) obiektu byłaby w zupełności wystarczająca i umożliwiałaby rezygnację z szeregu rozstrzygnięć (pozwoleń) wydłużających czynności formalne w procesie inwestycyjnym.

Przejawem restrykcyjności polskiego prawa budowlanego jest szeroki zakres obiektów wymagających pozwolenia na budowy. Pozwolenia na budowy wymaga zarówno nowy obiekt budowlany, jak i wymiana pojedynczego elementu konstrukcyjnego obiektu już istniejącego. Pozwolenia na budowy wymaga większość obiektów gospodarczych w gospodarstwach rolnych. Rejestr obiektów wymagających pozwolenia na budowę jest szeroki i w wielu przypadkach nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Nie ułatwia to inwestowania polegającego na rozbudowie i remoncie istniejącej substancji mieszkaniowej. Tym bardziej, że dla obiektu, dla którego wymagane jest pozwolenie na budowę, wymagana jest wcześniej decyzja ustalająca warunki zabudowy i zagospodarowania terenu. Dochodzi do irracjonalnej sytuacji konieczności uzyskania na np. niewielką rozbudowę domu jednorodzinnego (a nawet jego remont, tyle że połączony z wymianą elementu konstrukcyjnego) nie tylko pozwolenia na budowę, ale także decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, choć ze zmianą zagospodarowania



terenu nie ma to nic wspólnego. W konsekwencji niepotrzebnie wydłuża się czas rozpoczęcia właściwych robót budowlanych, niepotrzebnie absorbuje się organy administracji publicznej i odciąga się inwestorów od zaplanowanych działań.

Przejawem szczególnej restrykcyjności prawa budowlanego z 1994 r. jest likwidacja skutków samowoli budowlanej. W atmosferze walki z samowolą budowlaną ustawodawca uciekł się do rozwiązania przeczącego już nie tylko regułom gospodarki rynkowej, ale także zdrowemu rozsądkowi. Otóż w świetle art. 48 prawa budowlanego każdy obiekt wznoszony lub wzniesiony bez pozwolenia na budowę podlega nakazowi rozbiórki, choćby został wzniesiony zgodnie z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i nie naruszał reguł sztuki budowlanej. To zaś oznacza, że niedopełnienie obowiązku wystąpienia o pozwolenie na budowę (rozbudowę) w sytuacjach, kiedy inwestor spełnia wszystkie warunki, aby uzyskać takie pozwolenie, a tylko z jakichś względów (np. niewiedzy), obowiązkowi temu uchybił, skutkuje rozbiórką obiektu i to tylko po to, aby w imię abstrakcyjnie pojętej praworządności po rozbiórcie wystąpić o stosowne pozwolenie na taki sam obiekt, w tym samym miejscu. W konsekwencji orzekane w praktyce w takich sytuacjach nakazy rozbiórki – wobec braku możliwości legalizacji wzniesionych obiektów budowlanych – to ewidentne straty gospodarcze nie dające się racjonalnie wyjaśnić. A przecież można było – tak jak to się dzieje we współczesnym cywilizowanym państwie – podjąć skuteczną walkę ze zjawiskiem samowoli budowlanej środkami natury ekonomicznej. Wysoka kara grzywny za samowolę budowlaną dającą się zalegalizować (zgodną z planem i regułami sztuki budowlanej) działałaby odstrasżająco, a jednocześnie byłaby źródłem dodatkowych wpływów budżetowych. Zyskiwałby budżet powiatu (ewentualnie gminy), zyskiwałaby gospodarka narodowa (nie dochodziłoby do ewidentnego marnotrawstwa materiałów budowlanych). Wreszcie zyskiwałby inwestor zachowując – choć za określoną cenę – wzniesiony obiekt budowlany.

Daleko idąca reglamentacyjność rozwiązań prawnych i ich instrukcyjność w sferze budownictwa mieszkaniowego wywołuje ko-

lejny, niepożądany skutek (brak realnej możliwości zapoznania się inwestora z obowiązującymi aktami prawnymi. Ich liczba i rozproszenie<sup>11</sup> uniemożliwiają podejmowanie działań inwestycyjnych ze świadomością ciężących na inwestorze obowiązków i znajomości przysługujących mu praw. W rezultacie inwestor pozbawiony dobrego doradztwa prawnego popełnia wiele błędów skutkujących wymiernymi stratami materialnymi. Nierzadko w akcie rozpaczy ucieka się do samowoli budowlanej, a ta w świetle prawa budowlanego – jak już wyżej podkreślono – zobowiązuje z reguły do orzeczenia nakazu rozbiórki. Można zatem założyć, że znaczny zasięg zjawiska samowoli budowlanej w Polsce jest w pewnej mierze powodowany skomplikowanym, trudnym do stosowania stanem prawnym.

Konsekwencją tak ukształtowanego stanu prawnego jest konfliktogenny, niesprawny proces decyzyjny prowadzący do rozpoczęcia i realizacji robót budowlanych. O patologiach tego procesu przesądza dyskusyjny podział kompetencji do wydawania rozstrzygnięć administracyjnych umożliwiających realizację robót budowlanych pomiędzy administracją rządową i samorząd terytorialny oraz będące tego konsekwencją spory kompetencyjne. Wreszcie istotne znaczenie ma brak wystarczającej liczby wysokokwalifikowanych pracowników urbanistyki, architektury i nadzoru budowlanego. To wszystko powoduje, że wespół z zasadniczymi, prawnymi gwarancjami ochrony interesów prawnych sąsiadów (możliwość skarżenia każdej decyzji w trybie odwoławczym, a następnie do NSA) rozpoczęcie robót budowlanych przy budynku mieszkalnym w sytuacji korzystania przez osoby trzecie z przysługujących im uprawnień może się wydłużyć do 3 lat, przy czym, jeżeli w grę wchodzi na którymś z etapów postępowania inwestycyjnego spór kompetencyjny bądź administracji skutkujący wzruszeniem ostatecznej decyzji, to okres ten może się wydłużyć o kolejne miesiące, a nawet lata. Jeżeli do tego dodamy ewentualną konieczność usankcjonowania nie-

---

<sup>11</sup> Szacunkowo należy przyjąć, że problematyka budownictwa mieszkaniowego jest normowana w około 150 aktach prawnych.

zbędnego dla pozwolenia na budowę tytułu prawnego do gruntu, zwłaszcza przed sądem cywilnym, to uwzględniając średni okres wyczekiwania na rozstrzygnięcie w sądzie, rozpoczęcie robót budowlanych może opóźnić się o kolejne 2-3 lata, przeciągając się do 5-6 lat wyczekiwania na rozpoczęcie robót budowlanych. Ten stan rzeczy rzutuje na szerokie zjawisko samowoli budowlanej w naszym kraju.

Istotnym niedostatkim polskich rozwiązań prawnych normujących problematykę budownictwa mieszkaniowego jest abstrahowanie od szczególnych uwarunkowań budownictwa mieszkaniowego, w tym brak mechanizmów prorozwojowych właściwych czasom odrabiania zaległości. I nie idzie tu o niepopularne w warunkach polskich rozwiązania specjalne (tzw. „specustawy”, chociaż te są z powodzeniem wprowadzane w szeregu państwach np. Niemczech), ale o brak różnicowania rozwiązań prawnych w zależności od charakteru inwestycji. Inaczej bowiem winien się kształtować proces decyzyjny umożliwiający rozpoczęcie robót budowlanych, polegających na remoncie budynku, a inaczej w przypadku budowy nowego wielorodzinnego obiektu mieszkalnego. W tym pierwszym przypadku z powodzeniem można wyeliminować z procesu decyzyjnego ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu i poprzestać tylko na pozwoleniu na budowę. Sens decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu z punktu widzenia interesów inwestora leży w tym, że jest to przyrzeczenie, iż po spełnieniu warunków przewidzianych w prawie budowlanym otrzyma stosowne pozwolenie na budowę. Mając takie przyrzeczenie może zatem zlecić opracowanie projektu budowlanego i o ile w przypadku nowej wielkiej inwestycji jest to przedsięwzięcie kosztowne i wymaga dużych nakładów finansowych, o tyle w przypadku remontu obiektu projekt taki nie wymaga szczególnych nakładów. Jeśli zatem inwestor nie traci na braku decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, a z kolei z punktu widzenia zmian w zagospodarowaniu terenu decyzja taka nie wywołuje w zasadzie żadnych skutków, to celowość jej wydawania w tej sytuacji pozostaje wysoce dyskusyjna.

Nadto ustawodawca, reformując prawo budowlane, zdaje się zapominać o jego integralnym związku z prawem gospodarki komunalnej. Rozwój budownictwa mieszkaniowego, w szczególności w miastach, zależy w dużej mierze od stanu infrastruktury technicznej, ta zaś jest poważnie zdekapitalizowana<sup>12</sup> i nie ma realnych możliwości poprawy tego stanu rzeczy w najbliższym czasie. Brak jest ciągle polityki komunalnej państwa, a zwłaszcza mechanizmów prawnych stymulujących rozwój infrastruktury technicznej, które

---

<sup>12</sup> Najbardziej niekorzystna zmiana polega na szybkiej dekapitalizacji majątku gospodarki komunalnej. Szczególnie duży stopień zużycia wystąpił w dziedzinach opartych na pracy taboru: w miejskim transporcie zbiorowym i w oczyszczaniu miast. Pogłębiające się trudności następują również w drogownictwie.

W dostępności usług nasilają się zaniedbania regionalne, zwłaszcza w historycznie uwarunkowanym układzie województw wschodnich i zachodnich. Niezależnie od różnic regionalnych występują istotne dysproporcje między miastem a wsią – w szczególności w gospodarce odpadami, kanalizacji i sieciowych dostawach gazu.

Nie dotrzymywane są standardy jakości i ciągłości świadczenia usług. Okresowe niedobory wody zakłócają np. ciągłość dostaw w 1/4 ogółu miast, w tym w ok. połowie miast wojewódzkich. Wodę niepewną lub złą pod względem sanitarnym dostarcza 14% wodociągów publicznych. Zaledwie 39% ścieków podlega oczyszczaniu metodami mechaniczno-biologicznymi. Standardów redukcji zanieczyszczeń nie osiąga co najmniej 1/3 ścieków odprowadzanych po oczyszczeniu do odbiorników. Brakuje oczyszczalni ścieków i sieci kanalizacyjnych. Unieszkodliwienie odpadów stałych w ok. 98% sprowadza się do składowania na wysypiskach. Ocenia się, że ok. 50% obiektów eksploatowanych wiele lat, nie spełnia elementarnych wymagań ochrony środowiska. Istnieje poważny problem niekontrolowanych miejsc starych składowisk odpadów komunalnych i przemysłowych, na których deponowano odpady niebezpieczne. W systemach zaopatrzenia ludności w nośniki energii podstawowe ciągle jeszcze możliwości korzystania z systemu gazowego w małych miastach i na wsiach są znikome. Małe są też możliwości korzystania z ciepła centralnego. Ten stan rzeczy, mimo że zarejestrowany w 1993 r. (*Założenia polityki komunalnej państwa, Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, Warszawa 1993, s. 5-6*), nie zmienił się istotnie od tego czasu i jako taki winien być uznany za alarmujący, wymagający podjęcia pilnych działań. Działania te, aby były skuteczne, nie mogą być podejmowane chaotycznie. Wymagają podporządkowania długofalowej koncepcji rozwoju sektora komunalnego, znajdującej wyraz w stosownej polityce komunalnej uprawnionych podmiotów.

w przeciwieństwie do nakładów materialnych mogły i powinny być już dawno wypracowane.

Najważniejszą jednak cechą szeroko rozumianego prawa budownictwa mieszkaniowego jest niedostatek mechanizmów prorozwojowych. Ustawodawca zdaje się nie zauważać konieczności kreowania szczególnych instrumentów prawnych rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Tych szczególnych prorozwojowych instrumentów brakuje już na etapie pozyskiwania terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Przyjęcie w tym zakresie standardowych rozwiązań z rozłożoną w czasie procedurą decydowania przez gminy o przeznaczeniu terenów przy jednoczesnym uzależnieniu czasokresu tej procedury od administracji rządowej (np. „odrolnienie” terenów) wespół z ciągle nieuporządkowaną sytuacją własnościową szeregu terenów (brak ustawy o reprivatyzacji) oraz daleko idącą dekapitalizację komunalnej infrastruktury technicznej powoduje, że brak nowych terenów staje się istotnym hamulcem rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce. Z tego punktu widzenia oceniając epizodyczną ustawę z dnia 4 października 1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995, niezależnie od uzasadnionej krytyki co do szczegółowych jej rozwiązań, był to krok w dobrym kierunku i szkoda, że zabrakło konsekwencji w jej realizacji. Ustawa ta zmieniana wielokrotnie przestała obowiązywać. Na marginesie należy zauważyć, że podobna epizodyczna ustawa w Niemczech skutecznie funkcjonowała od 3 października 1990 po dzień 31 grudnia 1997. Ustawa ta zmieniała tamtejszy kodeks budowlany i nosiła nazwę „o ułatwieniach dla budownictwa mieszkaniowego w prawie urbanistycznym i budowlanym”. Istotą regulacji ustawy odpowiadającej zapotrzebowaniu na mieszkania w krajach byłej NRD było istotne przyspieszenie procedury planistycznej, w wyniku której uchwalano nowe plany z obszarami pod budownictwo mieszkaniowe.

Wskazując na brak prawnych mechanizmów sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego, wskazać należy w szczególności na brak zachęt podatkowych, które sprzyjałyby podejmowaniu realizacji nowych domów i remontowi istniejących. W Polsce,

niezależnie od braku wyraźnej wzrostowej tendencji budownictwa mieszkaniowego, nie sanuje się (nie uzdrawia) istniejących kwartałów zabudowy mieszkaniowej, a w konsekwencji powoli traci się bezpowrotnie to, co można jeszcze ratować.

Niezależnie od braku prawnych mechanizmów sprzyjających rozwojowi budownictwa mieszkaniowego problemem są częste zmiany obowiązujących przepisów prawa. Brak stabilizacji prawa jest jednym z czynników hamujących rozwój budownictwa mieszkaniowego w Polsce.

3. Przepisy prawa normujące budownictwo mieszkaniowe stanowiące integralną część systemu prawa RP obarczone są takimi samymi wadami, jak cały system prawa. Niezależnie od tego mamy w tym zakresie do czynienia ze szczególnymi, właściwymi prawu budowlanymi patologiami. W sumie daje to podstawy do twierdzenia, że prawo normujące problematykę budownictwa mieszkaniowego w Polsce jest:

- po pierwsze: restrykcyjne,
- po drugie: nadmiernie zuniformizowane,
- po trzecie: wewnętrznie zdeintegrowane,
- po czwarte: obarczone wadami legislacyjnymi, trudne do interpretacji, a nawet do zaznajomienia się,
- po piąte: niestabilne,
- po szóste: konfliktogenne i korupcyjne,
- po siódme: o nadmiernie wydłużonym procesie decyzyjnym do rozpoczęcia robót budowlanych,
- po ósme: mało elastyczne, nie uwzględniające specyfiki określonych zamierzeń inwestycyjnych,
- po dziewiąte wreszcie: o wyraźnym niedostatku mechanizmów prorozwojowych.

To wszystko zobowiązuje do pilnego opracowania zmian polskiego systemu prawnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Od prawa oczekiwać bowiem należy tworzenia korzystnych warunków formalnych do intensyfikacji zamierzeń budowlanych, a przy-

najmniej tego, aby prawo nie było hamulcem budownictwa mieszkaniowego.

4. Prawo normujące budownictwo mieszkaniowe, aczkolwiek częściowo przebudowane, wymaga dalszych, pilnych zmian. Zmiany te powinny objąć przede wszystkim kwestie szczegółowe, ale do rozwiązania pozostają też niektóre kwestie fundamentalne. Te ostatnie biorą się stąd, że albo nie zostały zauważone w trakcie reformowania prawa, albo też wprowadzone nie zdały egzaminu w praktyce. Od nich rozpocząć należy formułowanie kierunków reform.

U podstaw reform polskiego prawa budownictwa mieszkaniowego musi leżeć pytanie o zakres ingerencji państwa w tę sferę życia. Ingerencja ta dokonuje się w dwóch podstawowych formach: przez tworzenie rozwiązań ekonomiczno-prawnych sprzyjających podejmowaniu przedsięwzięć inwestycyjnych oraz przez tworzenie nakazów i zakazów dyktowanych interesem zbiorowości (porządek urbanistyczny) i wymogami sztuki budowlanej. Konieczna jest większa aktywność państwa w kreowaniu rozwiązań prawnych rozwojowych i ograniczenie aktywności w tworzeniu nakazów i zakazów budowlanych. Chodzi o mechanizm wyzwalający ludzką inicjatywę i przedsiębiorczość oraz usunięcie z systemu prawnego tego wszystkiego, co niepotrzebnie krępuje i ogranicza. Cele te deklaruje projektodawca w przygotowywanej nowej ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz noweli do prawa budowlanego. Spodziewane wejście w życie projektowanych rozwiązań prawnych to połowa 2003 r.

#### LEGAL OBSTACLES TO DEVELOPMENT OF HOUSING CONSTRUCTION

##### Summary

The development of housing construction in the Polish Republic encounters numerous obstacles not only of economic but also legal nature. The main obstacles are the following: deficiencies of the investment processes

law; excessive limitations of the construction law, lack of its stability and corruption promoting legal regulations. As a result, the investment process in Poland is lengthened and conflict-inducing and – as such – it demands changes. It is necessary that the State should become more active in establishing development- promoting legal policies and, on the other hand, less restrictive towards investment. This means that the following actions should be taken: establishing economic and legal mechanisms fostering personal initiative and entrepreneurial spirits, favorable tax regulations, broad-based provision of credits for the housing construction businesses and making the investment process much less formal.