

# Lex specialis - to brzmi groźnie

## 1. Istota problemu

Spoleczne emocje związane z winietami odwróciły uwagę od innych zmian w polskim prawie, które przed kilkoma miesiącami zaniepokoiły organizacje ekologiczne. Chodzi o projekt ustawy zwanej potocznie "Autostradowym Stanem Wyjątkowym" [3]. Umieszczono w nim zapisy zawieszające - na zasadzie Lex specialis - wiele przepisów prawa ochrony środowiska, prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego, a nawet kodeksu postępowania administracyjnego. W szczególności, wyłączono obowiązywanie Art. 31.3 kpa, odbierając w ten sposób organizacjom społecznym nabyte prawo uczestnictwa w postępowaniu na prawach strony. Jest to dla wielu organizacji (w tym ekologicznych) poważnym ograniczeniem możliwości prowadzenia działalności statutowej.

Niezależnie od kontrowersji związanych z projektem ustawy [3], ten sam pomysł "wypłynął" obecnie w jeszcze groźniejszej postaci - jako zapis właśnie nowelizowanego prawa budowlanego, obejmującego nie tylko budowę dróg, ale też wiele, wiele innych obiektów.

## 2. Niektóre przepisy prawne

Zagwarantowany udział organizacji społecznych w postępowaniach dotyczących ochrony środowiska i pokrewnych uważa się za duże osiągnięcie polskiego prawodawstwa, odpowiadające standardom europejskim. Konstytucja RP stawia problemy ochrony środowiska na równi z niepodległością oraz prawami człowieka i obywatela (Art. 5), a władze zobowiązuje do wspierania obywatelskich działań proekologicznych (Art. 74). Z zapisami Ustawy Zasadniczej nieźle koresponduje odpowiedni artykuł w kodeksie postępowania administracyjnego [1]. Dużo rozsądku i dobrej woli widać również w prawie ochrony środowiska czy ustawie o ochronie przyrody.

Nowe prawo budowlane rozprawia się jednak z tymi sentymentami dość zdecydowanie.

## 3. Nowelizacja prawa budowlanego

Wiele zmian w prawie budowlanym jest od dawna oczekiwanych, wręcz pilnych i koniecznych. Generalnie propozycje zmierzają w dobrym kierunku.

Są to na przykład:

- a) Uściślenie kilku definicji, zwłaszcza na użytek przepisów wykonawczych,
- b) Rozszerzenie listy obiektów, które nie wymagają pozwolenia na budowę,
- c) Odniesienie do organizowanych Izb Budowlanych (samorząd zawodowy),
- d) Częściowe odstąpienia od mało realnego obowiązku orzekania nakazu bezwarunkowej rozbiórki obiektu budowlanego wybudowanego bez pozwolenia,
- e) "Zmuszenie" urzędów - poprzez zagrożenie karą pieniężną - do terminowego wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę,
- f) Obowiązek powykonawczego odbioru budynku, sprawdzenie zgodności wykonania według projektu i inne.

Poważne obawy budzą natomiast dwa następujące zapisy [2]:

g) W nowym Art. 28.2 ogranicza się podmioty, które mogą być stroną w postępowaniu administracyjnym w sprawie pozwolenia na budowę. Stroną jest wyłącznie inwestor oraz właściciele i inni użytkownicy sąsiednich nieruchomości (Lex specialis w stosunku do Art. 28 kpa i Art. 31 kpa).

"Sąsiednie" - oznacza prawdopodobnie przyległe nieruchomości. Jeśli więc na przykład inwestor je wykupi, to uzgodnień dokonuje chyba sam ze sobą i... pewnie się jakoś dogada.

h) Nawet jeśli organizacja społeczna lub osoba fizyczna stałaby się stroną, to nowo dopisany Art. 35a pokazuje jej miejsce w szeregu. Zaskarżyć decyzję do NSA owszem można, ale wnioskować o wstrzymanie jej wykonalności, to już w zasadzie nie, bo skąd grupa ludzi pracujących społecznie i działających w dobrej wierze ma wziąć środki na kaucję? A w dodatku życie pokazuje, że można mieć rację i... sprawę w sądzie przegrać. Sama skarga bez wstrzymania wykonalności decyzji - dla przedsięwzięć o krótkim czasie realizacji - jest zazwyczaj nieskuteczna. Zdecydują więc fakty dokonane.

#### **4. Co miało wyjść, co wyszło i co z tym robić**

Oficjalne uzasadnienie zmian w prawie budowlanym, dostępne np. w Systemie Informacji Prawnej LEX, mówi o koniecznym przyspieszeniu procesu budowlanego, wzmocnieniu pozycji inwestora w relacjach z organami administracji, ochronie jego interesów, o konkurencyjności gospodarki, przyspieszonym rozwoju regionalnym - i oczywiście o zwiększeniu zatrudnienia. Czyli w domyśle, winne są m.in. organizacje społeczne, które opóźniają procesy budowlane. Ale jaka jest w tym wina organizacji społecznych, jeśli kwestionowane decyzje administracyjne podejmowane są niekompetentnie, bez rozpatrzenia istotnych danych, z naruszeniem lub łamaniem prawa? A kto odpowiada za ciągnące się 2-3 lata rozpatrywanie skargi przez NSA?

Idąc tym tokiem myślenia, w następnej kolejności należałoby się zająć archeologami, którzy potrafią wejść do wykopu budowlanego i "okupować go" przez wiele tygodni i miesięcy. "Wszyscy archeolodzy do Egiptu!" - czy to również byłby sposób na zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki i przyspieszenie rozwoju regionalnego?

Z uzasadnienia zmian dowiadujemy się też, że projekt zmian był - a jakże - konsultowany. Oto pełna lista konsultantów: Krajowa Izba Gospodarcza, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa, Polski Związek Inżynierów i Techników Sanitarnych, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Towarzystwo Rozwoju Infrastruktury ProLinea, Izba Projektowania Budowlanego, Polska Organizacja Gazu Płynnego. Pełna lista, ale jakby trochę niekompletna?

Finał ostatnich kilku ustaw pokazuje, że Sejm działa w dużym pośpiechu, pod presją i popełnia błędy. W tej sytuacji na pewno konieczna jest czujność i celowe są wystąpienia organizacji społecznych do Prezydium Sejmu, niektórzy mówią o Rzeczniku Praw Obywatelskich.

Nasuwa się też refleksja ogólniejsza. Niewątpliwie ruch ekologiczny wiele traci poprzez swoje rozdrobnienie i "bioróżnorodność". Dla Sejmu partnerem (konsultantem) jest Krajowa Izba Gospodarcza, a nie Krajowa Izba Ekologiczna - bo takiej nie ma. Warto byłoby pomyśleć o utworzeniu mocnej i profesjonalnej federacji organizacji ekologicznych, choćby tylko na użytek korzystania z praw do uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym.

**Włodzimierz Brząkała**

Przypisy:

[1.] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U.00.98.1071

"Art. 31.§ 1. Organizacja społeczna może w sprawie dotyczącej innej osoby występować z żądaniem: 1) wszczęcia postępowania, 2) dopuszczenia jej do udziału w postępowaniu, jeżeli jest to uzasadnione celami statutowymi tej organizacji i gdy przemawia za tym interes społeczny./.../

§ 3. Organizacja społeczna uczestniczy w postępowaniu na prawach strony.

§ 4. Organ administracji publicznej, wszczynając postępowanie w sprawie dotyczącej innej osoby, zawiadamia o tym organizację społeczną, jeżeli uzna, że może ona być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny /.../".

[2.] Ustawa o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz o zmianie niektórych ustaw (Projekt).

"Art. 28. /.../

2. Stroną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na budowę jest inwestor oraz właściciel, użytkownik wieczysty lub zarządca sąsiedniej nieruchomości. Przepisu art. 31 Kodeksu postępowania administracyjnego nie stosuje się".

"Art. 35a.

1. W przypadku złożenia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego na decyzję o pozwoleniu na budowę, wstrzymanie wykonania tej decyzji na wniosek skarżącego Sąd może uzależnić od złożenia przez skarżącego kaucji na zabezpieczenie roszczeń inwestora z powodu wstrzymania wykonania decyzji.

2. W przypadku uznania skargi za słuszną w całości lub części kaucja podlega zwrotowi.

3. W przypadku oddalenia skargi kaucję przeznaczają się na zaspokojenie roszczeń inwestora.

4. W sprawach kaucji stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o zabezpieczeniu roszczeń".

[3]. Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych. Projekt 03.07.2002.