



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
KRAJOWA IZBA ARCHITEKTÓW

Warszawa, dnia 7 lipca, 2014 r.

Pan
Profesor Zygmunt Niewiadomski
Przewodniczący
Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego

W niniejszym piśmie IARP odnosi się do kwestii, które uznaje za zasadnicze dla Kodeksu i jego podstawowych instytucji.

Stanowisko to zostało sporządzone w oparciu o uwagi i wnioski zarówno w kwestiach ogólnych jak i szczegółowych, pochodzących ze wszystkich szczebli naszego samorządu. Ponieważ bogactwo tego materiału, jego szczegółowość jak i autorski charakter dużej jego części nie pozwala na prostą i szybką redakcję, zaś jego wartość jest duża i może stanowić dla Komisji Kodyfikacyjnej źródło inspiracji, załączamy go w całości i oryginalnej postaci jako załącznik do niniejszego stanowiska.

UWAGI DO PROJEKTU KODEKSU URBANSTYCZNO-BUDOWLANEGO w WERSJI z 16 KWIETNIA 2014 r.

Kodeks jest niewątpliwie bogatym zbiorem pomysłów, rozwiązań i instytucji - w znacznym jednak stopniu będących cytatami z obecnego prawa. Co jeszcze istotne, zbiór ten nie ma czytelnej struktury. Czytelność struktury, zarówno w warstwie merytorycznej jak i odpowiadającej jej redakcji powinna być jednym z zasadniczych wymogów nowo tworzonego lub nowelizowanego prawa. Brak tej czytelności rodzi wątpliwość co do wystarczającego uwzględnienia (*a być może zrozumienia*) przez twórców Kodeksu natury metodologicznej procesu inwestycyjnego. Respektowanie jej jest bowiem warunkiem poprawnej lokalizacji, na przestrzeni procesu inwestycyjnego, poszczególnych instytucji prawa i powiązań funkcjonalnych pomiędzy nimi oraz właściwego określenia kompetencji i ról uczestników tego procesu. Z tego też powodu Kodeksu obecnie nie można uznać za projekt wprowadzający nową jakość. Jest to jedynie (*jedynie, bo późno jak na czas pracy Komisji Kodyfikacyjnej*) materiał wyjściowy do sporządzenia takiego projektu.

Pomijanie, żeby nie powiedzieć lekceważenie, natury procesu inwestycyjnego i funkcji poszczególnych jego faz oraz roli uczestników tego procesu skutkuje brakami na każdym poziomie Kodeksu. Stąd :

+ brak ogólnej systematyki procesu planowania, projektowania i realizacji inwestycji polegającej na rozróżnieniu dwóch zasadniczych sfer tego procesu :

- sfery planowania przestrzennego - tj. sfery regulacji prawnych i administracyjnych – w wypadku Kodeksu dotyczy to poziomu lokalnego – ustalającej reguły i uwarunkowania dla procesu projektowania i realizacji inwestycji, co do zasady pokrywająca całość obszaru gminy (*czy innej, podstawowej jednostki terytorialnej*).

Co do istoty charakter tej sfery jest regulacyjny, nie zawiera więc przesądających rozstrzygnięć projektowych.

Podmiotem tej sfery jest społeczność a przedmiotem szeroko rozumiane środowisko tej społeczności.



- sfery lokalizacji, projektowania i realizacji inwestycji - tj. specjalistycznego procesu, który służy realizacji inwestycji a **rozstrzyga się poprzez projektowanie urbanistyczno-architektoniczne i techniczne.**
Podmiotem tej sfery jest inwestor a przedmiotem konkretny (*mniej lub bardziej złożony np w skali urbanistycznej lub architektonicznej*) zamiar inwestycyjny.
- + pomieszczenie polityki przestrzennej z normami regulującymi proces planowania, projektowania i realizacji inwestycji. Widać to wyraźnie w artykule 1 Kodeksu : "*Kodeks urbanistyczno-budowlany, zwany dalej „Kodeksem”, normuje sprawy: kształtowania i realizacji lokalnej polityki przestrzennej, przygotowania terenów pod inwestycje, realizacji inwestycji, w tym inwestycji celu publicznego, utrzymania obiektów budowlanych, a także organizacji i zasad działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach*", w którym nie przywołano jednocześnie **kluczowej dla procesu inwestycyjnego fazy projektowania**;
- + znaczne braki, sprzeczności i niejasności w definicjach podstawowych pojęć, głównie z zakresu lokalizacji, projektowania i realizacji inwestycji;
- + pomieszczenie i pomylenie norm ogólnych o randze ustawowej z normami techniczno-budowlanymi (*widoczne szczególnie w części dot. sytuowania obiektów budowlanych*);
- + modyfikacje obecnych przepisów techniczno-budowlanych bez należytego rozpoznania ich obecnej funkcji i działania (*znowu sytuowanie obiektów budowlanych*);
- + sprzeczność pomiędzy instytucjami Przyrzeczenia Inwestycyjnego i Zgody Budowlanej, która zakłóca metodologiczny porządek procesu inwestycyjnego i de facto stanowi demontaż tej jego części;
- + mnożenie bytów formalnych tworzonych dla każdej szczególnej sytuacji planistycznej czy inwestycyjnej; jak np. osobne nazewnictwo tożsamy co do funkcji umów do UPR i w związku z realizacją infrastruktury, czy powoływanie instytucji Miejsowych Przepisów Urbanistycznych zamiast refleksji nad zredefiniowaniem instytucji planu miejscowego poprzez :
 - definiowanie zakresu planu w oparciu o cel w jakim plan się sporządza;
 - wprowadzenie np. pojęcia Obszaru Zorganizowanego Inwestowania - plan miejscowy powinien ustalać obszary, w których zaprowadzenie porządku urbanistycznego nie jest możliwe wyłącznie poprzez regulacje prawne, ale wymaga zorganizowania i koordynacji działań jak również kształtowania kompozycji urbanistycznej na etapie przygotowania i projektowania inwestycji.
 - zrewidowania sposobu stosowania wskaźników urbanistycznych, np. wskaźnik intensywności zabudowy jest wskaźnikiem ekonomicznym, który swoją właściwą rolę pełni w stosunku do obszarów urbanistycznych a nie w stosunku do pojedynczej działki budowlanej. Nie jest on zatem - i nie powinien być - instrumentem bezpośrednio kształtującym sposób zabudowy pojedynczej działki. Przypisanie go automatycznie każdej działce obszaru, bez możliwości koordynacji działań inwestycyjnych w tym obszarze (*a plan miejscowy jako akt prawa o charakterze regulacyjnym takich możliwości nie daje*) prowadzi do niekontrolowanych skutków urbanistycznych - zastosowanie bowiem tego samego wskaźnika do działek o różnej wielkości czy też różnej geometrii (*szczególnie w obszarze zabudowanym*) daje zupełnie inny skutek i często prowadzi do absurdów przestrzennych. Podobnie rzecz się ma ze wskaźnikiem powierzchni biologicznie czynnej, szczególnie na obszarze zabudowanym. Na takim obszarze, a już na pewno w centrach miast, powinien być bilansowany w szerszym zakresie niż pojedyncza działka odnosząc się głównie do terenów publicznych. Wskaźnik powierzchni biologicznie czynnej powinien być ponadto przeddefiniowany. W rzeczywistości bowiem udział w przestrzeni innych form biologicznych ma zdecydowanie większe znaczenie dla aspektu ekologicznego, rekreacyjnego, krajobrazowego i kompozycyjnego - jedno drzewo wywiera kilkadziesiąt razy większy wpływ na przestrzeń we wszystkich ww. aspektach niż powierzchnia biologicznie czynna (*wg obecnej definicji*) odpowiadająca powierzchni jego strefy korzeniowej;
- + niekonsekwencja przy likwidacji decyzji o warunkach zabudowy poprzez zachowanie *specprocedury* dla



inwestycji celu publicznego, co oznacza tworzenie osobnych ścieżek proceduralnych ze względu na status inwestora. Status ten konstytuuje się poza Kodeksem i nie może powodować wyjątkowego przebiegu procesu inwestycyjnego;

- + podtrzymywanie instytucji zgłoszenia i milczącej zgody organu wbrew dowiedzionej wielokrotnie bezużyteczności a nawet szkodliwości takiego rozwiązania i to zarówno z punktu widzenia inwestora, organu administracyjnego jak i projektanta;
- + niedostatecznie wyraźne i zdecydowane wyodrębnienie kluczowej dla procesu inwestycyjnego fazy konstytuowania się sposobu realizacji inwestycji czyli fazy urbanistyczno-architektonicznej projektowania. Znajduje to wyraz nawet w nomenklaturze Kodeksu, bowiem pojęcie architektury i architekta zostało wykluczone z Kodeksu.

Metodologiczne i proceduralne wyodrębnienie fazy urbanistyczno-architektonicznej, związane z nią decyzji administracyjnej zatwierdzającej sposób realizacji inwestycji oraz odpowiednie do tego odniesienie kompetencji i faktycznej roli architekta poprzez np. powołanie instytucji Głównego Projektanta, którym co do zasady powinien być architekt, autor projektu urbanistyczno-architektonicznego jest warunkiem koniecznym dla zaprowadzenia porządku metodologicznego w tej części procesu inwestycyjnego. Co należy zdecydowanie podkreślić, to to, że ww poprawność metodologiczna jest wprost zgodna z wymogami unijnymi dotyczącymi zawodów regulowanych i wzajemnym uznawaniu kwalifikacji (*ich implementacja wciąż ciąży na Polsce*).

Powyższe uwagi nie wyczerpują wszystkich kwestii ogólnych jak i szczegółowych, ale jak się wydaje wystarczająco charakteryzują skalę problemów związanych z tworzeniem Kodeksu jak też nasze stanowisko.

PODSUMOWANIE

Jak powiedziano na wstępie obecny projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego można potraktować jedynie jako wstępny materiał do opracowania projektu właściwego. Nie można, oczywiście, wykluczyć całkowicie, że Komisja Kodyfikacyjna zdoła w zarysowanym przez siebie harmonogramie stworzyć dokument wolny od ww wad. Jednak nie wydaje się to możliwe bez spełnienia dwóch warunków :

po pierwsze

cofnięcia się do zbudowania przejrzystego modelu funkcjonalnego procesu planowania, projektowania i realizacji inwestycji z zarysowaniem wszelkich zależności pomiędzy instytucjami tego procesu oraz kompetencji i ról jego uczestników,

po drugie

wsparcia Komisji Kodyfikacyjnej przez przedstawicieli środowiska zawodowego reprezentującego bezpośrednią i praktyczną znajomość procesu inwestycyjnego.

W załączniku zbiór uwag i wniosków wniesionych do Projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego z 16 kwietnia 2014 ze wszystkich szczebli Izby Architektów RP.

Przewodniczący Komisji Legislacji KRIA
architekt IARP

Pieter Andrzejewski