



IZBA ARCHITEKTÓW  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 26 czerwca 2015 r.

L. dz. 468/KRIA/2015/w

**Pan Paweł Orłowski**  
**Podsekretarz Stanu**  
**Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju**

W odpowiedzi na pismo z dnia 25 maja 2015 r., znak DB.0210.1.2015.7 dotyczące *projektu ustawy Kodeks Budowlany* (dalej Kodeks) przesyłamy stanowisko Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej.

Powodem wszczęcia procesu kodyfikacyjnego, powołania i prac Komisji Kodyfikacyjnej było uregulowanie całości przepisów dotyczących procesu planowania i procesu inwestycyjnego, które miało dwa zasadnicze cele : stworzenie warunków prawnych do skutecznego zaprowadzania ładu przestrzennego (w tym w szczególności powstrzymania procesu suburbanizacji) i zrationalizowanie procesu inwestycyjnego. W świetle tych dwóch celów kluczowe dla procesu kodyfikacji jest skonsolidowanie przede wszystkim dwóch źródłowych aktów prawnych : ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i Prawa Budowlanego. To na styku sfery planowania i procesu inwestycyjnego leży zasadnicza część problemów z realizacją ładu przestrzennego i racjonalnością procesu inwestycyjnego. Przedstawiony projekt Kodeksu kodyfikuje Prawo Budowlane i ustawę o wyrobach budowlanych, pomija zaś całkowicie kodyfikację z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W przedstawionej postaci nie może być traktowany inaczej niż kolejna wersja nowelizacji Prawa Budowlanego. Jako nowelizacja prawa, w takim zakresie, jest zaprzeczeniem jednego z głównych powodów wskazywanych w uzasadnieniu do powołania Komisji Kodyfikacyjnej, w którym kolejne zmiany i nowelizacje aktów prawnych regulujących proces planowania przestrzennego i realizacji inwestycji wskazywano (słusznie) jako proces pograżający nasz system prawny w chaosie.

Trudno w tej sytuacji uznać za celowe odnoszenie się do poszczególnych, szczegółowych zapisów Kodeksu.

Chcemy zatem wskazać kilka węzłowych problemów, których Kodeks albo nie podjął w ogóle albo podjął w sposób cząstkowy czy wręcz z gruntu chybiony.

## ŁAD PRZESTRZENNY

To pojęcie jest fundamentem dla całego systemu regulacji procesów związanych z gospodarką przestrzenną i procesem inwestycyjnym. Proces kodyfikacji prawa w pierwszym rządzie powinien przeprowadzić systematykę planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego aby w każdej z tych sfer zidentyfikować czynniki odpowiedzialne za ład przestrzenny. Jeśli całość procesu planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego podzielimy na planowanie ponadlokalne (krajowe i regionalne) planowanie lokalne oraz projektowanie i realizację inwestycji to pojęcie ładu przestrzennego można usystematyzować następująco : ład przestrzenny ma źródło w planowaniu ponad lokalnym, konstytuuje się w planowaniu lokalnym a rozstrzyga się i realizuje poprzez projektowanie w szeroko pojętym procesie inwestycyjnym. Aby zapewnić warunki do zaprowadzania ładu przestrzennego konieczne jest aby system prawa dla każdego z tych trzech etapów gwarantował właściwe narzędzia. Diagnozując obecny stan w świetle tej systematyki, przychodzi stwierdzić, że dwa pierwsze etapy mają swoją reprezentację ustawową, choć cały system wymaga naprawy i ustanowienie właściwych relacji pomiędzy poszczególnymi jego elementami. Natomiast etap trzeci, rozstrzygnięcia i realizacji ładu przestrzennego został, poprzez kolejne zmiany na przestrzeni ostatnich 25 lat pozbawiony praktycznie jakiegokolwiek narzędzia. Prawo planistyczne oparte jest wyłącznie o aspekt regulacyjny urbanistyki a z kolei projekt budowlany, jako instrukcja wykonania obiektu, należy już do sfery technicznej realizacji inwestycji. Nie ma w obecnym stanie wyodrębnionej, ani proceduralnie ani metodologicznie, kluczowej fazy, w której następuje tłumaczenie potrzeb, regulacji i uwarunkowań na język materii budowlanej, bez której zaprowadzanie ładu przestrzennego nie może być należycie realizowane.

Projekt urbanistyczno-architektoniczny proponowany w projekcie Kodeksu, choć jest krokiem we właściwym kierunku, jest rozwiązaniem niewystarczającym. Przede wszystkim, rozdzielenie Kodeksu Budowlanego od części planistycznej nie pozwala ocenić roli i funkcji projektu urbanistyczno-architektonicznego w kontekście instrumentów urbanistyki operacyjnej, które powinny się pojawić na gruncie Księgi Urbanistycznej Kodeksu.

Nie da się zatem stwierdzić, aby przedstawiony projekt Kodeksu miał się przyczynić do zwiększenia gwarancji zaprowadzania ładu przestrzennego.

## RACJONALIZACJA PROCESU INWESTYCYJNEGO

Zmiany prawa na przestrzeni ostatnich 25 lat doprowadziły do zakłócenia porządku metodologicznego planowania przestrzennego i procesu inwestycyjnego. Przykładem tego jest tryb uzyskiwania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w wypadku przedsięwzięcia wymagającego postępowania środowiskowego, w którym inwestor żeby uzyskać warunki zabudowy, a więc pozwolenie i ramy dla decyzji projektowych, musi te decyzje awansować niejako „w ciemno” żeby uzyskać decyzję środowiskową, która jest warunkiem wydania warunków zabudowy. Szczególnie dotkliwe skutki zakłócenia porządku metodologicznego ujawnia proces zamówień publicznych na prace projektowe. Zamawiający może kryteria zamówień odnieść do instytucji projektu budowlanego, który jako instrukcja wykonania obiektu budowlanego jest de facto fazą realizacyjną inwestycji. Nie ma instytucji która pozwoliłaby na odniesienie się proceduralne (a więc poprzez zobiektywizowane kryteria) do, poprzedzającego rozwiązania techniczne, wyłaniania rozwiązań projektowych, który to proces jest decydujący dla właściwego przeprowadzenia procesu inwestycyjnego. Negatywne skutki tego stanu dotyczą każdego aspektu inwestycji : od finansowego wynikającego z ponoszeniem kosztów dokumentacji budowlanej „w ciemno”, do społecznego, wynikającego m.in. z wadliwych rozwiązań

funkcjonalno-przestrzennych.

Fundamentem racjonalizacji procesu planowania i projektowania inwestycji jest przywrócenie właściwego mu porządku metodologicznego i związanego z nim podziału kompetencji. Dopiero ten porządek pozwala właściwie zlokalizować w całym procesie progi administracyjne.

Jak w świetle powyższego ocenić należy projekt Kodeksu ?

Przede wszystkim należy stwierdzić, że Kodeks w całości jest powtórzeniem Prawa Budowlanego z kilkoma modyfikacjami. Jedną z nich jest wyodrębnienie, w ramach projektu budowlanego, projektu urbanistyczno-architektonicznego i odniesienie do niego pozwolenia na budowę. Za tym wyodrębnieniem powinno iść określenie kompetencji do jego sporządzania. Pojęcie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oparte o uprawnienia budowlane nie daje takiej możliwości ponieważ uprawnienia budowlane są certyfikatem znajomości jedynie aspektu budowlanego procesu. Nie stanowią o całości kompetencji zawodowych i o roli w procesie inwestycyjnym. Dlatego kompetencje uczestników procesu inwestycyjnego mogą być ustalone jedynie w oparciu o pojęcie zawodu a w konsekwencji uprawnienia budowlane uzyskiwać się powinno w zawodzie architekta (który obecnie nie dzieli się na specjalności) i w zawodzie inżyniera budownictwa (który dzieli się na określone specjalności).

Konieczność odniesienia kompetencji do pojęcia zawodu wynika również wprost z wejścia w życie dnia 17 stycznia 2014 roku *Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z 22 listopada 2013 roku zmieniającej Dyrektywę 2005/36/WE w sprawie wzajemnego uznawania kwalifikacji zawodowych i Rozporządzenie UE nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym*. W wyniku implementacji tej dyrektywy zachodzi konieczność doprowadzanie do spójności Prawa Budowlanego (i oczywiście Kodeksu) z ustawą o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa, która opierając się na art. 17, ust.1 Konstytucji RP, prawa i obowiązki w zakresie regulacji odnosi do pojęcia zawodu zaufania publicznego. To znajduje swój wyraz art. 2 tej ustawy, gdzie zawody te zostały określone, co czyni tą ustawę co do zasady zgodną z dyrektywą, podczas gdy Prawo Budowlane, a za nim Kodeks, zgodne z dyrektywą nie są. Oznacza to, że Kodeks bezkrytycznie przejmując zapisy Prawa Budowlanego, nie podejmuje jednej z podstawowych kwestii na drodze do racjonalizacji procesu inwestycyjnego.

Bezkrytyczne przejmowanie zapisów prawa budowlanego wyraźnie ujawnia się również w wypadku przejścia przez Kodeks wprowadzonej ostatnią nowelizacją prawa budowlanego wątpliwej „specprocedury” zgłoszeń zastępujących pozwolenie na budowę dla zabudowy jednorodzinnej. Nowelizacja, prowadzona pod hasłem usuwania barier w procesie inwestycyjnym, błędnie lokalizowała te bariery w samym postępowaniu administracyjnym pozwolenia na budowę, podczas gdy prawdziwe bariery (przynajmniej w stosunku do zabudowy jednorodzinnej) leżą w trybie i zakresie sporządzania dokumentacji budowlanej. Kodeks budowlany wprowadzając projekt urbanistyczno-architektoniczny i z nim wiążąc pozwolenie na budowę usuwałby te bariery. W tej sytuacji powtarzanie w Kodeksie „secprocedury” zgłoszeń, czyli tam gdzie jej nie potrzeba, rodzi podejrzenie, że autorzy Kodeksu nie mieli pełnej świadomości skutków wprowadzanych rozwiązań. W rezultacie Kodeks zamiast upraszczać proces inwestycyjny dodatkowo go komplikuje.

W tym miejscu należy wskazać jeszcze jedną istotną kwestię. W rozdziale IV – sytuowanie obiektów budowlanych – do ustawy wprowadzone zostały szczegółowe parametry odległości pomiędzy obiektami i obiektów od granic działki. Uzależniają w sposób sztywny odległość obiektu od granicy działki od jego wysokości. W rzeczywistości istotne są relacje pomiędzy obiektami (nie tylko budowlanymi), w których wysokość i odległość pomiędzy nimi są tylko elementami tej relacji. Odległość akurat od granicy działki nie decyduje zasadniczo o tych relacjach. Przepis ten zastosowany powodowałby ogromne straty

terenowe, poświęcane na rzecz parametru mało istotnego dla rzeczywistych relacji urbanistycznych a na obszarze śródmiejskim byłyby w dużym stopniu niewykonalny i wyłączałyby znaczne ilości cennego terenu spod zabudowy. W tym przypadku zapis ustawy powinien się ograniczyć do delegacji, na podstawie której parametry szczegółowe ustalane byłyby w aktach wykonawczych. W przeciwnym razie będziemy mieli do czynienia z prymatem doktryny prawnej nad właściwością i logiką materii, którą ta doktryna ma regulować a w rezultacie z kolejnymi barierami i wadami w procesie inwestycyjnym.

W konkluzji przychodzi wyraźnie stwierdzić, że projekt Kodeksu nie tylko nie prowadzi do racjonalizacji procesu inwestycyjnego, ale wręcz go komplikuje i wprowadza dodatkowe bariery.

#### WNIOSKI

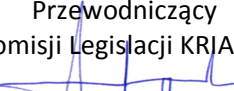
Krajowa Rada Izby Architektów RP wnosi następujące wnioski :

- projekt Kodeksu Budowlanego należy wycofać ze ścieżki legislacyjnej,
- należy ponownie zweryfikować diagnozę i założenia oraz stworzyć model funkcjonalny Kodeksu obejmujący zakres od planowania lokalnego do oddania obiektu do użytku,
- w dalsze prace legislacyjne należy włączyć ustawową reprezentację środowiska zawodowego będącego podmiotem tworzonego prawa.

Prezes

Krajowej Rady Izby Architektów RP  
  
Ryszard Gruda

Przewodniczący  
Komisji Legislacji KRIA RP

  
Piotr Andrzejewski