

Toczący się od roku 2007 zadeklarowany proces nowelizacji ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym i ustawy Prawo Budowlane to najważniejsze dla architektów legislacyjne wydarzenie ostatnich lat, w którym decyduje się przyszłość zawodu w Polsce.

Ze względu na szczególną wagę tego procesu udział Izby Architektów w procesie legislacyjnym nie może się ograniczać do biernego opiniowania projektów zmian. Konieczna jest inicjatywa i aktywność na rzecz właściwego skonstruowania prawa. To z kolei wymaga jasnego poglądu na strukturę i kształt istotnych dla procesu inwestycyjnego aktów prawnych, opracowania modelowej koncepcji Kodeksu Budowlanego, która z jednej strony stanowić będzie kryterium opiniowania z drugiej zaś będzie przedmiotem lobbingu Izby.

W związku z tym, z początkiem obecnej kadencji, podjęto działania nad syntezą prac przeprowadzonych w Komisji ds. Legislacji od lutego 2008 r. W ich wyniku przedstawiono na Zjeździe Krajowym w grudniu 2010 r. analizę i diagnozę stanu obecnego a ich rezultatem była uchwała nr 9 VII Sprawozdawczego Krajowego Zjazdu IARP podjęta w maju br. Uchwała ta wraz z prezentowanym tu rozwinięciem założeń do Kodeksu Budowlanego stanowi fundament oficjalnego stanowiska IA w sprawie pakietu aktów prawnych regulujących proces inwestycyjny, zwanego umownie Kodeksem Budowlanym.

## DIAGNOZA STANU OBECNEGO

Wynik analizy i diagnozy stanu obecnego przedstawione na Zjeździe Krajowym w grudniu 2010 r. w syntetycznym ujęciu sprowadza się do dwóch zasadniczych wniosków :

- obecnie mamy do czynienia z brakiem korelacji struktury obowiązujących aktów prawnych z naturą metodologiczną procesu przygotowania i realizacji inwestycji. Skutkuje to m.in. wadliwą lokalizacją i funkcją progów administracyjnych w procesie przygotowania inwestycji a w istocie sprowadza się do braku reprezentacji w prawie, fazy kluczowej dla konstytuowania się przedsięwzięcia inwestycyjnego tj. fazy projektowania urbanistyczno–architektonicznego. W konsekwencji poprzez sprowadzenie architektury do specjalności budowlanej w ramach projektu budowlanego, pozbawiono ją – jako jedyną z trzech dziedzin (planistycznej, urbanistyczno–architektonicznej i budowlano inżynierskiej) – właściwego jej miejsca w procesie inwestycyjnym.
- jeśli przedmiotem regulacji jest proces planowania, projektowania i realizacji inwestycji, to punktem wyjścia do jakichkolwiek rozważań na ten temat musi być natura tego procesu. Proces planowania, projektowania i realizacji inwestycji podlega uniwersalnym regułom, w szczególności regułom metodologicznym i warsztatowym, które muszą być w zapisie prawnym reprezentowane i respektowane, a podział ról musi wynikać z faktycznie pełnionej funkcji przez daną grupę uczestników procesu inwestycyjnego.

## SYSTEMATYKA PROCESU PLANOWANIA, PROJEKTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI:

Planowanie przestrzenne to:

sfera regulacji prawnych i administracyjnych – od poziomu krajowego do poziomu miejscowego – ustalająca 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 t.j. ustala reguły dla zdarzeń inwestycyjnych a nie zawiera przesądających rozstrzygnięć projektowych.

Projektowanie to:

sfera konstytuowania się przedsięwzięcia inwestycyjnego oraz tworzenia instrukcji realizacji inwestycji.

Te dwie fazy projektowania, choć się przenikają i są nierozzerwalne, pozostają w określonej metodologicznej relacji pomiędzy sobą i dają się metodologicznie wyodrębnić. Faza konstytuowania się przedsięwzięcia inwestycyjnego dokonuje się poprzez projektowanie urbanistyczno–architektoniczne a faza tworzenia instrukcji realizacji inwestycji poprzez projektowanie budowlane. To rozróżnienie jest kluczowe dla podziału ról i właściwego zlokalizowania progów administracyjnych w procesie przygotowania inwestycji bowiem kwestie właściwe do administracyjnej weryfikacji rozstrzygane są w fazie projektowania urbanistyczno–architektonicznego.

Realizacja inwestycji to:

faza od wejścia na budowę do oddania obiektów do użytku.

W związku z powyższym

## ZAŁOŻENIA DO MODELU KODEKSU BUDOWLANEGO

skonstruowano następująco:

Teza kardynalna do Kodeksu Budowlanego brzmi :

struktura aktów prawnych składających się na Kodeks Budowlany musi odpowiadać metodologii procesu planowania przestrzennego, projektowania, realizacji i eksploatacji inwestycji.

Oznacza to, że :

- w Kodeksie Budowlanym reprezentację muszą znaleźć trzy zasadnicze fazy tego procesu (*dziś reprezentowane są tylko dwie: regulacyjna i techniczno–realizacyjna*):
  - faza regulacyjną (*planowania przestrzennego*), w której dokonuje się identyfikacji otoczenia i uwarunkowań oraz wyznaczenie warunków i granic aktywności w sferze środowiska zbudowanego;
  - faza urbanistyczno–architektoniczna, w której następuje identyfikacja celu inwestycyjnego i konstytuuje się sposób realizacji przedsięwzięcia;
  - faza techniczno-realizacyjna, w której dokonuje się opracowanie operacyjne i techniczne przedsięwzięcia oraz jego realizacja.

Próg administracyjny powinien być jeden na przestrzeni całego procesu i powinien być zlokalizowany pomiędzy fazą urbanistyczno–architektoniczną a fazą techniczno–realizacyjną.

- struktura sfery regulacyjnej (*planowania przestrzennego*) powinna zapewniać objęcie regulacjami całego obszaru podstawowej jednostki terytorialnej i w związku z tym :
  - znika ustalanie warunków w trybie odrębnego postępowania administracyjnego a część merytoryczną tego procesu przenieść należy do fazy urbanistyczno–architektonicznej;
  - wprowadzić należy inne, oprócz Miejscowego Planu Zagospodarowania Przestrzennego, instrumenty prowadzenia polityki przestrzennej i zarządzania przestrzenią publiczną (*mpzp nie jest narzędziem odpowiednim i wystarczającym dla wszystkich sytuacji planistycznych*)
- w sferze regulującej proces inwestycyjny powołać należy instytucję reprezentującą fazę urbanistyczno–architektoniczną projektowania, która ze względu na szerszą funkcję niż tylko projektowanie użytkowych obiektów kubaturowych (*inwestycje liniowe, infrastrukturalne*) winna zwać się Projektem Inwestycyjnym [PI] a decyzja o pozwolenie na budowę (*na realizację inwestycji*), zwana odpowiednio w tym modelu Zgodą Inwestycyjną [ZI], powinna zapadać na podstawie Projektu Inwestycyjnego.  
Co do zasady Zgoda Inwestycyjna powinna obejmować wszystkie przedsięwzięcia budowlane (*wyłączenia powinny pojawić się w dalszej fazie pracy nad Kodeksem*).
- Rejestracja projektu budowlanego byłaby warunkiem wejścia na plac budowy.

## ROZWINIĘCIE ZAŁOŻEŃ DO KODEKSU BUDOWLANEGO

Pierwszy etap pracy nad Kodeksem Budowlanym stanowiło rozwinięcie tez i założeń zawartych w załączniku (*tekst i schemat blokowy*) do uchwały nr 9 z dnia 28 maja 2011 r. VII Sprawozdawczego Krajowego Zjazdu IARP.

Rozwinięcie to zawiera

- wstępną systematykę sfery regulacyjnej (planowania przestrzennego)
- wstępną definicję instytucji Zgody Inwestycyjnej i instrumentów składających się na nią
- zestawienie powyższych w model Kodeksu Budowlanego

## ZGODA INWESTYCYJNA [ZI]

Jest procedurą, w której następuje ustalenie i zatwierdzenie sposobu realizacji inwestycji. Na tle obecnie obowiązujących przepisów można ją scharakteryzować jako agregację, dwóch oddzielnie funkcjonujących dziś instytucji – decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o pozwoleniu na budowę.

Co do zasady (*wyłączenia z niej powinny pojawić się w dalszej fazie pracy nad Kodeksem*), ZI obejmuje bez wyjątku wszelkie inwestycje, bez klasyfikacji na małe, duże, prywatne czy publiczne i bez względu na obowiązywanie lub nie aktów prawa miejscowego t.j. planów miejscowych czy miejscowych przepisów urbanistycznych (*poza aktami prawa miejscowego obowiązują bowiem powszechnie krajowe standardy i przepisy urbanistyczne oraz główne akty polityki przestrzennej*). Wielkości, złożoności, charakterowi prywatnemu czy publicznemu inwestycji odpowiadać będą, nie odrębne ścieżki proceduralne, ale zakres Projektu Inwestycyjnego i Umowy Inwestycyjnej.

## INFORMACJA INWESTYCYJNA [II]

Pakiet wszelkich informacji będących w zasobach i kompetencjach organów administracji a mogących stanowić uwarunkowania formalne i faktyczne dla przedmiotowej inwestycji, w tym ustalenie stron postępowania o ZI.

Organ wydający Informację Inwestycyjną musi ponosić odpowiedzialność za jej jakość i kompletność. W związku z tym do ustalenia pozostaje status administracyjny Informacji Inwestycyjnej.

## PROJEKT INWESTYCYJNY [PI]

PI jest merytoryczną częścią ZI, sporządzaną przez Inwestora (*uprawnionego projektanta*) i rozstrzyga o sposobie realizacji inwestycji. Co do zasady obejmuje bez wyjątku wszelkie inwestycje. Składa się z dwóch części :

- analizy urbanistycznej
- części urbanistyczno–architektonicznej

### Analiza urbanistyczna

pełni podobną rolę co obecnie analiza urbanistyczna do decyzji o wz z tym, że sporządzana jest, nie przez organ administracji ale przez Inwestora (*uprawnionego projektanta*) jako obligatoryjna faza wejściowa PI. Stanowić powinna weryfikację założeń funkcjonalno-przestrzennych przez uwarunkowania wynikające z Informacji Inwestycyjnej.

W wypadku obowiązywania planu miejscowego (*ale już nie miejscowych przepisów urbanistycznych*) analiza urbanistyczna sprowadza się do przywołania wypisu i wyrysu z tego dokumentu.

### Część urbanistyczno–architektoniczna

powinna być określona, nie jak to się dzieje obecnie w stosunku do Projektu Budowlanego przez ustalenie zakresu i formy lecz poprzez wskazanie o czym powinna rozstrzygać tzn. w rezultacie co podlega zatwierdzeniu przez ZI. I tak powinna ona rozstrzygać:

1. *sposób zabudowy i zagospodarowania terenu, relacje z terenami sąsiednimi, sposób włączenia terenu do układu komunikacyjnego, zaopatrzenia w wodę, energię oraz odprowadzenia i unieszkodliwiania ścieków i odpadów;*
2. *strukturę funkcjonalną zabudowy;*
3. *formę architektoniczną budynków i obiektów budowlanych;*
4. *gospodarkę własnościową i zmiany podziału geodezyjnego terenu;*
5. *sposób ochrony krajobrazu i środowiska naturalnego przed negatywnym wpływem inwestycji (w tym w stosunku do terenów sąsiednich) – ewentualnie po przeprowadzeniu postępowania środowiskowego.*

Zakres i forma PI powinny odpowiadać rodzajowi, złożoności funkcjonalnej, technicznej i technologicznej jak też skali inwestycji w sposób pozwalający jednoznacznie przedstawić rozstrzygnięcia wskazanych w pkt 1–5 kwestii oraz odniesienie ich i porównanie do projektu budowlanego.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Przykładowo :

– PI dla małych i prostych technologicznie inwestycji może sprowadzać się do koncepcji urbanistyczno–architektonicznej na przystawionej jednej kartce;

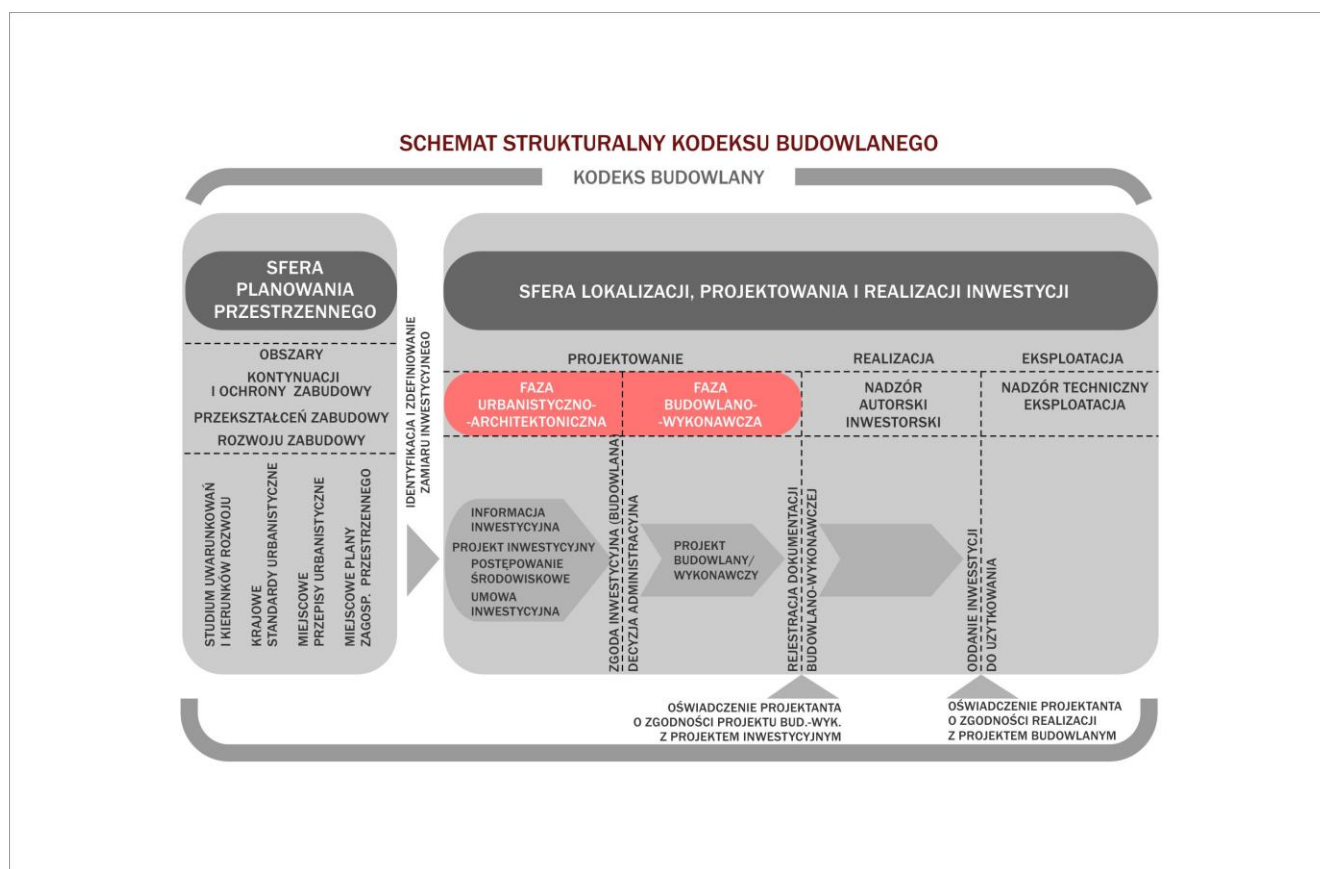
W szczególnych wypadkach, uzasadnionych złożonością, publicznym charakterem inwestycji, obszarem problemowym, obszarem/obiektom zabytkowym lub szczególną rolą w krajobrazie organ zatwierdzający PI może w drodze postanowienia określić – wyłącznie w obrębie wskazanych w pkt 1–5 kwestii – jego dodatkowy szczegółowy zakres.

## UMOWA INWESTYCYJNA [UI]

Pakiet uzgodnień i zobowiązań pomiędzy Inwestorem a Stroną Publiczną i/lub innymi Stronami, zawieranych gdy rozwiązania projektowe wymagają a przepisy prawa nie wystarczają do rozstrzygnięcia relacji pomiędzy nimi. UI ma gwarantować realizację inwestycji zgodnie z interesem publicznym i interesem stron. W szczególności UI stanowić może/powinna instrument regulacji dotyczących realizacji infrastruktury technicznej i drogowej oraz przewłaszczeń i wywłaszczeń na rzecz inwestycji celu publicznego.

UI zawierana jest przed wystąpieniem o ZI, na podstawie PI i stanowi załącznik do niego.

## MODEL KODEKSU BUDOWLANEGO - szkic



## WNIOSKI

Prezentowany tu model lokalizuje fazę konstytuowania się sposobu realizacji przedsięwzięcia we właściwym miejscu procesu inwestycyjnego tj. pomiędzy sferą regulacyjną a sferą techniczno-realizacyjną. Przypisuje jej też właściwe instrumenty t.j. Projekt Inwestycyjny. Oznacza również właściwe rozdanie ról pomiędzy poszczególne grupy uczestników procesu inwestycyjnego, co jest warunkiem absolutnie koniecznym dla poprawności procesu przygotowania inwestycji a w rezultacie kreowania ładu przestrzennego. Uprawomocnia poprawną metodologicznie strukturę planowania i

- PI dla inwestycji liniowej może sprowadzać się do analizy urbanistycznej lub wypisu i wrysu z mpzp, ustalenia trasy i rozstrzygnięcia gospodarki własnościowej, i ewentualnie postępowania środowiskowego;
- PI dla inwestycji inżynierskich może wymagać m.in. określenia formy obiektów budowlanych i ich relacji z krajobrazem;
- w wypadku złożonych technologicznie inwestycji dla jednoznaczności rozstrzygnięcia wskazanych w pkt 1–5 kwestii PI może sprowadzać się w praktyce do zakresu projektu budowlanego.

projektowania : regulacje planistyczne ► konstituowanie się sposobu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego (*zakres urbanistyczno–architektoniczny*) ► opracowanie techniczne i organizacyjne przedsięwzięcia (*projekt budowlany/wykonawczy*) ► realizacja.

Proponowana konstrukcja wprowadza właściwe relacje zarówno między instrumentami planistycznymi i projektowymi jak i samymi uczestnikami procesu planowania i realizacji inwestycji. **Pozwala właściwie zlokalizować próg administracyjny i nadać mu właściwą funkcję.**

W rezultacie taki model

- przenosi proces konstituowania rozwiązań przestrzenno–funkcjonalnych i technicznych poza administrację, do układu Inwestor–Projektant, przy zachowaniu w niezbędnym zakresie aparatu kontrolnego.
- redukuje ryzyko inwestycyjne Inwestora bowiem pozwala mu rozstrzygnąć i zatwierdzić sposób realizacji inwestycji, bez ponoszenia kosztów i ryzyka wchodzenia w fazę techniczno–realizacyjną z nabyciem praw do terenu włącznie (*wykazanie prawa do terenu na cele budowlane wymagane byłoby przy rejestracji projektu budowlanego/wykonawczego t.j. byłoby warunkiem wejścia na plac budowy*).
- daje Inwestorowi Publicznemu odpowiednie narzędzie merytoryczne i administracyjne, które pozwala mu na kluczowe rozstrzygnięcia przestrzenno–funkcjonalne i techniczne bez konieczności awansowania ponad potrzeby fazy realizacyjnej. W rezultacie Inwestor Publiczny zyskuje właściwy instrument do ustalania sposobu realizacji inwestycji i zastosowania właściwych kryteriów dla fazy budowlanej i realizacyjnej, która już z mniejszą szkodą dla jakości może być poddawana, w trybie zamówień publicznych, kryteriom kosztów bezpośrednich.
- upraszcza i skraca proces inwestycyjny przez zastosowanie, co do zasady, jednej procedury administracyjnej obejmującej bez wyjątków wszystkie przedsięwzięcia budowlane, w której to zakres PI odpowiada rodzajowi i zakresowi przedsięwzięcia. To pozwala:
  - uniknąć tworzenia osobnych ścieżek proceduralnych dla każdego rodzaju inwestycji,
  - ograniczyć byty formalne i zachować czytelną dla inwestora „topografię” postępowania administracyjnego,
  - na zmianę kwalifikacji przedsięwzięcia w zależności od ujawnionych w trakcie postępowania okoliczności przez rozszerzanie lub ograniczanie zakresu PI, bez zamykania dotychczasowej i rozpoczynania nowej procedury.

