

Stanowisko członków Grupy B-8
w sprawie
projektu MTBiGM „Założeń do ustawy Prawo budowlane, o zmianie ustawy o
planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (i niektórych innych ustaw)”

Odpowiadając na zaproszenie do publicznej dyskusji nad prezentowanym przez MTBiGM projektem założeń do ustawy Prawo Budowlane i zmiany ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym jak też Kodeksu Budowlanego, przedstawionym w ramach ogólnopolskich konsultacji w wybranych ośrodkach a od 12 czerwca upublicznionych w ramach ogólnopolskich konsultacji społecznych, członkowie Grupy B8, skupiającej samorządy, stowarzyszenia i organizacje zawodowo związane z procesami planowania, projektowania i realizacji inwestycji pragną przedstawić swoje wspólne stanowisko w odniesieniu do przedstawionego projektu.

Toczący się od kilkunastu miesięcy, a z przerwami i w różnym natężeniu od kilku lat, proces nowelizacji ustawy Prawo Budowlane i ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym to jedna z najważniejszych inicjatyw legislacyjnych. W dużym stopniu przesądzi ona o przyszłości sfery gospodarczej i społecznej związanej z polityką przestrzenną i procesem inwestycyjnym. Ze względu na szczególną wagę tego procesu zarówno na Ustawodawcy jak i wszystkich innych jego uczestnikach, ciąży ogromna odpowiedzialność. Nie stać bowiem naszego kraju na inicjatywy chybione co do istotnych rozwiązań w tym zakresie.

W tej sytuacji z zainteresowaniem, nadzieją ale i szczególną uwagą wszyscy uczestnicy Grupy B8 przyjęli inicjatywę rządu RP, zmierzającą do kompleksowej modernizacji prawa planistycznego i inwestycyjnego. W rezultacie kwietniowo-majowej prezentacji z uznaniem przyjęliśmy zakres opracowania ministerialnego i jego ogólną intencję.

Przedstawiony na konferencjach konsultacyjnych a obecnie przekazany do konsultacji społecznych przez MTBiGM materiał został przeanalizowany przez wszystkich uczestników Grupy B8 z osobna. Wnioski z tych analiz okazały się zbieżne, zarówno w kwestiach zasadniczych jak poszczególnych rozwiązaniach szczegółowych w takim stopniu, że uznaliśmy za konieczne zajęcie wspólnego stanowiska. Jest ono zatem stanowiskiem szeroko reprezentującym uczestników procesu inwestycyjnego, na wszystkich jego szczeblach i we wszystkich jego fazach.

Podzielamy pogląd o potrzebie kompleksowej przebudowy systemu prawa planistycznego i inwestycyjnego w Polsce czy to przez budowę Kodeksu Budowlanego czy też kompleksową nowelizację Prawa Budowlanego, ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym i innych aktów prawa z nimi związanych. Podzielamy również pogląd, że pomimo lub też równoległe z pracą nad Kodeksem Budowlanym, możliwa i celowa jest częściowa nowelizacja obecnego prawa, pod zasadniczym wszakże warunkiem : bez względu na zakres takiej nowelizacji musi być ona oparta o kompleksową diagnozę obecnego stanu i docelową koncepcję Kodeksu, zbudowaną na rzetelnym rozpoznaniu procesu planistycznego i inwestycyjnego.

Odnosząc się do przedstawionego projektu założeń nowelizacji ustawy Prawo Budowlane i ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym jak też Kodeksu Budowlanego należy stwierdzić, że powstał bez należytej diagnozy stanu obecnego jak również bez wystarczającego rozpoznania i uwzględnienia wymogów procesu planistycznego i inwestycyjnego. W rezultacie stanowi luźny zbiór, często ciekawych samych w sobie ale niespójnych pomysłów, w wielu wypadkach oderwanych od specyfiki procesu inwestycyjnego. Nie uwzględnia fundamentalnych dla całego systemu, powiązań funkcjonalnych poszczególnych instytucji i instrumentów planistycznych, projektowych i realizacyjnych oraz wynikających z tego ról i wzajemnych relacji pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego. W efekcie całość jest sprzeczna wewnątrznie a w wielu wypadkach sprzeczna z celem, któremu miałyby służyć.

Odniesienie się tylko do niektórych, najbardziej zasadniczych kwestii przedstawionego projektu wyraźnie wykazuje, że bezpośrednio ich zastosowanie jedynie pogłębiłoby, wbrew intencjom autorów projektu, wady obecnego stanu prawnego, bowiem :

- nie rozstrzyga i nie definiuje jednoznacznie konstytucyjnej kwestii wykonywania prawa własności i doktryny tzw. wolności zabudowy, co prowadzi do stawienia znaku równości pomiędzy prawem własności terenu z prawem do jego zabudowy.
- powołanie dodatkowej spec-procedury – inwestycji koniecznej – świadczy o braku rzeczywistego rozwiązania kwestii skali i rodzaju inwestycji, prowadząc do nadregulacji, polegającej na tworzeniu odrębnych, wzajemnie sprzecznych bytów prawno-administracyjnych dla każdego zdarzenia inwestycyjnego.
- mimo deklaracji o deregulacji i uproszczeniu procesu inwestycyjnego prowadzi w istocie do dalszej jego nadregulacji i zawłaszczania przez administrację oraz degradacji warsztatu projektowego planisty, urbanisty, architekta i inżyniera. Właśnie degradacja tego warsztatu jest szkodą zasadniczą, bowiem bez niego nie da się właściwie przeprowadzić procesu planistycznego i inwestycyjnego niezależnie od zakresu regulacji prawnych i administracyjnych. Dokonuje się to przez:
 - ujmowanie w regulacje prawne problemów, których rozwiązywanie jest wyłączną właściwością warsztatu projektowego (np. funkcja i zawartość Krajowych Przepisów Urbanistycznych czy ustawowe regulowanie relacji wzajemnych budynków projektowanych i istniejących);
 - próby wyłączania administracji (pod źle rozumianym hasłem „usuwania barier administracyjnych”) z konstytucyjnej odpowiedzialności za relacje pomiędzy uczestnikami procesu inwestycyjnego i przenoszenie ich do relacji Inwestor–Projektant. Powoduje to obarczanie warsztatu projektowego odpowiedzialnością właściwą organom administracji (np. rozstrzyganie trybu postępowania w zależności od tzw obszaru oddziaływania inwestycji);
 - niedostateczne rozpoznanie i zdefiniowanie barier w procesie inwestycyjnym. Zostały one utożsamione z procedurą decyzji administracyjnej o pozwolenie na budowę. W istocie zaś bariery wynikają nie tyle z konieczności przeprowadzenia postępowania administracyjnego, co ze złej jego lokalizacji i odniesienia do niewłaściwej dla niego fazy i zakresu merytorycznego. Zamiast wyodrębnienia fazy przygotowania inwestycji do której właściwie można odnieść „próg” administracyjny, proponuje się konstrukty proceduralne, prowadzące do gąszczu arbitralnych klasyfikacji i odpowiadających im ścieżek proceduralnych, sprzecznych z rzeczywistością inwestycyjną. To dodatkowo skomplikowałyby proces przygotowania inwestycji a co ważniejsze skutkowałyby patologiami polegającymi np. na podszywaniu się inwestycji dużych czy złożonych pod małe, z fatalnymi skutkami dla ładu przestrzennego, gospodarczego i ekonomicznego;
- powołanie spec-instytucji sprawdzającego, która może zakłócić obecny, choć wymagający niewątpliwie rozwinięcia ale przejrzysty w istocie, system odpowiedzialności zawodowej.

W konkluzji musimy odnieść się również do sposobu i metody konstruowania koncepcji legislacyjnej. Stanowi ona bowiem jeden z głównych czynników powodzenia tej ważnej dla kraju inicjatywy.

Od 1994 roku, w wyniku kolejnych zmian Prawa Budowlanego i ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym następowało sukcesywne zrywanie związków konstrukcji administracyjno– prawnych z materią, którą miały regulować. W rezultacie obecny stan prawny i sposób wykonywania prawa nie gwarantuje dochowania standardów metodologicznych i merytorycznych w procesie planowania przestrzennego, projektowania, realizacji i eksploatacji inwestycji. Wszystkie obecne w naszej świadomości negatywy obowiązującego systemu prawnego w zakresie :

- rozlewania się zabudowy,
- podatności systemu hydrotechnicznego na klęski żywiołowe,
- barier w procesie przygotowania inwestycji,
- patogenicznych relacji pomiędzy uczestnikami procesu przygotowania inwestycji,
- niskiej jakości środowiska zbudowanego (urbanistyki i architektury),

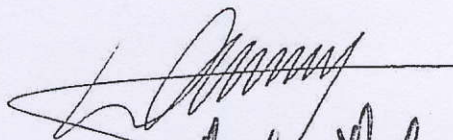
wywieść można pośrednio lub bezpośrednio z braku korelacji struktury obowiązujących aktów prawnych z metodologią procesu planowania, projektowania i realizacji inwestycji. I choć czynników składających się na stan obecny jest wiele, ten należy do elementarnych i jest niezależny od pozostałych.

W obliczu tego, niewystarczające jest prowadzenie inicjatywy legislacyjnej z pozycji wyłącznie prawno-administracyjnych. Ponieważ przedmiotem regulacji jest proces planowania, projektowania i realizacji inwestycji, zatem punktem wyjścia do jakichkolwiek rozważań na ten temat powinna być istota i wymogi tego procesu. Podlega on uniwersalnym regułom, niezależnym od szerokości geograficznej, czy ustroju politycznego. Dlatego też proces legislacji sfery inwestycyjnej, niezależnie od tego czy dotyczy budowy Kodeksu Budowlanego czy nowelizacji przepisów, należy rozpocząć od rzetelnej systematyki i budowy modelu procesu inwestycyjnego, i dopiero taki model konfrontować z doktrynami prawnymi a dalej „przepisywać” na procedury i instytucje prawne i administracyjne.

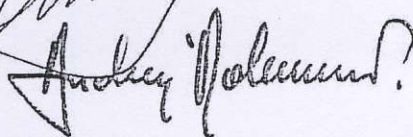
To podejście do procesu legislacyjnego jest, naszym zdaniem, warunkiem koniecznym dla znalezienia właściwych rozwiązań. Wymagałoby to jednak zmiany podejścia do koncepcyjnej fazy pracy nad założeniami do ustawy Prawo Budowlane, ustawy o Planowaniu i Zagospodarowaniu Przestrzennym jak i Kodeksu Budowlanego. Między innymi, wiązać się to powinno ze zwiększeniem roli i czynnym udziałem uczestników procesu inwestycyjnego, specjalistów w trzech głównych sferach tego procesu: urbanistyki, architektury i inżynierii budowlanej w formułowaniu właściwego projektu założeń.

Członkowie Grupy B8 deklarują merytoryczne partnerstwo w tym szczególnie odpowiedzialnym zadaniu. Jesteśmy reprezentacją uczestników procesu inwestycyjnego, na wszystkich jego szczeblach i we wszystkich jego fazach. Ponadto, poprzez samorządy zawodowe : urbanistów, architektów i inżynierów budownictwa, reprezentujemy z mocy ustawy interes publiczny we właściwych sobie dziedzinach. Jesteśmy więc nie tylko bezpośrednio zainteresowani ale też we właściwym sobie zakresie odpowiedzialni za powodzenie tej inicjatywy rządowej. W takim też kontekście należy traktować nasze stanowisko i nasza deklarację.

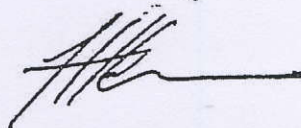
Izba Architektów RP- Prezes Wojciech Gęsiak



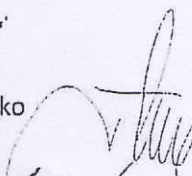
Polska Izba Inżynierów Budownictwa – Prezes Andrzej Roch Dobrucki



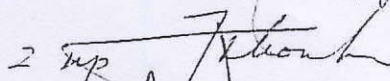
Polska Izba Urbanistów – Prezes Jacek Sztechman



Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa -Przewodniczący Ryszard Trykosko

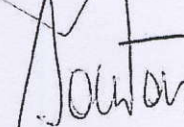


Izba Projektowania Budowlanego –Prezes Ksawery Krassowski

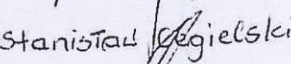
2 up. 

Geodezyjna Izba Gospodarcza –prezes Bogdan Grzechnik

2 up.



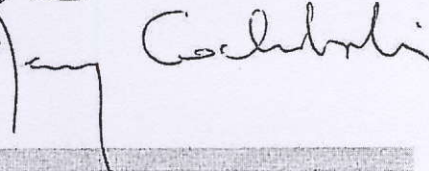
STOWARZYSZENIE GEODETÓW POLSKICH –PREZES Stanisław Gęgielski

2 up. 

TOWARZYSTWO URBANISTÓW POLSKICH
PREZES –Tadeusz Markowski –

2 up. 

STOWARZYSZENIE ARCHITEKTÓW POLSKICH –PREZES





IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, 12 lipca 2012 r.

I.dz.325/KRIA2012/w

Pan

Janusz Żbik

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej

W odpowiedzi na pismo z dnia 12 czerwca 2012 r. (znak: BP-j-020-20-3/12) poniżej przedstawiam uwagi Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej do projektu założeń ustawy Prawo budowlane, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw.

W ocenie Izby Architektów RP:

1. Należy jednoznacznie rozstrzygnąć relacje pomiędzy prawem własności nieruchomości a prawem do zabudowy.
Osiągnięcie głównego celu publicznego t.j. ładu przestrzennego wymaga reglamentacji prawa do zabudowy na poziomie prawa miejscowego.
2. Krajowe Przepisy (Standardy) Urbanistyczne należy konstruować wyłącznie na najwyższym poziomie ogólności, jako zasady wskazujące cele, a nie szczegółowe, a tym bardziej sparametryzowane warunki postępowania.
Dla realizacji ładu przestrzennego konieczne jest aby warunki urbanistyczne określone były dla każdej sytuacji indywidualnie w oparciu o analizy projektowe.
3. Należy odstąpić od powoływania nowej instytucji – inwestycji koniecznej.
Jej powołanie oznaczałoby wyjmowanie spod prawa oraz tworzenie odrębnych bytów prawnych ze względu na status Inwestora. Status Inwestora jak i status samej inwestycji ustala się na innym gruncie prawnym, niż prawo inwestycyjne, a sam proces inwestycyjny jest i musi pozostać niezależny od tego statusu.
4. W Miejskowych Planach Zagospodarowania Przestrzennego należy:
- ograniczyć do minimum zakres ustaleń obligatoryjnych i poszerzyć zakres ustaleń fakultatywnych.

MPZP, aby sprostać wszystkim sytuacjom planistycznym, musi umożliwić elastyczne kształtowanie jego zakresu indywidualnie i odpowiednio do rozpoznanych projektowo uwarunkowań.

- wprowadzić instrumenty pozwalające modyfikować ustalenia planu w zakresie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu bez konieczności zmiany uchwały Rady Gminy/Miasta. Uprościć procedurę ich uchwalania.

Dla sprawności przebiegu inwestycji i uniknięcia obecnego paraliżu na tym odcinku procesu inwestycyjnego konieczne jest stworzenie instrumentów umożliwiających interakcję pomiędzy MPZP a projektem urbanistyczno-architektonicznym i projektem budowlanym.

5. Likwidację instytucji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu należy przeprowadzić konsekwentnie i w całości, bez pozostawiania jej części dotyczącej inwestycji celu publicznego.

Zachowanie tej części decyzji oznaczałoby tworzenie – podobnie jak w wypadku inwestycji koniecznej – odrębnej ścieżki proceduralnej ze względu na status Inwestora. Status Inwestora ustala się na innym gruncie prawnym, niż prawo inwestycyjne, a sam proces inwestycyjny jest i musi pozostać niezależny od tego statusu.

6. W kwestii Zgody Budowlanej wnosimy co następuje:

- co do zasady zgoda budowlana udzielana powinna być w trybie decyzji administracyjnej.

Decyzja administracyjna w procesie inwestycyjnym pełni kilka ważnych i niezbywalnych funkcji:

po pierwsze jest formą umowy pomiędzy Inwestorem a stroną publiczną, w której Inwestor zobowiązuje się do realizacji przedsięwzięcia w określony sposób, a strona publiczna daje gwarancję, że przedsięwzięcie jest (zgodnie z przyjętymi standardami prawnymi i pozaprawnymi) bezpieczne społecznie;

po drugie DA jest jednym z podstawowych elementów obrotu gospodarczego w tej sferze gospodarki gwarantującym jego przewidywalność;

po trzecie DA jest instrumentem ochrony interesów osób trzecich.

- powołać należy instytucję Projektu (np.) Inwestycyjnego, który odpowiadałby fazie konstituowania się sposobu realizacji przedsięwzięcia inwestycyjnego. Zdefiniowany powinien być, nie przez sztywne określenie formy i zakresu, ale przez kwestie, które powinien jednoznacznie rozstrzygać, a więc w istocie co podlegałoby zatwierdzeniu w Zgodzie Budowlanej.

W przedmiotowym projekcie założeń Zgoda Budowlana udzielana jest (tak jak obecnie pozwolenie na budowę) na podstawie Projektu Budowlanego. Projekt Budowlany jest w istocie instrukcją wykonania obiekt(ów), a faza rzeczywistego konstytuowania się sposobu realizacji przedsięwzięcia w ogóle nie jest dziś reprezentowana. Wyodrębnienie tej fazy przez powołanie Projektu Inwestycyjnego pozwoliłoby Ustawodawcy zrealizować takie cele jak:

uproszczenie procesu inwestycyjnego i procedur go opisujących;

zachowanie zgodności z orzeczeniem TK w sprawie pozwolenia na budowę w trybie decyzji administracyjnej;

usprawnienie procesu projektowego przez dostosowanie postępowania do metodologii projektowania;

zmniejszenia ryzyka inwestycyjnego - inwestor uzyskiwałby ZB prostszymi środkami na odpowiednio wcześniejszym etapie przygotowania inwestycji.

7. Należy wprowadzić rejestrację Projektu Budowlanego zdefiniowanego co do zasady tak jak dzisiaj.

Rejestracja Projektu Budowlanego wraz z prawem do terenu na cele budowlane i dowodem nabycia autorskich praw majątkowych do projektu byłaby warunkiem wejścia na plac budowy.

Warunek wykupienia autorskich praw majątkowych gwarantowałby stabilność i przewidywalność obrotu gospodarczego i prawnego w tej części procesu inwestycyjnego.

8. Należy odstąpić od powoływania nowych instytucji sprawdzających.

Obecny system pozwala spełnić wszystkie cele i funkcje sprawdzania przygotowania i przebiegu inwestycji, będąc jednocześnie oparty o przejrzysty system odpowiedzialności zawodowej. Wprowadzanie nowych rozwiązań byłoby nieuzasadnioną nadregulacją.

9. Należy odstąpić od takich regulacji jak:

- ustawowej regulacji odległości budynków od granic działki i wzajemnych relacji obiektów sąsiadujących;

- wymagań co do określania w projekcie etapów budowy wskazanych do odbioru i związanych z nimi arbitralnych klasyfikacji rodzajów obiektów budowlanych i pozostawić tego rodzaju kwestie we właściwości procesu projektowego.

Najpoważniejsze szkody zarówno systemowe dla ładu przestrzennego jak i materialne i społeczne w konkretnych wypadkach wynikają z arbitralnego przenoszenia do regulacji prawnych i administracyjnych kwestii właściwych wyłącznie dla warsztatu

projektowego. Powyższe kwestie do takich należą i jako takie nie mogą być poddane arbitralnym regulacjom prawnym.

10. Wprowadzanie powyższych uwag w sposób wybiórczy i bez uwzględnienia powiązań funkcjonalnych pomiędzy nimi oraz innymi przedstawionymi w trakcie konsultacji rozwiązaniami nie gwarantuje poprawnej konstrukcji prawa. Kluczowe jest w pierwszej kolejności opracowanie rzetelnego modelu, uwzględniającego wymogi merytoryczne i metodologiczne procesu planistycznego i inwestycyjnego.



Piotr Gadomski, architekt IARP
Członek Krajowej Rady IARP