

Warszawa, 3 listopada 2016 r.

## Uwagi do projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dn. 30.09.2016 r.

### UWAGI ZASADNICZE

- **W Kodeksie należy określić podstawowe zasady nadawania uprawnień budowlanych.** W przypadku nieuzupełnienia Kodeksu w tym zakresie byłby to pierwszy akt prawny od 1928 r., który nie regulowałby tej ważnej kwestii. Dodatkowym argumentem za wprowadzeniem takich przepisów jest brak symetrii w zakresie regulacji zawodów związanych z budownictwem, tj. brak przepisów w odniesieniu do uprawnień budowlanych, a dość szczegółowe regulacje dotyczące urbanistów i innych osób sporządzających plany zagospodarowania. Należy opowiedzieć się za prawnym uregulowaniem kwestii zawodu urbanisty łącznie z obowiązkiem członkostwa w izbie samorządu zawodowego, który orzekałby o dopuszczeniu do wykonywania zawodu urbanisty oraz czuwałby nad rzetelnością jego wykonywania.
- **W Kodeksie brak unormowania funkcji rzeczoznawcy budowlanego,** przy jednoczesnym przewidywaniu udziału tej grupy fachowców. Uzasadnionym wydaje się przywrócenie tej funkcji należnego miejsca w przepisach m.in. poprzez unormowanie w Kodeksie. Dodatkowo należałoby wskazać zakres uprawnień osób wykonujących te funkcje np. poprzez zastrzeżenie dla tej grupy specjalistów prawa sporządzania ekspertyz oraz prawa dokonywania oceny istotnych odstępstw od warunków technicznych. W związku z wprowadzeniem regulacji dotyczącej funkcji rzeczoznawcy budowlanego należałoby również wprowadzić do art. 2 Kodeksu zawierającego objaśnienia pojęć stosowanych w Kodeksie dwa dodatkowe pojęcia: „ocena techniczna” i „ekspertyza techniczna”.
- **W art. 357 § 3** odwołującym się do przepisów „o architektach i inżynierach budownictwa” **należy podać obowiązującą nazwę ustawy o samorządach zawodowych,** która jest dość dobrą ustawą, niewymagającą wielu zmian.
- **W art. 380** wskazującym obligatoryjne załączniki do wniosku o wydanie zgody inwestycyjnej **należy dodać wymóg dołączenia „zaświadczenia o członkostwie we właściwej izbie samorządu zawodowego”.**
- Jako uczestnika procesu inwestycyjnego należy dodać wykonawcę z jednoczesnym wskazaniem jego obowiązków i uprawnień w tym procesie.
- Za uzasadnione należy uznać uregulowanie w przepisach Kodeksu kwestii projektu wykonawczego, którego sporządzanie jest bardzo istotne z uwagi na jego szczegółowość,

co ma znaczenie dla prawidłowej realizacji obiektu budowlanego. Jednocześnie należy zastrzec obowiązek sporządzania takich projektów przez osoby posiadające odpowiednie uprawnienia budowlane, będące członkami właściwej izby samorządu zawodowego.

- Z uwagi na szeroki zakres zmian należy zadbać o dłuższy okres *vacatio legis*, przy rozważeniu możliwości wprowadzenia zróżnicowanego czasu wejścia w życie w odniesieniu do poszczególnych regulacji.
- Analiza projektu wskazuje, że w projekcie Kodeksu zabrakło pewnych istotnych zagadnień, np. w zakresie:
  - stosowania Eurokodów;
  - obligatoryjnych etapów prac przedprojektowych;
  - kierunkowych rozwiązań dla BIM i nowych technologii.

## I. UWAGI OGÓLNE

Jednym z pierwszych spostrzeżeń po lekturze projektu kodeksu jest jego asymetria, tj. różne potraktowanie części urbanistycznej i budowlanej. Dotyczy to nie tylko objętości dokumentu, ale przede wszystkim zakresu regulacji. O ile w części urbanistycznej szczegółowo opisano różnego rodzaju procedury, o tyle w części budowlanej w wielu kwestiach natury kodeksowej odsyła się do regulacji odrębnych (samodzielne funkcje techniczne w budownictwie, organy nadzoru budowlanego, wyroby budowlane).

Taka struktura dokumentu sprawia, że pełna i odpowiedzialna ocena przewidzianych w Kodeksie rozwiązań bez znajomości zapowiadanych przepisów odrębnych oraz przepisów wprowadzających jest obarczona co najmniej ryzykiem wielkiego błędu.

## II. OCENA STANU DOTYCHCZASOWEGO

- 1) Należy uznać, że wskazana w uzasadnieniu projektu ustawy ocena dotychczasowych regulacji prawnych oraz ich funkcjonowania w zakresie szeroko rozumianej gospodarki przestrzennej i procesu budowlanego, co do zasady jest trafna. Szczególnie odnosi się to do problematyki gospodarki przestrzennej, w nieco mniejszym stopniu do procesu budowlanego. Wobec powyższego, w niniejszej opinii wskazuje się jedynie te elementy oceny stanu dotychczasowego, które budzą wątpliwości.
- 2) Autorzy uzasadnienia projektu Kodeksu na równi potraktowali wadliwie skonstruowane instytucje prawne bądź konkretne przepisy i ukształtowaną, często niewłaściwą praktykę ich stosowania. Tymczasem najlepszy nawet przepis, ale niewłaściwie stosowany nie przyniesie zakładanych efektów. W takich przypadkach warto zastanowić się nad przyczynami błędnego funkcjonowania przepisu, czy zmieniać go na inny tylko wobec braku środków skutecznego wyegzekwowania rozwiązania już istniejącego. Przykładem tego może być podejście do „renty planistycznej”, odszkodowań bądź wysokich kosztów realizacji infrastruktury

technicznej na terenach rozproszonej zabudowy. W takich przypadkach ocenę stanu powinien poprzedzać audyt.

- 3) Koszty realizacji infrastruktury technicznej na terenach rozproszonej zabudowy są wynikiem polityki gminy a nie obowiązujących regulacji prawnych. Ustawodawca nie tylko nie zabraniał tworzenia przepisów ograniczających rozpraszanie zabudowy – miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a wręcz do ich tworzenia zachęcał. Gminy, które z tych możliwości nie chciały korzystać nie mogą teraz podnosić argumentu kosztów infrastruktury.
- 4) Wątpliwości budzi zawarta w uzasadnieniu projektu ocena regulacji dotyczących samowoli budowlanej. Regulacje te są dalekie od doskonałości ze względu na ich nadmierny automatyzm i oderwanie od faktycznej wartości samowoli. Ale te argumenty są wspomniane jako uzupełniające do przyjęcia zasady „braku sankcji za naruszenie ustaleń planu miejscowego niezwiązane z wykonywaniem robót budowlanych”. Takie naruszenie nie jest jednak samowolą budowlaną a inną formą naruszenia prawa i to nie budowlanego, albo skutkiem braku precyzji przepisów, „w stopniu który podważa zaufanie obywateli do państwa i prawa (tzw. postępowanie naprawcze – art. 50 i 51 Pb)” Nie wskazano jednak na czym ta nieprecyzyjność polega i które konkretnie rozwiązania podważają zaufanie obywateli.

### III. ZAKRES REGULACJI

#### Uwagi ogólne

Autorzy projektu Kodeksu w art. 1 określają zakres przedmiotowy regulacji („normuje gospodarowanie przestrzenią, na które składa się:...”) w sposób wyraźnie akcentujący dominację części urbanistycznej nad budowlaną, pomijając przy tym bardzo ważny element regulacji kodeksowej – zasady działania organów administracji publicznej co najmniej w dziedzinie budowlanej.

Rodzi się też pytanie, czy do gospodarowania przestrzenią można zaliczyć wszystkie aspekty utrzymania obiektów budowlanych oraz postępowanie w sprawie katastrofy budowlanej (*nota bene* dlaczego wyróżnione zostało akurat to postępowanie, a nie np. dotyczące zgody inwestycyjnej, które jest raczej częstsze niż w sprawach katastrof, a trudno uznać, że zawiera się ono w „przygotowaniu i realizacji inwestycji”, skoro nic się nie mówi o zasadach działania organów administracji).

Warto w tym miejscu podnieść, że zdecydowano się w Kodeksie na wprowadzenie terminu „inwestycja” niezgodnie ze słownikowym rozumieniem tego pojęcia i z wyeksponowaniem aspektu przestrzennego („zmiana zagospodarowania terenu”). Rozwiązanie to budzi poważne wątpliwości i stanowi jeden z przejawów wprowadzania przez Kodeks nowej terminologii w miejsce funkcjonującej i znanej od lat. Wprowadzanie nowych pojęć będzie kłopotliwe i może spowodować wiele kłopotów interpretacyjnych. Czy rzeczywiście krok ten ma istotne uzasadnienie?

Można stwierdzić, że przedmiot regulacji w odniesieniu do spraw budowlanych, jest lepiej określony w dotychczas obowiązującym Prawie budowlanym niż w projekcie Kodeksu, na co składa się przede wszystkim mnogość odesłań do projektowanych dopiero aktów prawnych i nowa, niejednoznaczna terminologia.

W efekcie – wbrew oczekiwaniom - wciąż nie mamy do czynienia z w pełni kompleksową regulacją, zasługującą na prestiżową nazwę Kodeksu.

## 1. Księga I. Przepisy ogólne

- O przedmiocie regulacji i użytej terminologii – aktualne są uwagi zgłoszone wcześniej do zakresu regulacji.
- W sposób poprawny i nie budzący większych wątpliwości zostały sformułowane zasady ogólne Kodeksu. Wątpliwości jedynie wzbudza katalog (zamknięty) celów publicznych oraz tzw. „słowniczek”, który wobec wielu nowych pojęć powinien zostać rozbudowany. Szerzej o tych wątpliwościach w części szczegółowej uwag.

## 2. Księga II. Planowanie przestrzenne

- Kodeks przywraca, postulowaną od wielu lat, zasadę hierarchicznego planowania, co można uznać za największe osiągnięcie projektu. Planowanie przestrzenne, a w ślad za tym i cała gospodarka przestrzenna ma szansę stać się spójnym procesem począwszy od gminy, poprzez województwo a na poziomie ogólnokrajowym kończąc.
- Wprowadza się też, nie nazywając tego co prawda wprost, hierarchiczne planowanie gminne. Studium uzyskuje *de facto* status planu ogólnego (planu przeznaczenia), nie zmieniając nazwy, ale uzyskując charakter wiążący również na zewnątrz. Uzyskuje tym samym status przepisu gminnego – mimo, że autorzy projektu nie używają tego sformułowania, to zakres oddziaływania studium nie budzi tu raczej wątpliwości. Można mieć natomiast pewne wątpliwości co do poziomu szczegółowości studium (miejsca postojowe, kolorystyka obiektów budowlanych), które momentami wkracza w materię miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (planu szczegółowego).
- Kodeks wprowadza nowe instytucje prawne, przypisując im zadania głównie o charakterze studialnym, przez co niektóre przepisy tracą walor normatywny.
- Dobrym pomysłem jest wprowadzenie instytucji umowy urbanistycznej legalizującej plany miejscowe przygotowywane na wniosek inwestora i z pewnymi formami jego partycypacji. Dotychczas działania takie miały miejsce, ale w sposób nieformalny.
- Wydaje się, że nie jest konieczne wprowadzenie instytucji planu uproszczonego i przepisów urbanistycznych – obie te instytucje mogą być z powodzeniem połączone w jedną przy elastycznym określeniu jej zawartości.
- Ciekawą propozycją jest plan miejscowy ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko, aczkolwiek wymagającą bardzo precyzyjnego planowania przedsięwzięć podlegających ocenie oddziaływania na środowisko.
- Poważne wątpliwości budzą regulacje dotyczące osób uprawnionych do sporządzania aktów planowania przestrzennego (dwuletnie doświadczenie i odpowiednie wykształcenie głównego projektanta) – wymagania są dość liberalne, przy czym Kodeks nie wskazuje organu oceniającego praktykę oraz

wykształcenie. Brak też regulacji dotyczącej odpowiedzialności zawodowej projektantów.

### 3. Księga III. Proces inwestycyjny

- Ocena rozwiązań zawartych w Księdze III Kodeksu jest bardzo utrudniona ze względu na:
  - 1) pominięcie i odesłanie do odrębnych regulacji spraw samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, organizacji i zasad działania organów nadzoru budowlanego i administracji architektoniczno-budowlanej (wg dotychczasowej nomenklatury), a także wyrobów budowlanych;
  - 2) bardzo dużą liczbę delegacji (ok. 50) do wydania aktów wykonawczych o charakterze często decydującym dla możliwości stosowania Kodeksu;
  - 3) brak informacji, jakie zmiany wywoła Kodeks w innych ustawach.
- Księga jest napisana w sposób bardzo nierówny - obok regulacji precyzyjnych i przemysłanych (np. zawartość projektu budowlanego, uczestnicy procesu inwestycyjnego), występują propozycje co najmniej nieprecyzyjne albo wręcz nieczytelne (przede wszystkim kategorii inwestycji). Wprowadzenie podziału inwestycji na 6 kategorii, nie tylko bez określenia jakie obiekty wchodzą w skład tych kategorii, lecz nawet bez podania kryteriów, wg których te kategorie będą ustanawiane i odesłanie praktycznie całej regulacji do aktu wykonawczego jest legislacyjnie niedopuszczalne (zakres delegacji!). Autorzy projektu Kodeksu zasady podziału inwestycji na kategorie bardziej szczegółowo opisali w uzasadnieniu projektu ustawy. Zabieg taki praktycznie uniemożliwia odniesienie się do zawartości całej tej księgi, albowiem zaliczenie obiektu do danej kategorii determinuje procedury, które będą miały w stosunku do tych obiektów zastosowanie..

A oprócz tego inwestycje celu publicznego dzieli się na klasy. Dlaczego nie na kategorie? Należy zauważyć, że ten podział jest dokonany w Kodeksie z precyzyjnym określeniem jakie inwestycje wchodzą do poszczególnych klas.

- W księdze tej pojawia się wrażenie chaosu terminologicznego, np. występują tu obszar oddziaływania obiektu, obszar analizowany, obszar zastrzeżony, strefa ochronna, strefa bezpieczeństwa, analiza urbanistyczna. Zmienia się też utrwaloną nazwę organu administracji architektoniczno-budowlanej na organ administracji inwestycyjnej, odsyłając przy tym (ale tylko w uzasadnieniu) do przepisów odrębnych. Tym samym poza Kodeksem mają się znaleźć zasady organizacji i działania organów rozstrzygających w sprawach inwestycyjnych (dotyczy to też nadzoru budowlanego). Co ciekawe, w rozdziale 4 Wykonywanie robót budowlanych pojawia się jeszcze inny organ – organ nadzoru inwestycyjnego
- Jak już wcześniej podniesiono, termin „inwestycja”, a w ślad za tym również „proces inwestycyjny”, nie wydają się odpowiednio zdefiniowane. Warto rozważyć zmianę nazw na np. „inwestycja budowlana” (powoduje to konsekwencje w części urbanistycznej) i proces inwestycyjno-budowlany.
- Dział „Wykonywanie planu miejscowego przez gminę” oraz rozdział „Podziały nieruchomości” powinny raczej znaleźć się w księdze II. Warto wręcz rozważyć,

czy nie należałoby wyodrębnić oddzielnej księgi, w której znalazłaby się ww. tematyka, jak również nabywania nieruchomości, wywłaszczenia czy decyzji zintegrowanej (która niestety znowu przewiduje możliwość realizacji inwestycji sprzecznej z planem).

- Pozytywnie należy ocenić zamieszczenie w Kodeksie zasad sytuowania obiektów budowlanych i urządzeń budowlanych. Szczegółowe rozwiązania mogą budzić wątpliwości, ale sama zasada zasługuje na poparcie. Szkoda tylko, że może być podważona w drodze aktu indywidualnego w przypadku braku planu miejscowego.
- Jako niedopuszczalne i sprzeczne z zasadami Konstytucji RP można uznać wprowadzenie zasady, że stroną w postępowaniu o udzielenie zgody inwestycyjnej jest wyłącznie inwestor. Zasada ta jest ograniczona jedynie w przypadku realizacji inwestycji poza planem albo wymagających udziału społeczeństwa (przepisy środowiskowe).
- W sposób bardzo skomplikowany sformułowano przepisy dotyczące zgody inwestycyjnej, przy czym nie sposób oprzeć się wrażeniu, że regulacje te merytorycznie nie odbiegają znacząco od aktualnych rozwiązań, ale są prezentowane inaczej niż dotychczas. Zupełnie nowe regulacje zawiera Dział VII „Inwestycje celu publicznego”. Regulacje te w zasadniczy sposób odbiegają od proponowanych dla inwestycji „zwykłych”, co może powodować skojarzenie z włączeniem „specustawy” do Kodeksu.
- Mimo, że propozycje uregulowań są spójne i w większości sformułowane poprawnie i jasno, to jednak istnieje obawa, że art. 463 § 1, który stanowi, że w odniesieniu do nieruchomości znajdujących się w liniach rozgraniczających teren inwestycji nie wydaje się decyzji środowiskowo-lokalizacyjnych oraz decyzji zintegrowanych dla innych inwestycji (za wyjątkiem inwestycji powiązanych, dla których warunki powiązania ustalono na etapie rozmieszczenia) - może sparaliżować realizację inwestycji celu publicznego, których nie uda się wskazać na etapie rozmieszczenia.

Rozdział 8 „Przepisy szczególne dla inwestycji w zakresie publicznego zasobu mieszkaniowego” sprawia wrażenie wyjątku z innej regulacji i dołączonego do Kodeksu. Nie ma np. wyjaśnienia pojęcia: „Narodowy Operator Mieszkaniowy”.

#### **4. Księga IV. Utrzymanie obiektów budowlanych i katastrofa budowlana**

- W księdze tej podtrzymano sprawdzone w praktyce rozwiązania. Zmieniono definicję katastrofy nie rozwiązując wielu problemów z tym pojęciem związanych.
- Za niefortunne należy uznać połączenie w jednej księdze, co szczególnie widoczne jest w jej tytule, spraw utrzymania obiektów i katastrofy budowlanej.

#### **5. Księga V. Naruszenie przepisów Kodeksu**

- Niejasny jest cel zawartych u regulacji. Z jednej strony opisano dość szczegółowo regulacje dotyczące działań podejmowanych przez właściwe organy i nakładane przez nie na inwestora obowiązki, w tym legalizacji samowoli, a z drugiej strony, w uzasadnieniu (szczątkowym do tej książki) zapowiada się, że szczegółowe propozycje w tym zakresie zostaną przedstawione w ustawie – przepisy wprowadzające. To wysoce niefortunne, aby przepisy wprowadzające regulowały szczegółowo ważną materię Kodeksu.

## 6. Księga VI. Rejestr urbanistyczno-budowlany

- Propozycja zawarcia wszystkich informacji przestrzenno-budowlanych w jednym, powszechnie i nieodpłatnie dostępnym zbiorze urzędowym jest bardzo interesująca i zasługuje na poparcie. Uregulowania zwarte w Kodeksie można jednak traktować wyłącznie jako zapowiedź przyszłych rozwiązań, albowiem na pewno nie są one wystarczające dla przygotowania, wdrożenia i funkcjonowania rejestru. Odesłanie do aktu wykonawczego sprawy tu nie ułatwia, albowiem aktem niższej rangi nie można kształtować praw i obowiązków różnych podmiotów

## IV. UWAGI SZCZEGÓŁOWE

- **Nie rozwiązano problemu polegającego na niejednolitym stosowaniu przepisów prawa budowlanego (Kodeksu u-b) – często odmiennego od przepisów ustawy i stanowisk GINB.** Administracja centralna wydaje stanowiska, które nie przekładają się na efektywne zastosowanie przed organami niższego szczebla.
- **Brak klarownych przepisów dotyczących uzgodnień projektu budowlanego, np. trybu i odpłatności** (jest to niezbędne z uwagi na to, że uzgodnienia będą dokonywane również z prywatnymi podmiotami, co przy braku wskazania terminów i odpłatności może prowadzić do nieprawidłowości).
- **Projekt Kodeksu nie uwzględnia specyfiki inwestycji liniowych**, np. w zakresie wymagań dotyczących formy i zakresu projektu budowlanego, lokalizacji inwestycji liniowych (od granic działek, w pasach drogowych, w strefach bezpieczeństwa).
- **Projekt Kodeksu nie uwzględnia tego, że inwestycje liniowe (sieci uzbrojenia terenu) powinny być lokalizowane w pasie drogowym ze względu na charakter władania tymi terenami (tereny publiczne) oraz ich dostępność dla podmiotów przyłączanych.**
- **Przepisy dotyczące istotnych odstępstw od zgody inwestycyjnej (art. 406, 407) mogą poważnie utrudnić realizację inwestycji liniowych.**
- **Brak przepisów dotyczących zgody na rozbiórkę** – w efekcie należy stosować przepisy jak dla zgody inwestycyjnej (niedostosowanie pod względem formalno-prawnym).
- **Brak przepisów wskazujących na jednoznaczne rozwiązanie problemu polegającego na aktualizacji map do celów projektowych.** Jest to poważny problem, dotyczący głównie duże inwestycje liniowe, przy projektowaniu których często następują zmiany na mapie wymagające bieżącej aktualizacji, a kończą się obowiązkiem nakładanym przez organy AAB do wykonania nowej mapy.

- **Niektóre propozycje projektu Kodeksu zwiększają obciążenia administracyjne** – np. inwestor musi uzyskać uzgodnienie od zarządcy drogi publicznej na lokalizację wszelkich obiektów i urządzeń budowlanych (w tym podziemnych) jakie powstaną np. w odległości 6 m od granicy pasa drogi gminnej (obecnie: od krawędzi jezdni).
- **W art. 2 pkt 53** dotyczącym definicji „budowla” należy dodać „trwale związane z gruntem”. Uzyskamy wówczas następującą definicję: „budowla” - *obiekty trwale związane z gruntem niebędące budynkami ani obiektami małej architektury, w szczególności techniczne obiekty przemysłowe, obiekty liniowe, wały ziemne, mosty, tunele oraz obiekty hydrotechniczne.*
- **Słowniczek niewłaściwie usystematyzowany** – kolejność przypadkowa, może warto byłoby się zastanowić nad kolejnością alfabetyczną. Merytorycznie część pojęć cechuje nadregulacja, a części ważnych pojęć nie wyjaśniono np.: „**zgoda inwestycyjna**” – uregulowana w rozdziale 3 Działu VI zatytułowanego „Realizacja inwestycji” czy „**obszary zastrzeżone**” – pojęcie określające obszary, którym poświęcono cały rozdział 1 w Dziale XII, bez wyjaśnienia o jakie obszary chodzi. Dodatkowo należy zadbać o wyjaśnienie wszystkich pojęć używanych w Kodeksie.
- Pomimo zapowiedzi, w Kodeksie nie zamieszczono definicji sieci uzbrojenia terenu w tym wod-kan, które jednoznacznie odróżniłyby sieć od przyłączy.
- **Te same instytucje w różnych przepisach Kodeksu uzyskują różne nazewnictwo** np. art. 400 posługuje się pojęciem „analizy urbanistycznej”, natomiast art. 459 posługuje się terminem „opinia urbanistyczna” bez ich wyjaśnienia – z przepisów można wywnioskować, że chodzi o ten sam dokument
- **Art. 16** posługuje się pojęciem „projektowania uniwersalnego”, nie wyjaśniając o jakie projektowanie chodzi – pojawia się pojęcie niedookreślone, które będzie różnie interpretowane. Podobnie w art. 30 wprowadzone zostało pojęcie „osób wykluczonych cyfrowo” – o jaki krąg osób chodzi w tym wyrażeniu?
- **Art. 18** **zgoda inwestycyjna** wydawana jest „w formie decyzji lub innego rozstrzygnięcia” – bez wskazania o jakie rozstrzygnięcie chodzi. Rodzaje rozstrzygnięcia powinny być dokładnie skonkretyzowane w akcie prawnym.
- **W art. 47 § 1** wprowadzono zobowiązanie do uchwalenia programu rozwoju przestrzennego gminy bez wskazania konsekwencji nie wykonania przedmiotowego zobowiązania.
- **Art. 59** – **głównym projektantem sporządzającym projekt aktu planowania przestrzennego może być osoba spełniająca odpowiednie kwalifikacje, w tym m.in. urbanista.**

Poziom wymaganego wykształcenia, zakres wiedzy, umiejętności i kwalifikacji oraz minimalną liczbę punktów ECTS z poszczególnych obszarów kształcenia, która ma gwarantować uzyskanie wiedzy, umiejętności i kwalifikacji odpowiednich do sporządzania aktu planowania przestrzennego, do objęcia funkcji głównego projektanta sporządzającego projekt aktu planowania przestrzennego, mając na uwadze konieczność dążenia do osiągnięcia możliwie najwyższej jakości tych aktów, interdyscyplinarność gospodarowania przestrzenią, autonomię uczelni w zakresie kształtowania kierunków studiów i konieczność zachowania spójności z systemem Krajowych Ram Kwalifikacji dla Szkolnictwa Wyższego ma wynikać z przepisów rozporządzenia.



- Niestety brak wskazania organu, który miałby oceniać spełnienie tych warunków. Dodatkowo projekt Kodeksu nie wprowadza obowiązku przynależności tych osób do samorządu zawodowego oraz nie określa zakresu ich odpowiedzialności. **art. 68 - sporo nowości w stosunku do obecnego studium** – w tym miejscu ważne jest rozstrzygnięcie, co z ważnością dotychczasowych studium i z decyzjami o WZiZT wydanymi, ale jeszcze „nie skonsumowanymi” w pozwoleniach na budowę.
- **Art. 132 § 2** posługuje się pojęciem „niewielkiej modyfikacji” – kolejny raz mamy do czynienia z pojęciem niedookreślonym, które będzie interpretowane w różny sposób. To jest bardzo niekorzystana sytuacja i należałoby rozważyć zmianę użytego pojęcia lub doprecyzowanie zaproponowanego.
- **Artykuły od 255 do 270 regulują sprawy wykonania miejscowego planu oraz spraw inwestycji infrastrukturalnych.** Są to bardzo ważne sprawy, ale **należało uregulować je w miejscu**, w którym normowane są sprawy planistyczne, a nie w części poświęconej materializowaniu zamiarów budowlanych.
- **Art. 273 § 1** posługuje się pojęciem „w sposób oczywisty” – kolejny przypadek zwrotu niedookreślonego, który należałoby doprecyzować.
- **Art. 288** wprowadza możliwość wydawania i rozpowszechniania wzorców, standardów, wytycznych i innych opracowań dotyczących projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych - należy postawić pytanie o moc prawną tak wydanych wzorców oraz ich relacje do innych aktów prawa powszechnie obowiązującego.
- **Rozdział 2** reguluje kwestie sytuowania obiektów i urządzeń budowlanych. Jednak przepisy art. 289-293 „rozmywają” tę kwestię dopuszczając uszczegółowienie zasad lokalizacji obiektów budowlanych przez bliżej nieokreśloną ilość i rodzaje aktów normatywnych. Rozwiązanie takie może spowodować utratę kontroli ustawodawcy nad tą kwestią.
- **Art. 313** „Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia szczegółowe tryb wyrażania zgody na zastosowanie rozwiązań zamiennych przez rzeczoznawców lub organy administracji publicznej, mając na uwadze konieczność rzetelnej i kompleksowej oceny dopuszczalności rozwiązania zamiennego.”

W przywołanym przepisie mowa o rzeczoznawcach – ale jakich? Czy to mają być rzeczoznawcy budowlani czy inni np. tzw. stowarzyszeniowi, a może instytucjonalni? Wydaje się, że chodzi o rzeczoznawców budowlanych, lecz przepisy nie wyjaśniają tych wątpliwości.

Podobnie w **art. 312 § 2**, w którym przewiduje się „opracowanie rozwiązania zamiennego przez projektanta i potwierdzenia go ekspertyzą właściwego rzeczoznawcy”, nie konkretyzując o jakiego rzeczoznawcę chodzi.

Skoro projektodawca przewiduje udział rzeczoznawców w procesie inwestycyjnym, to należy opowiedzieć się za koniecznością wprowadzenia regulacji, która określałaby zasady nadawania tego tytułu oraz wskazywała szczegółowo obowiązki i uprawnienia tej grupy specjalistów. Istotne jest również precyzyjne rozgraniczenie rzeczoznawców budowlanych od rzeczoznawców w innych branżach.

Tym bardziej, że w innym przepisie art. 321 projektodawca skonkretyzował, że chodzi o rzeczoznawcę do spraw sanitarno-higienicznych.

- **Art. 314** wprowadza **6 kategorii obiektów**, które mają zostać określone dopiero w akcie wykonawczym, a już w Kodeksie wskazuje się warunki realizacji obiektów zaliczonych do poszczególnych kategorii, ale nie wiadomo jeszcze jakich. Do wskazanych kategorii odnoszą się przepisy Kodeksu kilkakrotnie, co bez znajomości tych kategorii uniemożliwia dokonanie oceny proponowanych rozwiązań.

Trudno zrozumieć takie rozwiązanie tym bardziej, że w przypadku inwestycji celu publicznego projektodawca zdecydował się na wskazanie klas tych inwestycji w przepisach Kodeksu – **art. 448**.

Kategorie obiektów podane zostały jedynie w uzasadnieniu do projektu Kodeksu (s. 45), które nie ma mocy prawnej i nie gwarantuje, że w takim kształcie zostaną one uchwalone w akcie wykonawczym.

- Do przepisów Kodeksu należy wprowadzić obowiązek sporządzenia **dokumentacji badań podłoża gruntowego** – dotyczy to art. 317, art. 359 oraz art. 361.
- **Art. 320** posługuje się różnymi pojęciami projektanta wyodrębniając: „projektanta głównego”, „projektanta sprawdzającego” oraz „projektanta współpracującego” – bez wyjaśnienia tych pojęć oraz bez wskazania ich zakresu odpowiedzialności.

**Dodatkowo w art. 312 § 2** stanowi się o projekcie sporządzonym przez projektanta bez żadnego doprecyzowania.

W konsekwencji mamy cztery różne pojęcia dla określenia roli projektantów na etapie projektowania inwestycji. Dopiero z uzasadnienia dowiadujemy się jaka jest rola i zakres odpowiedzialności każdego z tych projektantów, co należy uznać za niedopuszczalne rozwiązanie.

- **Art. 357** - proponujemy **dodać, jako uczestnika procesu inwestycyjnego, rzeczoznawcę budowlanego, którego zadaniem jest sporządzanie ekspertyz**, o których mowa np. w art. 312 § 2.
- **Art. 357 § 1 ust 4)** Geodeta wykonujący czynności geodezyjne w procesie inwestycyjnym.
- **Art. 357** bez większych zmian, co należy uznać za słuszne rozwiązanie, pozostawia obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego, które zostały właściwie przeniesione z obowiązującego Prawa budowlanego
- **Art. 357 § 3** stanowi, iż „Zasady nadawania uprawnień budowlanych w poszczególnych specjalnościach oraz możliwości sprawowania przez osoby posiadające te uprawnienia poszczególnych funkcji w procesie inwestycyjnym regulują przepisy o architektach i inżynierach budownictwa.”:
  - ustawodawca nie posługuje się nazwą obowiązującej ustawy o samorządach zawodowych
  - brak wskazania zasad nadawania uprawnień, co nie pozwala dokonać oceny zamiarów projektodawcy
  - brak przepisów odsyłających do ustawy o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa, która obowiązuje i nie wymaga większych zmian prawnych.


- **Art. 367-368** – stosowane są różne pojęcia inspektora nadzoru technicznego: „inspektora nadzoru technicznego”, „koordynatora inspektorów nadzoru technicznego”, „głównego inspektora nadzoru technicznego”.

Podobnie jak w przypadku projektanta brak rozróżnienia przywołanych funkcji.

- **Art. 369** wprowadzający **zakaz łączenia funkcji kierownika budowy i robót z funkcją inspektora nadzoru technicznego** – należy doprecyzować, że zakaz powyższy dotyczy wykonywania funkcji wykonywanych w ramach jednej budowy.
- **Art. 374** – stanowi o kategoriach inwestycji, nie wyjaśniając, skąd te kategorie wynikają – bez analizy odrębnych przepisów wykonawczych prawdopodobnie tych, o których stanowi **art. 314 i 315**, ale przepis do nich nie odsyła, więc nie wiadomo, czy chodzi o te same kategorie nie można dokonać oceny proponowanych rozwiązań prawnych.
- **Art. 379** – statuuje dość niebezpieczną i niekonstytucyjną zasadę, iż stroną postępowania o udzielenie zgody inwestycyjnej jest wyłącznie inwestor – zasada taka pozbawia prawa ochrony osoby trzeciej, dla których inwestycja może stanowić istotne utrudnienie lub obciążenie, a nawet zmniejszenie wartości nieruchomości.

Wyjątek stanowi **art. 397**, gdzie projektodawca za strony postępowania, oprócz inwestora, uznaje również gminę oraz właścicieli i zarządców nieruchomości położonych w obszarze, dla którego nie uchwalono planu

- **Art. 380** – do wniosku należy dołączyć projekt budowlany lub plan sytuacyjny, ale nie wiadomo od czego zależy co powinno być załączone do wniosku – powyższe znowu ma wynikać z przepisów wykonawczych, a nie z Kodeksu, co utrudni właściwą kwalifikację sprawy. Nie doprecyzowano również w ilu egzemplarzach należy złożyć te dokumenty – należy to doprecyzować. Dodatkowo brak jako załącznika „zaświadczenia o członkostwie w izbie”.
- **Art. 383** określa zakres badania projektu przez organ. Przepis nie daje odpowiedzi na pytanie, jak głęboko organ ma prawo ingerować w załączony projekt. Faktycznie brak tu jakichkolwiek ograniczeń, a w zestawieniu z pozostałą częścią przepisu, można mieć wątpliwości, czy nie pozostawiono tu organowi zbyt szerokiego pola do dokonania oceny prawidłowości projektu, za co odpowiada projektant.
- **Art. 387 i 390** posługują się pojęciem „rozpoczęta inwestycja” i z chwilą tą wiążą określone, daleko idące skutki prawne – należałoby doprecyzować, jaki moment uważa się za rozpoczęcie inwestycji.
- **Art. 393** - „Decyzję kończącą postępowanie doręcza się inwestorowi.” – przepis powyższy jest niezrozumiały ponieważ zgodnie z k.p.a.:

 każda decyzja wymaga doręczenia stronie, co jest warunkiem wejścia do obrotu prawnego takiej decyzji,

 każda decyzja kończy postępowanie w sprawie.

- **Art. 400** - analiza urbanistyczna powinna być sporządzona przez osobę wykonującą zawód architekta albo osobę, o której mowa w art. 58 – chyba powinno być art. 59 (błąd w numerze artykułu).
- **Brak konsekwencji w używanej terminologii:** art. 410 wprowadza „organ nadzoru inwestycyjnego”, tymczasem art. 414 § 3 pkt 3), art. 428 i art. 249, art. 430 § 4, art. 432 i art. 434 posługuje się obowiązującym obecnie pojęciem „organów nadzoru

budowlanego”. „Starą” terminologią posługuje się również przepis art. 440, który określa jakie są „organy nadzoru budowlanego”, a nie „inwestorskiego”.

Zasygnalizowany brak konsekwencji widoczny jest również w ramach jednego przepisu np. art. 581, gdzie w § 1, 2 i 4 posługuje się pojęciem „organów nadzoru budowlanego”, natomiast w § 3 wprowadza nowy termin „organ nadzoru inwestycyjnego”.

Przypadków stosowania obecnego nazewnictwa organów nadzoru jest znacznie więcej w całym Kodeksie.

- **Art. 410** stanowi, iż: „Przed rozpoczęciem wykonywania robót budowlanych inwestor zawiadamia właściwy organ nadzoru inwestycyjnego...” – brak jednak określenia w jakim czasie ma tego dokonać. W takim razie może być to w dniu rozpoczęcia robót? Dodatkowo należy podkreślić, że przepisy nie przewidują obowiązku zawiadomienia o rozpoczęciu robót projektanta, który miałby sprawować nadzór autorski na budowie.
- **Art. 414 § 4** - „Dziennik budowy może być prowadzony w formie elektronicznej.” Przepis powyższy budzi wątpliwości w zakresie możliwości jego prowadzenia przez osoby starsze i nie mające dostępu do komputera oraz w zakresie zapewnienia możliwości dostępu do dziennika budowy w celu dokonywania w nim zapisów dokumentujących przebieg budowy oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w jej toku osób, które faktycznie powinny dokonywać tych wpisów.
- **Art. 568** w zakresie utrzymania obiektów budowlanych określa, że „Kontrolę przeprowadza osoba posiadająca uprawnienia określone w przepisach odrębnych.” – nie wskazując o jakie przepisy chodzi. Powyższa regulacja będzie stwarzała liczne wątpliwości, dlatego też należałoby wskazać przynajmniej, do jakich przepisów projektodawca odsyła.
- **Art. 587** zawiera istotną zasadę, zgodnie z którą „Nie wszczyna się postępowania w sprawie naruszenia przepisów Kodeksu jeżeli od dnia zakończenia wykonywania inwestycji upłynęło 10 lat.”.

Niestety Kodeks posłużył się niejasnym pojęciem „zakończenia wykonywania inwestycji”, który będzie budził wątpliwości interpretacyjne w tak ważnym zakresie.

Podobnie sprawa została uregulowana w **art. 590 § 1**.

Dodatkowe wątpliwości powstają w związku z używaniem trzech różnych pojęć na określenie wydaje się, że tej samej instytucji np.:

**Art. 422. § 1.** Przystąpienie do użytkowania inwestycji wymaga zakończenia wykonywania robót budowlanych oraz uzyskania zgody na użytkowanie.

**Art. 429.** Przed udzieleniem zgody na użytkowanie organ nadzoru budowlanego przeprowadza kontrolę, obejmującą sprawdzenie zakończenia wykonywania robót budowlanych;

**Art. 587.** Nie wszczyna się postępowania w sprawie naruszenia przepisów Kodeksu jeżeli od dnia zakończenia wykonywania inwestycji upłynęło 10 lat.

**Art. 590 § 2.** Nie wydaje się decyzji, o której mowa w § 1 jeżeli od dnia zakończenia realizacji inwestycji upłynęło 15 lat.

**Art. 592.** Przepisy art. 588-591 stosuje się odpowiednio w przypadku zakończenia realizacji inwestycji (...)

Należy również zauważyć, że w przypadku samowoli budowlanej nie ma „daty zakończenia wykonywania inwestycji”. Trudno więc będzie udowodnić wskazany w przepisie upływ czasu. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku art. 590 § 2.

- **Zbyt liberalnie potraktowana została liberalizacja samowoli budowlanej.** Przepisy Kodeksu nie przewidują żadnej odpowiedzialności w związku z popełnieniem samowoli budowlanej, ani kary pieniężnej. Istnieje obawa, że całkowite zwolnienie z kar finansowych w przypadkach budowy bez zgody inwestycyjnej stanowi swoistą zachętę do budowy bez pozwolenia i dochodzenia do legalności w późniejszym czasie.
- W przepisach projektu brak regulacji uwzględniających specyfikę terenów górniczych.

## V. PODSUMOWANIE

- Przedłożony do zaopiniowania projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego stanowi, zasługującą na poparcie próbę uregulowania prawie całej problematyki przestrzenno-budowlanej w jednym akcie prawnym. Wydaje się jednak, że próba ta nie spełnia wszystkich oczekiwań, dodatkowo rozbudzonych długotrwałymi pracami nad dokumentem.
- Projekt jest nierówny – obok regulacji przemyślanych i precyzyjnie opisanych znajdują się propozycje zapisane jedynie sygnalnie, a czasami w sposób wątpliwy z punktu widzenia zasad legislacji. Kwestie te wymagają pogłębionej dyskusji (być może są one zasadne, ale skutek takiej a nie innej redakcji nie sposób tego jednoznacznie stwierdzić) i dalszej pracy legislacyjnej.
- Jak już wspomniano na wstępie pełna i odpowiedzialna ocena przewidzianych w Kodeksie rozwiązań bez znajomości zapowiadanych przepisów odrębnych oraz przepisów wprowadzających jest niemożliwa. Autorzy nie przedstawili – poza kilkoma wskazówkami w Uzasadnieniu projektu - założeń do tych przepisów.
- W Kodeksie zawarto znaczną ilość delegacji do wydania aktów wykonawczych, które to delegacje zostały opatrzone bardzo oszczędnymi wytycznymi. Nawet do najważniejszych rozporządzeń nie przedstawiono założeń, co dodatkowo potwierdza niemożność sporządzenia opinii do projektowanych rozwiązań.
- Analiza projektu Kodeksu rodzi obawy, iż projektowana regulacja może okazać się zbyt skomplikowana dla pracowników organów, którzy będą musieli ją stosować. Zmiany są zasadnicze, a treść napisana w sposób bardzo skomplikowany i często wieloznaczny. Sprawę dodatkowo będzie komplikowała konieczność sięgania do szeregu aktów wykonawczych, nawet w podstawowych instytucjach prawnych, np. określenie kategorii obiektu.
- Brakuje silnego uzasadnienia dla wprowadzenia nowej terminologii, chociaż instytucje, czy organy pozostały generalnie te same. Powyższe spowoduje duże zamieszanie przy wdrażaniu i stosowaniu nowych przepisów.

- Prawidłowe wdrożenie przepisów Kodeksu będzie wymagało przeprowadzenia wielu szkoleń nie tylko dla organów administracji i nadzoru, ale także dla uczestników procesu inwestycyjnego oraz użytkowników obiektów.
- Niniejsza opinia dotyczy projektu Kodeksu urbanistyczno budowlanego w wersji z dn. 30.09.2016 r. i nie wyklucza składania kolejnych uwag w szczególności do modyfikowanych wersji dokumentów.

Komitet Programowy Grupy B-21, Warszawa 3 listopada 2016 r.