

Warszawa, dnia 4. lipca 2014 r.

Pan
prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski
Przewodniczący
Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego

Szanowny Panie Profesore,


W odpowiedzi na pismo z dnia 2 czerwca 2014 r. znak: KKPB-m-2/2014 zapraszające do przedstawienia uwag i propozycji do przedłożonej wersji podstawowej projektu z dnia 16 kwietnia 2014 r. Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, Polska Izba Inżynierów Budownictwa przekazuje w załączeniu uwagi do przedmiotowego projektu.

Mając na względzie wysokie oczekiwania społeczne oraz troskę o wysoką jakość przepisów projektowanego Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, w którym całe środowisko inżynierskie pokłada wielkie nadzieje, wyrażam nadzieję, że nasz skromny wkład przyczyni się do powstania przepisów stabilnych, racjonalnych i adekwatnych do potrzeb.

Jednocześnie zapewniam Pana Przewodniczącego o naszej nieustającej chęci wspierania wszelkich dążeń do utworzenia dobrych regulacji prawnych. Deklarujemy także naszą gotowość do dzielenia się naszym doświadczeniem w działaniach na rzecz ustanowienia przejrzystych reguł realizacji inwestycji budowlanych, co w istotny sposób ułatwi proces budowlany. Pragnę także przekazać niepokój i obawy środowiska inżynierów budownictwa wyrażające się w pytaniu: czy jest możliwe, aby powstał jeden, tak obszerny merytorycznie, spójny akt prawny, który nie będzie zawierał przepisów wewnętrznie sprzecznych, a normy będą jednoznaczne, zrozumiałe i precyzyjne.

Korzystając z okazji, ponownie przekazuję wyrazy uznania za podjęcie tak trudnego zadania, jakim jest opracowanie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, który w wyczerpujący sposób miałby regulować proces inwestycyjno-budowlany. Tworzenie całkiem nowego aktu prawnego, zawierającego pionierskie rozwiązania w tak trudnej dziedzinie, jest olbrzymim wyzwaniem.

Z wyrazami szacunku


mgr inż. Andrzej Roch Dobrucki

Prezes Krajowej Rady PIIB

Warszawa, dnia 4 lipca 2014 r.

Uwagi Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa do Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego

Na wstępie pragnę podkreślić, że Polska Izba Inżynierów Budownictwa popiera ideę usprawnienia procesu budowlanego unormowanego w ustawie Prawo budowlane oraz zmiany w obszarze planowania przestrzennego mające na celu zapobieganie dalszej dewastacji przestrzeni.

Z satysfakcją obserwujemy postępy w pracach nad przepisami Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego licząc, że przepisy nowego aktu prawnego spełnią pokładane w nim nadzieje.

Dlatego też poniżej przedkładam kolejne uwagi środowiska inżynierów, z zastrzeżeniem, iż dotychczas zgłoszone spostrzeżenia i sugestie Izby pozostają nadal aktualne, natomiast wskazane poniżej, nie wyczerpują wszystkich, jakie Izba wypracowała w okręgowych zespołach prawno-regulaminowych oraz na poziomie organów krajowych.

Uwagi ogólne

1. W kodeksie nie zawarto przepisów przejściowych i wprowadzających, których uzgodnienie będzie wymagało zajęcia stanowisk przez przedstawicieli wielu resortów.
2. Kodeks rozprasza prawo do wyrażenia zgody na realizację inwestycji budowlanej przenosząc je w części z zakresu działania administracji architektoniczno-budowlanej do innych podmiotów, co jest rozwiązaniem kontrowersyjnym.
3. Kodeks zmienia w sposób zasadniczy problematykę odpowiedzialności za nieprawidłowości popełnione na etapie przygotowania i realizacji procesu inwestycyjnego w budownictwie. Przede wszystkim, niesłusznie zdejmuje odpowiedzialność z organów administracji architektoniczno-budowlanej, przenosząc ją częściowo na gminę, inwestora, osoby wykonujące samodzielne funkcje techniczne oraz konserwatora zabytków. Zmienia to w sposób zasadniczy wzajemne relacje pomiędzy organem administracji architektoniczno-budowlanej, gminą i inwestorem.
4. Wiele norm zapisano w sposób ogólnikowy i dopiero praktyka ich stosowania umożliwi rozwiązanie wątpliwości interpretacyjnych.
5. Projekt Kodeksu nie jest aktem prawa zastępującym i zmieniającym aktualnie obowiązujące prawo budowlane oraz ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz jest aktem prawnym integrującym przepisy ogólne zaczerpnięte z różnych aktów prawnych. Jednocześnie obserwujemy brak zmian w ustawach, z których Kodeks zapożycza normy prawne, co nie pozwala jednoznacznie ocenić, na ile owe zapożyczenia wpłynęły na te ustawy.

6. Brak w projekcie Kodeksu zapisów regulujących kwestie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, co jak podkreślaliśmy już wielokrotnie jest istotnym uchybieniem. Z uwagi na nieodzowność powiązania tych zagadnień z procesem budowlanym, postulujemy o uregulowanie kwestii dotyczących samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, w tym zasad uzyskiwania uprawnień oraz zasad odpowiedzialności zawodowej.
7. Zbyt dużo odesłań do przepisów odrębnych, bez ich wskazania, co utrudnia poznanie zasad inwestowania.
8. W miejscach, które są newralgiczne w Kodeksie, projektodawca nie proponuje konkretnych rozwiązań, tylko formułuje ogólne delegacje ustawowe, co nie pozwala dokładnie ocenić zakresu planowanych rozwiązań prawnych oraz sposobu rozwiązania zagadnień formalno-prawnych.
9. W przepisach Kodeksu brak regulacji dotyczących rzeczoznawców budowlanych, pomimo, że pełnią oni istotną rolę w procesie budowlanym i administracyjnym, co potwierdził prawodawca w uzasadnieniu do ustawy o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych. Zdaniem PIIB, należy zastrzec określone kompetencje wyłącznie na rzecz tych podmiotów.
10. Ponownie podkreślamy, niewłaściwe zdaniem Izby, proporcje regulacji kodeksowej - projekt Kodeksu reguluje przede wszystkim sprawy zagospodarowania przestrzennego, natomiast tylko nieznaczną jego część stanowią przepisy dotyczące zasad przygotowania i realizacji inwestycji. Dodatkowo, przepisy te rozrzucone są w różnych miejscach Kodeksu, co będzie stanowiło istotne utrudnienie w zakresie implementacji w praktyce.

Uwagi szczegółowe

1. Rozdział 5 Działu I ma błędny tytuł, gdyż z treści przepisów nie wynika jakakolwiek społeczna kontrola lokalnej polityki przestrzennej, a jedynie ogólne wskazania dotyczące obowiązków informacyjnych organów administracji publicznej.
2. Zasady ogólne zawarte w Dziale I, Rozdziale 2 i 4 projektu Kodeksu są zbiorem ogólnych tez o charakterze intencjonalnym i nie generują żadnych norm prawnych, na podstawie których można podejmować weryfikowalne działania. Przepisy te nie spełniają więc wymagań rozporządzenia w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”.
3. Dział II określający prawa i obowiązki uczestników procesu inwestycyjno-budowlanego błędnie w ich poczet wpisuje gminę oraz organy administracji publicznej, gdyż one nie są uczestnikami procesu inwestycyjno-budowlanego, natomiast stanowią odrębną kategorię, jako organy administracji publicznej, których działanie jest unormowane nie tylko przepisami niniejszego projektu Kodeksu, ale także przepisami Kodeksu postępowania administracyjnego.
4. W artykule 28 projektu Kodeksu pojawia się nowa profesja „*planista przestrzenny*” - wydaje się, że jest to obecny urbanista. Zabieg polegający wyłącznie na zmianie nazwy jest dyskusyjny.

5. Kodeks posługuje się wieloma pojęciami niedookreślonymi np.:
 - „niezwłocznie” - tzn. w jakim terminie? Niedochowanie tego terminu pociąga za sobą określone skutki – art. 267, dlatego też należy wskazać konkretny termin, zamiast używania pojęć niedookreślonych
 - „w inny sposób” – tzn. w jaki? – tak została uregulowana kwestia rejestracji przebiegu budowy w przypadku niewydania dziennika budowy przez organ, wówczas inwestor ma prowadzić ten rejestr „w inny sposób”.
6. W odniesieniu do zapisów art. 25 projektu Kodeksu, nakładających na inwestora obowiązek partycypacji w kosztach realizacji infrastruktury technicznej, niezbędne jest ustalenie zasad i zakresu tej partycypacji, np. procentowo.
7. Kodeks wprowadza różne nazwy na określenie tej samej instytucji, np. art. 244 używa pojęcia „cele inwestycyjne”, natomiast art. 256 „cele budowlane” – należy to zdecydowanie doprecyzować, aby nie zachodziła wątpliwość, czy regulacje te dotyczą różnych zagadnień.
8. Zamiana nazwy: „inspektor nadzoru technicznego” zamiast „inspektor nadzoru inwestorskiego”, przy pozostawieniu tych samych obowiązków przypisanych nowej funkcji nie wnosi nic nowego poza wątpliwościami w zakresie charakteru i odpowiedzialności nowej funkcji.
9. Przepisy Działu VI Rozdziału 3 zatytułowanego „Zgoda budowlana” generują zbyt wiele wariantów pozwalających na legalne rozpoczęcie budowy. Inwestor będzie miał problem z ustaleniem, kiedy i o jaki dokument powinien wystąpić, natomiast wszelkie pomyłki będą go obciążały zarówno poprzez ryzyko dopuszczenia się samowoli budowlanej, jak i opóźnienia w przygotowaniu budowy wskutek wyboru błędnej procedury.
10. Przepis art. 219 reguluje zagadnienie przeniesienia zgody budowlanej na innego inwestora. Przedmiotowa regulacja stanowi jednak najpierw o przeniesieniu zgody, a dopiero później o złożeniu odpowiedniego oświadczenia. Zachwiana jest tu więc kolejność, która powinna być zdecydowanie odwrotna.
11. Przeniesienie do przepisów art. 224-230 fragmentu dotychczasowych warunków technicznych zaciemnia przepisy ustawy – proponuje się pozostawienie dotychczasowych regulacji w tym zakresie bez zmian, tj. w przepisach rozporządzenia.
12. Zgodnie z art. 236: „Właściwi ministrowie mogą wydawać i rozpowszechniać wzorce i przykłady oraz wybrane normy techniczne zalecane do wykorzystania lub przestrzegania przy projektowaniu i budowie obiektów budowlanych.”. W odniesieniu do zacytowanej regulacji zachodzi pytanie o moc prawną tak wydanych wzorców, czy będą one wiążące?
13. Porównując regulację przepisu art. 244 dotyczącego wniosku o wydanie pozwolenia na budowę i art. 256 dotyczącego zgłoszenia, można odnieść wrażenie, iż proponuje się jednakowe wymagania formalne dla pozwolenia na budowę i zgłoszenia, z przewagą dla zgłoszenia, do którego należy, „w zależności od potrzeb”, dołączyć dodatkowo szkice i rysunki.
14. Według art. 269 inwestor odpowiada jak pracodawca – powstaje w tym miejscu pytanie, czy to nie za duże obciążenie inwestora?



15. Zgodnie z art. 383: „Zasady uzyskiwania uprawnień niezbędnych do wykonywania kontroli obiektów budowlanych regulują przepisy odrębne.” – czy to oznacza, że będą nowe przepisy w tym zakresie, nie będą już wystarczające uprawnienia budowlane? Należy też wyjaśnić, co z uprawnieniami wydanymi już w tym zakresie.
16. Art. 401 stanowi, iż: „Inwestor ma obowiązek przestrzegać i stosować przepisy Kodeksu oraz przepisy odrębne na każdym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego.”. Wskazany obowiązek powinien być bardziej skonkretyzowany, aby jego adresat mógł się z niego wywiązać.
17. Zgodnie z art. 402: „Kontrola i nadzór nad przestrzeganiem i stosowaniem przepisów Kodeksu oraz przepisów odrębnych w procesie inwestycyjno-budowlanym, jest zadaniem organów nadzoru:
- 1) budowlanego - w zakresie inwestycji polegających na wykonywaniu robót budowlanych, a także w zakresie utrzymania obiektów budowlanych oraz katastrof budowlanych;
 - 2) urbanistycznego - w zakresie pozostałych inwestycji.”
- Powstaje w tym miejscu pytanie, o jaki nadzór urbanistyczny chodzi? Kolejne przepisy tego działu dotyczą bowiem organów administracji architektoniczno-budowlanej – pojawia się istotna wątpliwość, czy ustawodawca uznaje organy administracji architektoniczno-budowlanej za nadzór urbanistyczny?
18. Przepis art. 157 § 2 stanowi, iż „przez dostęp do drogi publicznej uznaje się dostęp bezpośredni”. Czy zapis ten oznacza, że działki znajdujące się w drugiej i trzeciej linii zabudowy, posiadające dostęp pośredni, tracą automatycznie status działki budowlanej i czy zostały oszacowane skutki finansowe dla skarbu państwa z tytułu roszczeń obywateli i czy skarb państwa jest gotów te skutki udźwignąć?

Wyrażam nadzieję, że Komisja rozpatrzy z należytą uwagą nasze propozycje, które w znacznym stopniu mogą przyczynić się do pełniejszego i jednoznacznego uregulowania poruszonych kwestii.

