



**KOMISJA KODYFIKACYJNA
PRAWA BUDOWLANEGO**

KOMUNIKAT nr 9
z posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego
w dniu 6 lutego 2013 r.

Na dziewiątym posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego obecni byli:

1. prof. Zygmunt Niewiadomski – Przewodniczący Komisji
2. Janusz Żbik – Zastępca Przewodniczącego Komisji
3. Krzysztof Antczak – Sekretarz Komisji
4. prof. Tomasz Bąkowski
5. dr Andrzej Bratkowski
6. prof. Roman Hauser
7. dr Adam Kowalewski
8. Anna Kubik
9. Maciej Lisicki
10. Eugeniusz Mzyk
11. dr Piotr Otawski
12. Ryszard Trykosko

Obradom Komisji przewodniczył prof. Zygmunt Niewiadomski.

Przewodniczący Komisji otworzył posiedzenie, powitał przybyłych gości i wystąpieniu otwierającym posiedzenie nakreślił cele i zasady pracy Komisji.

Posiedzenie przeprowadzono zgodnie z przyjętym porządkiem:

1. Propozycje zmian prawa procesu inwestycyjno-budowlanego – wysłuchania zainteresowanych środowisk (stowarzyszenia i organizacje inżynierów i techników budownictwa oraz izby budowlane).
2. Dyskusja.
3. Sprawy organizacyjne.
4. Wolne wnioski.

W części merytorycznej posiedzenia głos zabrali przedstawiciele zaproszonych organizacji.

Polską Izbę Inżynierów Budownictwa reprezentowali: pan Andrzej Roch Dobrucki – prezes oraz panowie Zdzisław Binerowski, Zbigniew Kledyński – wiceprezesi. W zaprezentowanym stanowisku przedstawiciele Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa wnieśli o wykorzystanie w pracach nad Kodeksem budowlanym wcześniejszych stanowisk Izby. Podnieśli, że Kodeks powinien regulować kwestię samodzielnych funkcji

technicznych w budownictwie gdyż stanowi to istotny element procesu budowlanego i jest z nim ściśle związane, ponadto prawa i obowiązki uczestników procesu określane są na różnych etapach tego procesu. Poparli postulat regulacji w Kodeksie zagadnień lokalnego planowania przestrzennego. Wskazali, że oparcie rozwiązań z zakresu prawa budowlanego o kontrolę następczą generować będzie wysokie koszty społeczne i jednostkowe. W postulatach szczegółowych wskazali między innymi na potrzebę usprawnienia procesu przez upraszczanie procedur i wymagań formalnych (mniej wymaganych decyzji, opinii i pozwoleń). Zauważyli, że nie należy rezygnować całkowicie z decyzji o pozwoleniu na budowę, lecz zapewnić sprawniejsze jej wydawanie i ograniczyć liczbę obiektów podlegających wymogom uzyskania tej decyzji. Zauważyli potrzebę kategoryzacji obiektów budowlanych i opracowania zróżnicowanych zasad postępowania dla różnych kategorii obiektów, w zależności od stopnia ich złożoności. Podnieśli ponadto między innymi kwestię doprecyzowania przepisów w zakresie decyzji środowiskowych, przeglądu przepisów z zakresu ochrony przeciwpożarowej, zmiany wysokości opłat legalizacyjnych oraz ograniczenie ilości ustaw specjalnych regulujących proces inwestycyjny.

Stanowisko pisemne stanowi załącznik do komunikatu.

Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa – Zarząd Główny reprezentowany był przez pana Wiktora Piwkowskiego – sekretarza generalnego oraz pana Zbigniewa Tyczyńskiego – zastępcę skarbnika. Przedstawiciele PZlITB zauważyli, że ich stanowisko jest w pewnym stopniu zbieżne z poglądami zaprezentowanymi przez przedmówców. Wskazali na trzy zagadnienia wymagające uwagi Komisji. Po pierwsze, w procesie budowlanym powstaje inwestycja, która stanowi autonomiczną całość. Aby funkcjonowała, musi być wykonana od początku do końca, a zatem prawo budowlane należy tak konstruować, aby wymuszało (poprzez zasady odpowiedzialności) współpracę wszystkich uczestników procesu budowlanego. Po drugie, wnieśli, aby Kodeks regulował kwestie uprawnień budowlanych. Zwrócili w tym zakresie uwagę na zagadnienia bezpieczeństwa, rozumianego jako bezpieczeństwo prowadzenia robót budowlanych oraz bezpieczeństwo użytkowania obiektu. Podnieśli, że prawo budowlane powinno rozszerzać odpowiedzialność za bezpieczeństwo robót także na projektanta i inwestora. Wskazali także na przeregulowanie obecnych rozwiązań, nawiązując do zapisów rozporządzenia Prezydenta RP z 1928 roku.

Korporacja przedsiębiorców budowlanych UNIBUD reprezentowana była przez panią Barbarę Reduch-Widelską – prezesa. W wystąpieniu poparto postulaty przedmówców oraz wskazano, że środowisko budowlane od lat zabiega o zmiany systemowe w procesie budowlanym, czego efektem były między innymi propozycje legislacyjne zgłaszane w latach ubiegłych. Zwrócono także uwagę na konieczność korzystania z poprzednio obowiązujących, dobrych rozwiązań legislacyjnych. Wskazano ponadto, że praktycy procesu budowlanego mają wiele doświadczeń związanych z pracą na niemieckich przepisach regulujących ten proces i doświadczenia te są pozytywne, gdyż rozwiązania niemieckie dają pewność rozstrzygnięć.

Stałe Przedstawicielstwo Kongresu Budownictwa Polskiego reprezentowali pan prof. Witold A. Werner, pan Sławomir Najnigier i pan Aleksander Krupa. W stanowisku wskazano, że proces inwestycyjny ma swoje korzenie w przepisach z zakresu planowania przestrzennego, zaś samo prawo budowlane ma przy tym mniejszy wpływ na sprawność i efektywność procesu inwestycyjnego. W zakresie planowania przestrzennego należy wprowadzić przepisy wykonawcze do studium oraz standardy urbanistyczne. Zauważono ponadto, że koszty planów miejscowych powinny ponosić także podmioty inwestujące oraz, że istnieje potrzeba poprawy hierarchiczności aktów planistycznych. Przykład inwestycji dotyczącej budowy biurowca w Warszawie przy ul. Złotej świadczy o problemach z realizacją nietypowych inwestycji, wymagających odstępstw od przepisów. Z uwagi na to, że większość inwestycji na terenach miejskich realizuje się w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy, należy wprowadzić obligatoryjny zapis dotyczący klasyfikacji terenu pod budowę, zwłaszcza w przypadku proponowanej rezygnacji z pozwolenia na budowę. Wskazano także, że cykl życia obiektu budowlanego, rozumiany jako następujące po sobie: lokalizacja,

projektowanie, przygotowanie budowy, budowa, eksploatacja, remont, modernizacja, utylizacja, renaturyzacja, powinien być podstawą myślenia o Kodeksie budowlanym. Postulowano przeniesienie regulacji znanych z ustaw specjalnych na grunt przepisów ogólnych. W uwagach szczegółowych wskazano ponadto na konieczność ograniczenia zakresu projektu budowlanego, ustalenia jednolitego nazewnictwa dokumentów i opracowań, poszerzenia wykazu obiektów realizowanych w procedurze mniej złożonej niż pozwolenie na budowę. Wskazano także na procedury środowiskowe jako jedną z najpoważniejszych barier w procesie inwestycyjnym

Stanowisko prof. Witolda A. Wernera stanowi załącznik do protokołu.

Polska Izba Przemysłowo-Handlowa Budownictwa reprezentowana była przez pana Pawła Babija – wiceprezesa oraz pana Bogdana Porzęckiego – dyrektora biura Izby. W stanowisku podniesiono konieczność spowodowania zmiany nastawienia urzędników wydających pozwolenie na budowę, tak, aby pomagali inwestorowi w przejściu procedur związanych z jego uzyskaniem, tak, aby proces ten był prostszy i mniej czasochłonny.

Związek Zawodowy Budowlani – zarząd krajowy reprezentowany był przez pana Dariusza Zarzeckiego i pana Filipa Wolskiego – stanowisko przedstawione zostało także na piśmie, stanowi ono załącznik do komunikatu.

Instytut Techniki Budowlanej reprezentowany był przez pana Jana Bobrowicza - dyrektora, pana Marka Kapronia - zastępcę dyrektora oraz panią Jadwigę Tworek – pełnomocniką dyrektora.

Stanowisko ITB w formie prezentacji stanowi załącznik do komunikatu.

Następnie stanowisko przedstawił, w imieniu Instytutu Badawczego Dróg i Mostów, pan dr Janusz Rymsza – zastępca dyrektora Instytutu. Wskazał na konieczność przeniesienia szeregu regulacji procesu budowlanego poza akty prawa powszechnie obowiązującego, do dokumentów mających charakter dobrych praktyk, zaleceń, standardów. Zauważył, że IBDiM wydał już publikacje dotyczące wymagań technicznych rekomendowanych przez Ministra Infrastruktury. Jednak takie postępowanie powinno mieć odpowiednią podstawę prawną. Odnośnie przepisów ustawy Prawo budowlane wskazał, że szereg regulacji obecnie w nim umieszczonych nie stanowi materii ustawowej. Postulował także uregulowanie pojęć już funkcjonujących w procesie budowlanym, np. inżynier kontraktu, inwestor zastępczy, modernizacja, obiekt inżynierski, obiekt inżynieryjny. Wskazał na niespójności między ustawą Prawo budowlane a ustawą – Prawo zamówień publicznych. Zwrócił uwagę na konieczność uwzględnienia specyfiki inwestycji liniowych.

Dodatkowe uwagi IBDiM stanowią załącznik do komunikatu.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad reprezentowana była przez mec. Jakuba Troszyńskiego – Dyrektora Biura Prawnego.

Prezentacja stanowi załącznik do komunikatu.

Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa reprezentowana była przez pana Wojciecha Malusiego – prezesa. W stanowisku wskazał na konieczność rozdzielenia przepisów budownictwa kubaturowego i liniowego, uregulowania pozycji inżyniera kontraktu, inspektora nadzoru w prawie budowlanym oraz na potrzebę wprowadzenia regulacji zobowiązujących do stosowania standardów FIDIC przy realizacji kontraktów. Wniósł ponadto o skorelowanie prawa zamówień publicznych z prawem budowlanym.

Stowarzyszenie Polski Kongres Drogowy reprezentowane było przez pana Sergiusza Najara – członka zarządu

i pana Zygmunta Uzdalewicza. Wskazano, że stanowisko zostanie przekazane na piśmie. Jednocześnie zwrócono uwagę na potrzebę wyodrębnienia inwestycji liniowych (infrastrukturalnych) oraz zmianę regulacji z zakresu zamówień publicznych w zakresie tych inwestycji. Podniesiono także problem braku dostatecznej regulacji pozycji uczestników procesu budowlanego w publicznych inwestycjach liniowych, przejawiającej się w nierówności stron oraz zbyt silnej pozycji zamawiającego wobec wykonawcy.

Izba Gospodarcza Wodociągi Polskie reprezentowana była przez radcę prawnego pana Bartosza Rakoczego. W stanowisku wskazał on, że w zakresie zainteresowana Izba pozostają kwestie urządzeń oraz infrastruktury wodociągowej, a także przyłączy. Ustawa regulująca te zagadnienia nie przystaje do obecnych realiów, zaś problematyka przyłączy powinna być elementem regulacji Kodeksu budowlanego. Należy ujednoclić pewne zagadnienia związane z wyznaczaniem granic odpowiedzialności za infrastrukturę oraz zasady jej finansowania. Wskazał także na zbyt dużą kazuistykę ustaw regulujących proces budowlany.

Business Centre Club reprezentowany był przez radcę prawnego pana Łukasza Bernatowicza. W stanowisku wskazał na problem dotyczący zbyt częstego rozpatrywania spraw w procesie inwestycyjnym przed sądami, przy czym wprowadzanie ogólnych, uznaniowych rozwiązań znanych ustawodawstwu przedwojnemu pogłębiłoby ten trend. Poparł także większość poprzednio wypowiedzianych postulatów. Wskazał na możliwość rezygnacji z instytucji decyzji o warunkach zabudowy na rzecz jednego z rozwiązań zawartych w poprzednich projektach nowelizacji – urbanistycznego planu realizacyjnego. Wskazał także na możliwość uregulowania umowy urbanistycznej, przekazującej część kompetencji gminy na rzecz podmiotów prywatnych.

Organizację Pracodawcy RP reprezentowali panowie Tadeusz Konieczny oraz Piotr Rogowiecki. W stanowisku wyrazili poparcie dla idei Kodeksu budowlanego oraz wskazali na aksjologiczne podstawy jego uregulowań, oparte o zasadę wolności budowlanej oraz zasadę uwzględniania aspektów ekonomicznych w procesie budowlanym. Poparli ponadto postulat osobnych regulacji dla inwestycji publicznych w tym przesyłowych, sieciowych.

W imieniu Forum Związków Zawodowych głos zabrał pan Norbert Brożek – członek zarządu głównego, popierając wcześniej wyrażone stanowiska Polskiego Związku Inżynierów i Techników Budownictwa oraz ZZ Budowlani.

W imieniu PKPP Lewiatan stanowisko zajął pan Grzegorz Lang, wskazując, że stanowisko w formie pisemnej zostanie przekazane w terminie późniejszym.

Po przedstawieniu stanowisk odbyła się krótka dyskusja.

Przewodniczący Komisji, prof. Zygmunt Niewiadomski, odnosząc się do wystąpień, wskazał na szereg dylematów, których rozwiązanie stoi przed Komisją. Zauważył przy tym, że każde z rozwiązań posiada wady oraz zalety, należy zatem wybierać te opcje, które gwarantują największe korzyści przy możliwie ograniczonych skutkach negatywnych.

Prof. Niewiadomski wskazał na konieczność ustalenia zakresu deregulacji prawa budowlanego, zauważając, że radykalne uproszczenie procesu budowlanego jest niezbędne i obejmować powinno nie tylko kwestie proceduralne (konceptcja jednego głównego rozstrzygnięcia, ograniczenie możliwości wielokrotnego kwestionowania wydanych rozstrzygnięć), a także regulacje materialnoprawne dotyczące warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane. Regulacje te nie powinny stanowić o tym wszystkim, co jest przedmiotem wiedzy zawodowej. Kodeks budowlany ma skupiać się na regulacjach publicznoprawnych, ograniczając jednocześnie regulacje cywilnoprawne. Należy nadto rozważyć w jakim stopniu procedura administracyjna w prawie budowlanym będzie cechować się odrębnością w stosunku do

zasad ogólnych ustalonych w *Kodeksie postępowania administracyjnego*. Deregulacja norm technicznych wymagać będzie wzmocnienia odpowiedzialności uczestników procesu budowlanego, a także określenia wymaganych kwalifikacji, chociaż osobnym zagadnieniem pozostaje, w jakim akcie prawnym tę ostatnią kwestię uregulować. Komisja powinna rozważyć także w jakim stopniu dopuścić mechanizmy negocjacyjne w procesie budowlanym, np. w zakresie odstępstw od warunków technicznych.

Odnośnie mechanizmów antykorupcyjnych prof. Niewiadomski wskazał, że obecna filozofia zakłada ograniczenie uznaniowości i dużą kazuistykę przepisów, co prowadzi do przeregulowania procesu inwestycyjno-budowlanego. Należy rozważyć zmianę tego stanu rzeczy i podjąć próbę skutecznej walki z korupcją nie poprzez szczegółowe regulacje prawne, ale znacznie szerszą niż dotąd kontrolę społeczną (toczącą się w Internecie postępowania administracyjne).

Przewodniczący wskazał ponadto, że zakres przedmiotowy Kodeksu powinien być szeroki, ale nie oznacza to objęcia jego rozwiązaniami całokształtu problematyki związanej z inwestowaniem. Uregulowanie określonego zagadnienia w Kodeksie niesie ze sobą niebezpieczeństwo dezintegracji prawa w innych dziedzinach, np. w prawie ochrony środowiska, czy w prawie zamówień publicznych.

Co do zaś diskutowanego modelu kontroli w procesie inwestycyjno-budowlanym, Przewodniczący Komisji wskazał, że Komisji przyjdzie podjąć decyzję w sprawie proporcji pomiędzy kontrolą prewencyjną w procesie inwestycyjno-budowlanym (konieczność uzyskiwania wcześniejszej zgody na każde działanie inwestora) a kontrolą następczą (dopuszczenie pewnej samodzielności inwestora w podejmowaniu działań i ich następcza kontrola ze strony organu administracji). Kontrola następcza jest atrakcyjna z punktu widzenia wolności i sprawności inwestowania, ale niesie ze sobą niebezpieczeństwo poważnych skutków dla inwestora. Pozwolenie na budowę w przypadku większych inwestycji niewątpliwie powinno pozostać, zaś w przypadku inwestycji mniejszych celowe wydaje się szersze stosowanie zgłoszenia (instytucja milczącej zgody budowlanej). Atrakcyjny jest także pomysł zróżnicowania procedur w odniesieniu do różnych typów obiektów, gdyż obecnie obowiązujące regulacje są nadmiernie zuniformizowane.


Odnośnie przeciwdziałania niekontrolowanemu rozlewaniu się zabudowy Przewodniczący Komisji wskazał, że celem prac Komisji jest wprowadzenie ograniczeń możliwości zabudowy obszarów nie objętych planami miejscowymi.

Nawiązując do postulatów w zakresie ustaw specjalnych Przewodniczący Komisji wskazał, że stanowią one wyraz bezradności ustawodawcy w stosunku do stworzonego przez siebie porządku prawnego. To zaś oznacza potrzebę stworzenia specjalnej ścieżki realizacji inwestycji celu publicznego, które powinny być lokalizowane i realizowane w ramach jednego, kodeksowego, porządku prawnego.

Na tym posiedzenie zakończono.

Sporządził:

Michał Leszczyński



Departament Gospodarki Przestrzennej
i Budownictwa

Ministerstwo Transportu, Budownictwa
i Gospodarki Morskiej