

## Prawo inwestycyjne a jakość życia

Krynica-Zdrój, 2–3 października 2015 r.



---

Organizator



Małopolska Okręgowa  
Izba Architektów RP  
ul. Kraszewskiego 36  
30-110 Kraków

---

Patronat

 MAŁOPOLSKA

Marek Sowa – Marszałek  
Województwa Małopolskiego

---

---

Partnerzy

**BUILDING TRUST**



 **FAKRO**<sup>®</sup>

**KOŁO**

---

# Prawo inwestycyjne a jakość życia

Krynica-Zdrój, 2–3 października 2015 r.



---

Kraków 2015

# SPIS TREŚCI

- Zdzisław Mach**  
4 Jakość przestrzeni a tożsamość kulturowa
- Andrzej Adamczyk**  
7 Prawo inwestycyjne a gospodarka
- Andrzej Irla**  
10 Prawo inwestycyjne w orzeczeniach WSA. Pożądane kierunki zmian prawa
- Maria Modzelewska**  
13 Planowanie przestrzenne – akt prawa miejscowego szansą dla samorządu?
- Elżbieta Gabryś**  
23 Prawo inwestycyjne w praktyce. Plusy i minusy
- Borys Czarakczew**  
28 Mała nowelizacja – małe ułatwienia
- Jerzy Żurawski**  
32 Aktualne wymagania prawne w zakresie efektywności energetycznej
- Małgorzata Pilinkiewicz, Piotr Buśko**  
41 Śląskie – pozytywna energia wśród architektów Izby Architektów RP i SARP O/Katowice
- Wojciech Sokal**  
43 Prawo inwestycyjne w ocenie inżynierów budownictwa
- Piotr Andrzejewski**  
47 Kształtowanie prawa inwestycyjnego. Rola i zadania Izby Architektów RP
- Bożena Nieroda**  
56 Pożądane kierunki zmian w prawie inwestycyjnym – model optymalny
- Olaf Jasnorzewski**  
69 Planowanie przestrzenne – podstawa ładu przestrzennego
- 77 Analiza ankiet wypełnionych przez uczestników Konferencji „Prawo inwestycyjne a jakość życia”
- 81 Dyskusja



Małopolska Okręgowa Izba Architektów RP od kilku lat jest organizatorem konferencji tematycznych. Pierwsza z nich dotyczyła problemów rozwoju uzdrowisk w kontekście uwarunkowań środowiskowych i formalno-prawnych (Krynica-Zdrój, 2012), podczas drugiej dyskutowano o przestrzeni publicznej (Szczawnica, 2013).

Trzecia konferencja – **„Prawo inwestycyjne a jakość życia”** – odbyła się w Krynicy-Zdroju, w hotelu Krynica, w dniach **1–2 października 2015 roku**.

Podobnie jak w ubiegłych latach, w konferencji uczestniczyli architekci, inżynierowie budownictwa i urbaniści, a także przedstawiciele uczelni, Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, nadzoru budowlanego, Urzędu Ochrony Zabytków, Parlamentu RP, sądownictwa, samorządów terytorialnych oraz organów administracji architektoniczno-budowlanej.

Podczas konferencji zwrócono uwagę na to, że przepisy prawa powinny określać konieczny zakres działań i relacji, bez nadmiernych regulacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu różnorodności regionów.

W odniesieniu do prawa inwestycyjnego podkreślano, że dokumentacja projektowa składana jako załącznik do wniosku o pozwolenie na budowę powinna być ograniczona do zakresu podlegającego zatwierdzeniu, a faza tworzenia instrukcji realizacji obiektu (projekt realizacyjny) powinna poprzedzać etap realizacji inwestycji.

Duże zainteresowanie tematyką jakości życia w powiązaniu z uwarunkowaniami prawnymi realizacji inwestycji oraz ożywiona dyskusja podczas konferencji, dotycząca różnych aspektów kształtowania przestrzeni, zobowiązuje nas do organizacji kolejnej edycji konferencji, na którą już dziś zapraszamy.

Niniejsza publikacja zawiera wystąpienia z konferencji oraz wypowiedzi wygłoszone w ramach dyskusji. Jest ilustracją spraw i problemów podnoszonych podczas krynickiego spotkania.

Zapraszam do lektury.

Marek Tarko, architekt  
Przewodniczący Rady  
Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP

■ Zdzisław Mach

## JAKOŚĆ PRZESTRZENI A TOŻSAMOŚĆ KULTUROWA

Tożsamość, pojęcie bardzo w ostatnich latach popularne w naukach społecznych, a także w dyskursie potocznym, rozumiana jest zazwyczaj jako konstrukcja symboliczna, wizerunek własny lub cudzy, stworzony w celu ukazania istotnych cech i uporządkowania relacji między ludźmi i grupami społecznymi. Niezależnie od tego, czy tożsamość traktujemy jako zjawisko zakorzenione w naturalnej lub danej od Boga, niezmiennej bazie (wersja esencjalistyczna), czy też jako efekt interakcji, dialogu i negocjacji między podmiotami (wersja konstruktywistyczna), tożsamość jest narzędziem porządkowania świata społecznego, nadawania mu sensu, czynienia go zrozumiałym. Tożsamość jest kontekstowa, określa relacje między „nami” a „nimi”, tworząc jednocześnie wizerunek „nas” i „ich”, często nasycony emocjami i zideologizowany. Tożsamość jest też dynamiczna – można ją określić jako proces dialogu, strumień znaczących interakcji, negocjowania znaczenia między partnerami, przy czym trzeba pamiętać, że te interakcje są zdeterminowane przez równowagę w sferze władzy, relacje dominacji i podporządkowania partnerów.

Przyjmując, że tożsamość jest symbolicznie skonstruowanym wizerunkiem, warto też zwrócić uwagę, że jest ona również działaniem. Jest aktywnym zaangażowaniem, znaczącym podmiotowym uczestnictwem w strumieniu ludzkich działań tworzących społeczeństwo. To, kim jestem, jest nie tylko symboliczną reprezentacją, obrazem nas samych i innych ludzi, ale też tym, co czynimy w naszych relacjach w społeczeństwie. Takie ujęcie tożsamości pozwala lepiej odnieść ją do realnego życia społecznego, pokazać, jak porządkujemy świat społeczny i nadajemy mu sens poprzez aktywne uczestnictwo w zbiorowych działaniach, a nie tylko poprzez tworzenie symbolicznych emblematów, swoistych „etykietek”. Odpowiedzią na to, kim jesteśmy, jest więc nie tylko nasz wizerunek, nasza symboliczna reprezentacja, ale też nasze faktyczne, rzeczywiste działanie, to, co robimy w społeczeństwie w stosunku do innych ludzi.

Istotną funkcją tożsamości rozumianej jako porządkowanie świata jest danie ludziom poczucia

bezpieczeństwa. Kształtując i przedstawiając znaczący społeczny świat, czynimy go zrozumiałym, tworzymy poczucie, że żyjemy w świecie, który ma sens, jest przewidywalny, możliwy do ogarnięcia i do odnalezienia się w nim. Zaburzenie tego poczucia bezpieczeństwa wywołuje lęk, a w konsekwencji agresję. Boimy się świata, którego nie rozumiemy, pragniemy jednoznacznych odpowiedzi, zrozumiałych pojęć i kategorii, poczucia, że umiemy się w społeczeństwie odnaleźć. Zaburzenie tego poczucia może być na przykład wynikiem migracji, kiedy z trudnością odnajdujemy się w obcym świecie, ale też występuje wówczas, gdy nie ruszamy się z miejsca, lecz świat wokół nas zmienia się w sposób dla nas niezrozumiały, pojawiają się elementy nowe albo elementy znane zmieniają swój sens.

We współczesnym świecie bywa też często tak, że ludzie mają wiele tożsamości, należą do różnych kontekstów społecznych. Ten konglomerat tożsamości może być spójny, ale może też między nimi zachodzić konflikt. Wtedy mamy trudności z wyborem i pogodzeniem różnych wymiarów własnego „ja”. W tradycyjnych społeczeństwach tak się na ogół nie dzieje, gdyż tożsamość społeczna jest dziedziczona i narzucana, nie jest kwestią wyboru, nie jest indywidualnie konstruowana w swobodnych relacjach z innymi ludźmi. Współczesny świat jest inny. Tożsamość coraz częściej jest sprawą wyboru, choć zawsze jest to wybór dokonywany w sieci relacji z innymi ludźmi i w odniesieniu do tradycji, zwyczajów, norm społecznych. W świecie współczesnym, szczególnie w liberalnym, demokratycznym, zindywidualizowanym świecie Zachodu, poszerzamy jednak stale zakres tożsamości, które są przedmiotem wyboru. Dotyczy to nawet tych tożsamości, które tradycyjnie są szczególnie gorliwie kontrolowane społecznie, na przykład tożsamości religijnej czy genderowej, a także narodowej.

Przestrzeń jest fizycznym wymiarem i kulturową ramą tożsamości. Tworzymy społecznie znaczące krajobrazy i obrazy miast, zagospodarowujemy na różne sposoby przestrzeń miejską, nasycamy ją znaczeniem, czynimy ją wizerunkiem i elementem naszego kulturowego dziedzictwa, społecznej



struktury, dziejów, rozmaitych idei, wizji przyszłości. W tradycyjnym społeczeństwie pojmowanie przestrzeni jest spójne ze strukturą społeczną i obrazem świata – jest ona zintegrowana z innymi wymiarami społecznej rzeczywistości. Współcześnie zmiany społeczne, tworzenie nowych zbiorowych tożsamości, niosą z sobą nowe kształtowanie przestrzeni, przekształcanie jej, różnicowanie, nasywanie nowym sensem.

Szczególnym przypadkiem zmiany społecznej są w odniesieniu do przestrzeni migracje, zderzenia kultur i tworzenie warunków rekonstrukcji tożsamości w nowej przestrzeni, która staje się ramą dialogu, a także często konfliktu. Migranci często budują w przestrzeni granice chroniące ich tożsamość przed niechcianą lub budzącą lęk zmianą, tworząc getta. Ale często także czynią z przestrzeni pole dialogu, uzgadniania znaczeń, negocjując i walcząc o obszary, które mogą po swojemu kulturowo zagospodarować.

Częsta w nowoczesnym świecie dekonstrukcja wspólnot lokalnych, a także kryzys zbiorowych tożsamości, prowadzi do indywidualizacji życia społecznego, osłabienia lub zaniku poczucia wspólnotowości oraz do wytworzenia się grupowych egoizmów, do zawłaszczenia przestrzeni. Brak więzi i zaufania, rozpad tożsamości zbiorowych tworzą przekonanie, że tylko to, co „moje”, jest ważne, oraz prowadzą do odgradzania się, zamykania w prywatnych enklawach, izolowania od innych ludzi, do których nie mamy zaufania i których nie traktujemy jako części własnej wspólnoty. Tworzą się wówczas elity i nowe podziały przestrzeni, a własna, zamknięta i symbolicznie odgradzona przestrzeń staje się dobrem obrazującym status ekonomiczny i społeczny, prestiż, sukces, władzę. Grodzenie przestrzeni, budowanie osławionych *gated communities*, jest ważnym symptomem i aspektem tworzenia się w społeczeństwach elit. Tradycyjna wspólnota wiejska lub sztucznie narzucony (na przykład przez komunizm) egalitaryzm przekształcają się w często dość prymitywnie rozumiany świat ludzi wolnych i bogacących się, dla których własna, wydzielona i odgradzona przestrzeń jest sposobem zaznaczania wyższości wobec innych, tych, których na taki luksus nie stać i którzy wobec tego muszą pozostać na zewnątrz ogrodzenia.

Z drugiej strony jednak przestrzeń może też tworzyć ramę zachęcającą do budowania wspólnoty, poczucia „my”, kształtowania nowych więzi

w miejsce tych, które zostały zerwane w wyniku gwałtownej zmiany społecznej, migracji, tworzącego się kulturowego pluralizmu, szybkiej urbanizacji czy też różnego rodzaju przemian w strukturze społecznej.

W pluralistycznym, szybko zmieniającym się społeczeństwie bywa też tak, że przestrzeń jest konstruowana alternatywnie, na przekór dominującym, a odrzucanym przez daną osobę lub grupę wzorom symbolicznym. Taki swoisty bunt wobec symbolicznej dominacji w przestrzeni charakteryzuje duże miasta Zachodu, gdzie tworzą się liczne subkultury, na przykład młodzieżowe, i gdzie jest też miejsce na ekspresję własnej tożsamości oraz kreatywne działania kontestujących elit, w tym środowisk twórczych, artystycznych.

Ważnym zjawiskiem kulturowym odnoszącym się do przestrzeni jest jej zawłaszczanie z powodów ideologicznych, religijnych czy politycznych. Często obserwujemy takie działania lub w nich uczestniczymy. Polegają one na sporze o to, do kogo dana część przestrzeni należy, kto ma do niej prawo i ideologiczną legitymację. Polityczne konflikty, demonstracje, zbiorowe świętowanie są organizowane w szczególnie ważnych fragmentach przestrzeni, gdzie nabierają szczególnej mocy. Spieramy się o symboliczne fragmenty przestrzeni miejskiej, o prawo do organizowania działań wokół pomników czy też o prawo do wznoszenia pomników, zbierania się przed ważnymi symbolicznie budynkami, czasem nawet kontestujemy obecność „obcych” na „naszym” cmentarzu (jak to się zdarzało na warszawskich Powązkach). Organizowanie społecznie ważnych działań, demonstracji, imprez, ceremonii, pochodów, procesji itp. ma sens tylko w takich miejscach, które stanowią dla nich oprawę o odpowiedniej wymowie i randze. W przeciwnym razie zdarzenia te byłyby marginalizowane nie tylko w sensie przestrzennym, ale też symbolicznym. Z tego właśnie się biorą tak gorące spory o symbolicznie nasyconą przestrzeń. Spory o przestrzeń dotyczą też ceremonii religijnych czy obecności symboli religijnych w przestrzeni publicznej. Obecność taka może prowadzić do nadania fragmentom przestrzeni jednoznacznie interpretowanego religijnego sensu, a także wykluczenia tych, którzy naszym zdaniem nie mają prawa do współuczestniczenia w „naszej” przestrzeni. Zmieniamy też często ideologiczną wymowę przestrzeni, usuwając lub dodając elementy architektoniczne, czasem drobne ornamenty czy

konkretne symbole. Sprzeciwiamy się symbolicznej obecności w „naszej” przestrzeni symboli kulturowych tych wspólnot, które określamy jako obce.

W dzisiejszej Polsce wiele mamy przykładów konfliktów wokół przestrzeni, ilustrujących powyższe uwagi: konflikt wokół gdańskiego pomnika Poległych Stoczniowców i moralnego prawa do składania tam kwiatów, spór o Krakowskie Przedmieście w Warszawie i pomnik ofiar katastrofy smoleńskiej, który miałby tam stanąć, kwestia znaczenia krzyża w przestrzeni publicznej (kiedyś na żwirowisku w Auschwitz, a niedawno na Krakowskim Przedmieściu). W czasach komunistycznych bywało, że organizowano dwa różne pochody pierwszomajowe, zajmujące dwie równoległe przestrzenie w centrum Warszawy czy Krakowa, o antagonistycznym względem siebie znaczeniu. Tęcza na placu Zbawiciela symbolizowała dwa odmienne porządki ideologiczne: otwarty i zamknięty, kosmopolityczno-liberalny

i nacjonalistyczno-konserwatywny. Takich przykładów jest wiele i świadczą one o natężeniu konfliktów wokół przestrzeni w ścisłym związku z procesami konstruowania zbiorowej tożsamości. Im społeczeństwo jest bardziej zróżnicowane, tym prawdopodobieństwo odmiennych interpretacji przestrzeni jest większe. Jednocześnie wiele zależy od tego, czy partnerzy społecznych interakcji wykazują dobrą wolę i chęć dialogu, aby negocjować znaczenia i wypracować wystarczający poziom ich wspólnej interpretacji, tak żeby współżycie w przestrzeni było możliwe. Ponieważ jednak kształtowanie tożsamości w procesie społecznych interakcji zawiera w sobie aspekt równowagi w sferze władzy, relacje dominacji i podporządkowania, procesy te stają się istotnym elementem życia politycznego, a przestrzeń jest często nie tylko ramą, ale też ofiarą społecznego konfliktu.

Zdzisław Mach – prof. dr hab. nauk filozoficznych i socjologii



Fot. Marek Tarko



## ■ Andrzej Adamczyk

### PRAWO INWESTYCYJNE A GOSPODARKA

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący, za to, że mogłem się tutaj znaleźć. Wsłuchując się w bardzo ciekawe prelekcje, usłyszałem wiele słów krytyki, szczególnie pod adresem ustawodawcy. Zastanawiałem się, czy nie wypada wyjść i powiedzieć: przepraszam, przepraszam w imieniu Sejmu, Senatu, wnioskodawców, czyli polskiego rządu i posłów. Od ośmiu lat jestem posłem opozycji, lecz w moim przekonaniu nie zwalnia mnie to z części odpowiedzialności, więc jeszcze raz mówię: przepraszam za to, co się stało. Nie chciałbym upolitycznić tego wystąpienia i proszę tak go nie traktować. Ale jednocześnie, żeby mówić o sytuacji, w jakiej obecnie się znajdujemy, o otoczeniu prawnym procesu inwestycyjnego w Polsce, nie można nie odnieść się do tego, co stało się na przestrzeni prawnej i politycznej w ciągu ostatnich lat.

Z przykrością dostrzegam dwa segmenty, w których, niestety, psute było prawo.

Pierwszym jest segment lobbujący. Cenię deweloperów, uważam, że zajmują oni ważne miejsce w przestrzeni realizacji inwestycji budowlanych w Polsce, to jest poza wszelką dyskusją. Ale deweloperzy nie powinni w sposób zasadniczy wpływać na stanowienie prawa. Niestety, często tak było. Mam wiele dowodów na to i ten problem wielokrotnie w czasie debaty sejmowej podnosiłem. Przypomnę Prawo budowlane przyjęte przez Sejm bodajże w 2009 roku. W owym czasie działała komisja Przyjazne Państwo. Miałem okazję uczestniczyć w posiedzeniu tej komisji podczas referowania projektu ustawy Prawo budowlane. Im bardziej się wsłuchiwałem w ten referat, w informacje dotyczące nowelizacji prawa, tym bardziej byłem zdumiony. Inni obecni także przyjmowali te propozycje z coraz większym zaskoczeniem. Gdy skończyła się prezentacja, okazało się, że inicjatorami omawianego projektu Prawa budowlanego, którego procedowanie podjęto w komisji Przyjazne Państwo, byli członkowie Zarządu Związku Deweloperów w Polsce. Taka była geneza tamtego Prawa budowlanego, które mimo pojawiających się w trakcie procesu legislacyjnego negatywnych opinii, było skutecznie forsowane. Na wniosek

Izby Architektów, ale też na prośbę dziewięciu innych podmiotów, nowe Prawo budowlane zostało zaskarżone przez pana prezydenta śp. Lecha Kaczyńskiego do Trybunału Konstytucyjnego i dzięki Bogu, przez Trybunał uchylone. Pojawiła się kolejna ustawa – rewitalizacyjna, o której wspominała pani Maria Modzelewska. Tam również są wątki, które zostały wylobbowane. Pojawiła się ustawa o ochronie krajobrazu, nazywaliśmy ją outdoorową, czyli regulującą przestrzeń reklamujących – firm reklamowych. Sprowadzała reklamę zewnętrzną, outdoorową, do trzech podmiotów gospodarczych działających w Polsce.

Ale jest też drugi aspekt – polityczny. Kiedy prawo w zakresie procesu inwestycyjnego jest narażone na różnego rodzaju deklaracje polityczne, nie prowadzi to do pozytywnych rozwiązań. Przykładem jest zapowiedź, że oto skróci się okres inwestycyjny w Polsce z trzystu do stu dni. Proszę państwa, ten postulat został wpisany do programu jednej z największych partii politycznych w Polsce. Świadczy to o tym, że politycy biorą się do kształtowania Prawa budowlanego i wykorzystują je do bezpośredniej walki lub działalności politycznej. Obecne problemy związane z prawodawstwem inwestycyjnym bardzo często spowodowane są ingerencją polityków. W lipcu 2012 roku powstaje Komisja Kodyfikacyjna i pojawia się zapowiedź kodeksu budowlanego, który ma zniwelować wszystkie kłopoty. Jak to ładnie powiedziano: zlikwiduje inwestorski tor przeszkód, a polska przestrzeń nie będzie niszczone przez dziką zabudowę. Pod koniec 2014 roku pytałem, czy i kiedy będziemy mieli tak mocno zapowiadany kodeks budowlany. Tymczasem Komisja Kodyfikacyjna opracowała tylko jego część, wyłącznie w odniesieniu do Prawa budowlanego. Do tegoż projektu wpłynęło ponad 230 uwag Izby Inżynierów Budownictwa. Nie wiem, ile uwag złożyła Izba Architektów. Kodeksu budowlanego nadal nie ma, a jego powstanie oddala się. W międzyczasie pojawiają się w przestrzeni prawnej kolejne projekty ustaw, takich chociażby jak ustawa rewitalizacyjna. Zaraz potem projekt ustawy ratunkowej, jak ją nazywamy, czyli

mała nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, i tak dalej.

Szanowni państwo, mamy do czynienia z chaosem i nie wiem, czy ktoś jest w stanie ten chaos ogarnąć. I to jest problem dzisiejszych procedur związanych z procesem inwestycyjnym. Prawo budowlane od 1994 roku zmienione było, jak policzyłem, około 70–80 razy. Zapisy tak tworzonego prawa często są sprzeczne lub nieprecyzyjne. W konsekwencji w każdym starostwie przepisy prawa interpretuje się inaczej.

W nawiązaniu do Prawa budowlanego i roli projektanta w procesie inwestycyjnym wielokrotnie zadawałem pytanie kolejnym ministrom, kolejnym osobom, które miały wpływ na moderowanie otoczenia prawnego polskiego procesu inwestycyjnego: dlaczego, gdy do wydziału komunikacji starostwa powiatowego przychodzi petent z zaświadczeniem wydanym przez uprawnionego do badania stanu technicznego pojazdu, urzędnik przyjmuje zaświadczenie, nie analizując jego poprawności, sprawdzając tylko jego kompletność, i na tej podstawie wydaje odpowiedni dokument dopuszczający pojazd do ruchu? Ten pojazd, którym porusza się człowiek, ma większy wpływ na życie, zdrowie i mienie obywatela niż obiekt budowlany zrealizowany według projektu architekta, przy współudziale wszystkich tych, którzy odpowiadają za proces inwestycyjny, czyli uprawnionego kierownika budowy, inspektora nadzoru i tak dalej. Dlaczego zatem, gdy do starostwa powiatowego przychodzi uprawniony i doświadczony architekt z projektem budowlanym, w starostwie musi nastąpić weryfikacja rozwiązań projektowych przez pracownika urzędu, często mającego dużo niższe kompetencje od projektanta?

Należy zadać sobie pytanie, czy otoczenie prawne procesu inwestycyjnego w Polsce powinni kształtować praktycy czy teoretycy. Patrząc na pana sędziego i mam nadzieję, że pan sędzia nie pogniewa się na mnie, kiedy przytoczę pytanie, które zadałem na jednym z posiedzeń sejmowej Komisji Infrastruktury: „Jak długo jeszcze polskim Prawem budowlanym – mam na myśli ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jak również Prawo budowlane – będą zawiadywali prawnicy?”. Nie chcę deprecjonować zawodu prawnika, ale z drugiej strony nie wyobrażam sobie, aby przepisy w zakresie polskiej legislacji moderowali architekci i inżynierowie budowlani, bo przecież obudziłoby to zrozumiały sprzeciw korporacji prawniczej.

Myślę, że czas po temu, aby postawić sprawę we właściwym miejscu i właściwie je potraktować. Dzisiaj jest pilna potrzeba, by w Polsce nastąpiła poprawa w zakresie stanowienia Prawa budowlanego i procesu budowlanego. Dzisiaj w Polsce potrzebny jest kodeks budowlany, który jasno i wyraźnie określi cały proces inwestycyjny. Niekoniecznie musi być to tak jak w 1928 roku, kiedy, jak głosi legenda, marszałek Piłsudski poprosił swojego adiutanta, by przeczytał projekt Prawa budowlanego, a następnie zapytał, czy rozumie, czego trzeba dopilnować, żeby można było wybudować dom. Adiutant powiedział, że rozumie. Wówczas Marszałek rekomendował ów dokument prezydentowi Mościckiemu. I tak pojawiło się w Polsce pierwsze Prawo budowlane. Moim dążeniem jest, by prawo było spójne, nie tylko jeśli chodzi o Prawo budowlane, ale również ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Mam nadzieję, że kodeks budowlany będzie poprzedzony kwerendą wszystkich przepisów prawa, które określają proces inwestycyjny. Dobre przykłady rozwiązań można znaleźć w Niemczech, w Wielkiej Brytanii czy we Francji. Jestem przekonany, że i u nas uda się przygotować właściwe rozwiązania prawne. Pod jednym wszakże warunkiem: kiedy o polskim prawie będą stanowili ci, którzy na co dzień wykorzystują je w swojej pracy zawodowej, którzy to prawo stosują. O polskim prawie w zakresie procesu inwestycyjnego nie powinni stanowić ci, którzy tą kwestią zajmują się tylko teoretycznie. Jest tutaj również miejsce dla prawników, ich udział jest nieodzowny, ale w odpowiedniej proporcji. Na pewno nie powinni o tym stanowić politycy. Politycy powinni zbudować przestrzeń debaty, ekspertów i specjalistów. A za ekspertów uważam państwa – tych architektów i inżynierów, którzy na co dzień przebywają na dużych i średnich budowach, ale także tych urzędników, którzy na co dzień biorą udział w zatwierdzaniu różnorodnych dokumentów. Wiem, że jesteśmy w stanie stworzyć dobry kodeks budowlany, który może powstać w ciągu dwóch lat. Wierzę, że to jest możliwe. Jednocześnie z pracą nad kodeksem należy przeprowadzić przegląd i nowelizację Warunków technicznych i pakietu około 18 innych rozporządzeń.

Nic nie zrobimy, jeżeli nie będzie współpracy różnych środowisk. Jeżeli połączone zostaną siły, zyskamy efekt synergii – jestem o tym absolutnie przekonany. Głównym celem funkcjonowania

ministerstwa nie może być obsługa organu, jakim jest minister. Ministerstwo powinno przede wszystkim wsłuchiwać się w głos środowiska, współpracować ze środowiskiem i konsultować z nim propozycje rozwiązań prawnych. Słyszę, że tak było dawniej. Jeżeli tak było, to pragnę, by tak znów było.

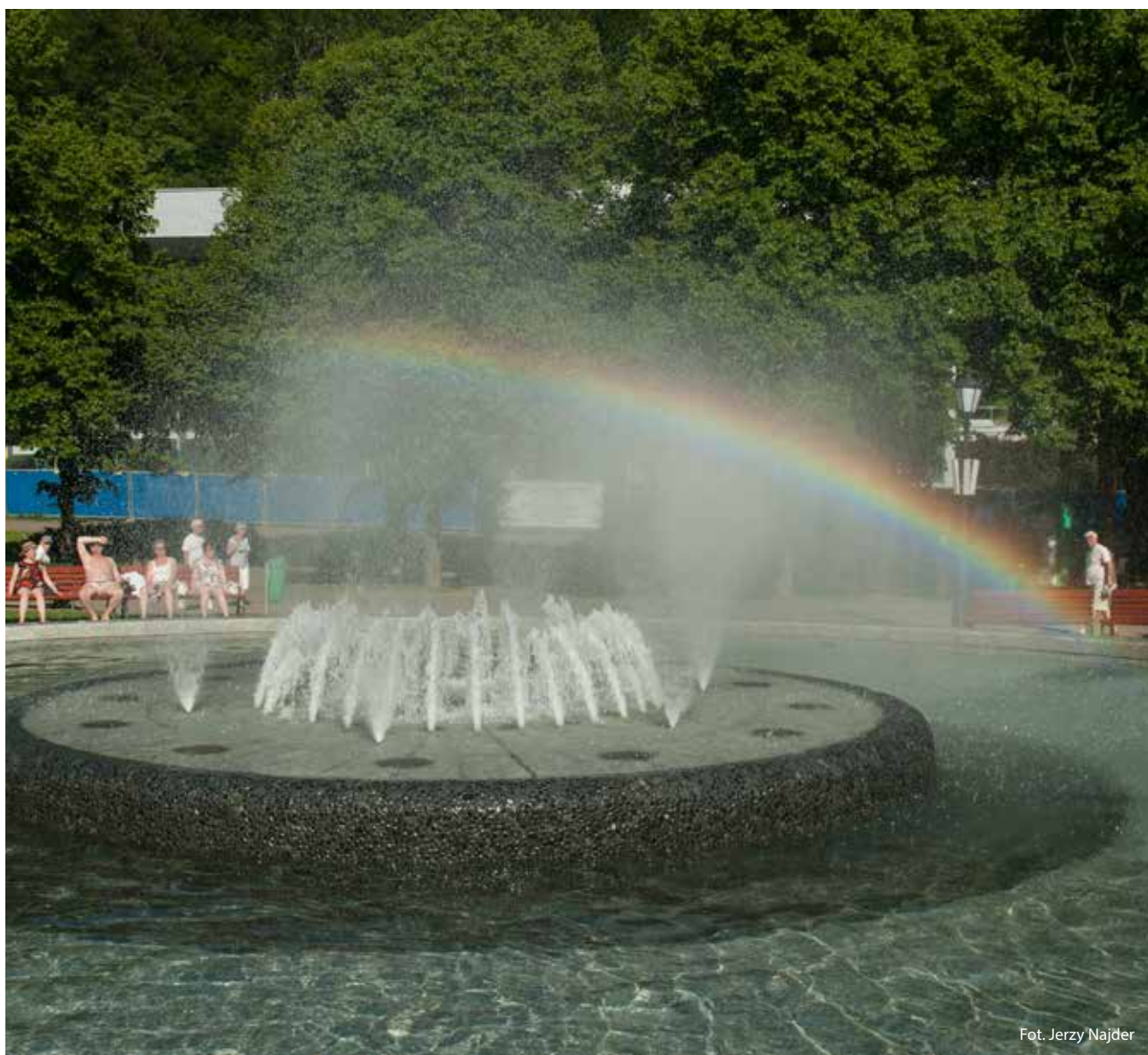
Samymi deklaracjami ładu przestrzennego w Polsce się nie zbuduje. Zapisalem sobie zdanie, które się pojawiło gdzieś w przestrzeni debaty publicznej: „Ład przestrzenny w Polsce – dużo się o tym mówi, mało kto jest w stanie pokazać miasto, a nawet dzielnicę, w której ten ład mamy zachowany, to właśnie skutki braku miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego”. I ten problem musimy rozwiązać. Tylko 28,3% obszaru Polski

obejmują plany zagospodarowania przestrzennego. I z tym problemem należy się zmierzyć.

Spoglądam na państwa i chciałbym przy tej okazji bardzo podziękować za dotychczasową pomoc. W działalności poselskiej często korzystałem z pomocy specjalistów, również obecnych na tej sali. Staram się być mądry mądrością państwa. Za tę pomoc bardzo dziękuję.

Mam nadzieję, że zdołałem w swoim wystąpieniu ująć to, co boli przede wszystkim przedstawicieli środowisk zawodowych związanych z działalnością inwestycyjną. Z tymi środowiskami staram się na co dzień spotykać. Dziękuję za uwagę.

Andrzej Adamczyk – polski polityk i samorządowiec, poseł na Sejm V, VI, VII i VIII kadencji, od 2015 minister infrastruktury i budownictwa w rządzie Beaty Szydło



Fot. Jerzy Najder



■ Andrzej Irla

## PRAWO INWESTYCYJNE W ORZECZENIACH WSA. POŻĄDANE KIERUNKI ZMIAN PRAWA

Panie przewodniczący, szanowne panie, szanowni panowie, przede wszystkim pragnę podziękować za zaproszenie, które od państwa otrzymałem. To dla mnie zaszczyt, że mogę z państwem tutaj się spotkać, w innej formule, niż spotykamy się na co dzień. Efekty państwa działalności – może nie wszystkich, bo wiem, że przyjechali państwo z różnych regionów, ale przynajmniej osób z Małopolski, z Krakowa – są w sądzie widoczne.

Bardzo oryginalny i ciekawy jest temat państwa konferencji: „Prawo inwestycyjne a jakość życia”. Nie da się bez dłuższego zastanowienia, dłuższych rozważań wyciągnąć jednego wniosku, który mógłby ten temat podsumować. Na pierwszy rzut oka można by sądzić inaczej, lecz sytuacja okazuje się bardziej skomplikowana.

By uporządkować niektóre zasadnicze zagadnienia, chciałem przede wszystkim powiedzieć, co to jest prawo inwestycyjne, w takim sensie, w jakim jest tutaj używane. Nie ma specjalnie wyodrębnionego takiego działu jak prawo inwestycyjne, na wzór na przykład prawa cywilnego, prawa karnego czy prawa administracyjnego. Trzeba przyjąć, że prawo inwestycyjne, w takim ujęciu w jakim będzie używane czy stosowane na konferencji, to przede wszystkim te przepisy, które są związane z inwestycjami budowlanymi, ze wznoszeniem, planowaniem, projektowaniem oraz finansowaniem inwestycji.

Niedawno ukazał się podręcznik *Prawo inwestycyjne międzynarodowe*. Chodzi tam jednak o zupełnie innego rodzaju segmenty regulacji – o prawo inwestycyjne głównie w rozumieniu instrumentów finansowych, takich jak giełda, papiery wartościowe, waluty itd. To także inwestycje, inwestowanie. Nie o to jednakże na dzisiejszej konferencji chodzi.

Prawo inwestycyjne to te przepisy, które regulują przygotowywanie i realizację obiektów budowlanych. Każdy z nas wie, że to przede wszystkim ustawa Prawo budowlane z 1994 roku, ustawa o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym z 2003 roku oraz przepisy wykonawcze do tych dwóch aktów, ale także mogą to być i są rozmaite

inne akty prawne, w tym także o charakterze cywilnoprawnym, na przykład przepisy dotyczące prawa sąsiedzkiego. Tam także są regulacje, które bezpośrednio dotyczą obiektów budowlanych, jest w nich bowiem mowa na przykład o roszczeniu o zaniechanie budowy.

„Prawo inwestycyjne a jakość życia”. Jakość życia rozumiem w tym kontekście jako jej polepszenie, jako wzmacnianie, intensyfikowanie ochrony prawnej ważnych dla człowieka wartości, przede wszystkim życia i zdrowia, ale nie tylko – także sąsiedztwa, krajobrazu, widoku, wypoczynku. W tym sensie można chyba mówić o jakości życia powiązanej z prawem inwestycyjnym. Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że im lepsze prawo inwestycyjne, tym lepsza jakość życia. Po gruntownej analizie tego zagadnienia, przy uwzględnieniu współzależności, okazuje się, że wcale tak, niestety, nie jest. Dlaczego? Dlatego że przepisy, czy prawo inwestycyjne, to w najczęstszym stosowaniu przepisy administracyjne, przepisy prawa publicznego. Z jednej strony przyznają one pewnym podmiotom pewne uprawnienia, ale z drugiej – dla innych niosą ograniczenia. I w związku z tym tak rozumiane prawo inwestycyjne jednym polepszy jakość życia, drugim niestety pogorszy, gdyż ich ograniczy. Przykład państwu dobrze znany i obrazowy: wzniesienie domu jednorodzinnego to dla inwestora, właściciela, bez wątplenia polepszenie warunków mieszkaniowych, warunków życia. Ale jeśli ten budynek, zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami, zostanie postawiony cztery metry od granicy, to może się okazać, że jakość życia sąsiada się pogorszy, bo na przykład miał ładny widok na las czy na atrakcyjne fragmenty krajobrazu, a teraz to straci i wszystko nastąpi zgodnie z przepisami prawa. W takiej sytuacji przepisy prawa inwestycyjnego będą zachowane, zostaną zastosowane, a w ich efekcie jakość życia jednych się polepszy, lecz innych – pogorszy. Podobne przykłady można by mnożyć. Można w tym aspekcie mówić także o polepszeniu jakości życia wielu innych podmiotów czy uczestników procesu inwestycyjnego. Nawet samego prawodawcy,

zwłaszcza lokalnego: dla niego po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego istotne będzie, aby to prawo było przestrzegane, dla wielu adresatów tego prawa będą z niego wynikać rozmaite ograniczenia i zakazy. Ograniczona zostanie na przykład swoboda inwestowania.

Spółeczeństwo będzie zainteresowane na przykład tym, by obiekty użyteczności publicznej, z których będzie korzystać czy już korzysta, były solidnie, bezpiecznie wzniesione. Dla inwestora z kolei nie zawsze to będzie korzystne, gdyż musi wyłożyć więcej pieniędzy, by zachować określone standardy.

Przytaczam te przykłady, aby pokazać, że nie da się – jak z pozoru można by sądzić – stwierdzić wprost i bezpośrednio, że im lepsze prawo, im lepsze rozwiązania, im lepsze prawo inwestycyjne, tym lepsza związana z nimi jakość życia dla wszystkich. Takiej prostej zależności wysnuć tutaj niepodobna.

Istnieją regulacje, zwłaszcza w Ustawie z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale i w wielu innych przepisach prawa budowlanego, dotyczące ochrony tych elementów, które na jakość życia wpływają, takich jak krajobraz czy przestrzeń publiczna. Mówią o tym wprost niektóre przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mówią bądź mogą o tym mówić przepisy aktów prawa miejscowego, jakimi są plany zagospodarowania przestrzennego, czy w końcu decyzje o ustaleniu warunków zabudowy, które rozstrzygają konkretne problemy. Istotne jest to, że w tych przepisach znajdują się odwołania do tych wartości, które powinny być brane pod uwagę w trakcie procesu inwestycyjnego. I w szczególności między innymi artykuł 1 ustęp 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym mówi wprost, że w procesie planowania uwzględnia się wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury, uwzględnia się walory architektoniczne i krajobrazowe. Ład przestrzenny został przez ustawodawcę zdefiniowany, jak państwo doskonale wie, jako takie kształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe i kompozycyjne. W samych planach zagospodarowania przestrzennego też mogą być lub są takie rozwiązania i postanowienia, które będą stanowiły podstawę wzmocnienia ochrony tych ważnych dóbr, ważnych także dla jednostki,

polepszających jakość życia. Są to konkretne zapisy o rozmaitej treści. Niektóre na przykład mówią wprost, jakie materiały budowlane – nie tylko ze względów technicznych, ale i estetycznych – mogą być na określonym terenie użyte albo jakich stosować tam nie wolno. Takie rozwiązania przyczyniają się do polepszenia jakości życia, bo obiekty budowlane, domy, są ładniejsze, żyje się w ładniejszym otoczeniu, ale często mogą być niewygodne dla inwestora, gdyż mogą zwiększać koszty ich wzniesienia. Cały szereg podobnych przepisów jest w ustawie Prawo budowlane z 1994 roku, w szczególności przepisy o charakterze technicznym, które mówią o usytuowaniu budynków względem siebie, względem granicy, o rodzajach materiałów budowlanych, jakie muszą być zastosowane, i tak dalej. Także w przepisach wykonawczych do tych aktów są zawarte podobne rozwiązania.

Trzeba zatem stwierdzić, że byłoby bardzo dobrze, gdyby prawo inwestycyjne, w tym w szczególności te dwie wcześniej wymienione ustawy, które najbardziej powszechnie są stosowane, spowodowały, że ich zastosowanie automatycznie polepszy jakość życia. Niestety, takiego wniosku wyprowadzić się nie da i myślę, że jest to zadanie nieosiągalne z uwagi na sprzeczność interesów różnych podmiotów uczestniczących w procesie inwestycyjnym.

Można oczywiście twierdzić, że to, jaki zakres swobód przyznać określonym podmiotom uczestniczącym w procesie inwestycyjnym, to zadanie polityków. Można na przykład przyznać inwestorom swobodę budowania. Widać ostatnio takie rozwiązania: poszerza się katalog zwolnień od pozwolenia na budowę. Czy to dobry kierunek? Jest to kwestia dyskusyjna. Z jednej strony jest on dobry dla inwestorów, z drugiej dla sąsiadów, dla innych uczestników niesie poważne zagrożenia. Mogą zaistnieć sytuacje tak dramatyczne jak ta, że po powrocie z dłuższego pobytu zagranicznego ktoś nagle widzi znacznych rozmiarów budynek na sąsiedniej działce. Może być i tak, że widzi go w części na własnej, choć oczywiście taka sytuacja oznacza naruszenie przepisów prawa.

Nie da się tych zależności w sposób korzystny dla wszystkich uregulować. Kwestia tego balansu na jedną bądź drugą stronę jest bardzo delikatna. Jest to sprawa polityków, a przede wszystkim prawodawców. Byłoby dobrze, gdyby można było te rozwiązania, ustalone w sposób optymalny, przyjąć.



Temat dzisiejszej konferencji zakłada także zaproponowanie rozwiązań, które mogłyby wpłynąć na polepszenie jakości życia poprzez polepszenie rozwiązań prawnych. Nawet nie będę próbował usiłować coś na ten temat powiedzieć, bo to nie moje zadanie, chciałbym jednak zauważyć, że im lepiej będzie napisane prawo, tym dla wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego będzie to łatwiejsza sytuacja. Im przepisy będą bardziej precyzyjne, tworzone zgodnie z regułami, które określają sposób tworzenia prawa, tym mniej będzie trudności i problemów. Materia dotycząca prawa inwestycyjnego jest teraz rozważana dosyć intensywnie – chodzi o projekt kodeksu budowlanego. Wydaje mi się, że tego pomysłu nie można całkowicie skreślać, że wart jest rozważenia, tak by rzeczywiście w jednym akcie prawnym pomieszczone zostały te najbardziej zasadnicze przepisy dotyczące inwestycji, czyli przestrzennego zagospodarowania, plany zagospodarowania, prawo budowlane, przepisy techniczne. W Niemczech jest na przykład kodeks budowlany, który w jednym akcie prawnym gromadzi te przepisy i pewnie jest to wygodne dla wszystkich, kiedy w jednym akcie są zamieszczone wszystkie te przepisy, które na co dzień się stosuje.

Jeśli chodzi o materialną treść tych przepisów, które powinny być zamieszczone w tych regulacjach, to powinny być one takie, by mogły stworzyć warunki do inwestowania przystępniejsze dla inwestorów, ale znowu z poszanowaniem interesów innych uczestników procesu inwestycyjnego, czyli

w szczególności sąsiadów. Naprawdę trudno to wyważyć i bardzo trudno uregulować. Na przykład, jeśli chodzi o dysponowanie przestrzenią pod budowę, regulacja jest taka, że inwestor musi wykazać się uprawnieniem do dysponowania terenem pod budowę, ale nie zawsze tak było. Poprzednie prawo budowlane przewidywało, że pozwolenia na budowę będą wydawane każdemu, kto o nie wystąpi, zamieszczana tam była jednak klauzula, że to pozwolenie na budowę nie rodzi prawa do terenu, na którym ta budowla została zaplanowana. Przywołuję ten przykład, by pokazać, że rozmaite są możliwości określania tych relacji w zakresie uprawnień i obowiązków uczestników procesu inwestycyjnego: właściciela, inwestora czy właścicieli budynków sąsiednich. Oczywiście porządnie to powinno być uregulowane, zredagowane w taki sposób, by jak najmniej było możliwych różnych interpretacji. Niestety tak nie jest. Państwo zgromadzeni na sali się z tym spotykają i wiedzą, ile jest wątpliwości przy konkretnych rozwiązaniach. Przepisy bardzo często są zmieniane, a to, że nie są stabilne, utrudnia wszystkim życie i pogarsza jakość życia stosujących te przepisy.

Temat państwa konferencji jest bardzo interesujący i wiele można by jeszcze na ten temat powiedzieć. Bardzo dziękuję państwu za wysłuchanie mnie i raz jeszcze dziękuję za zaproszenie.

Andrzej Irla – sędzia NSA, Prezes Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie



Fot. Marek Tarko

■ Maria Modzelewska

## PLANOWANIE PRZESTRZENNE – AKT PRAWA MIEJSCOWEGO SZANSĄ DLA SAMORZĄDU?

### Planowanie przestrzenne

Planowanie przestrzenne obejmuje działania planistyczne, które tworzą podstawy prawidłowego rozwoju nie tylko kraju, regionu czy powiatu, ale również gmin i miast. Powinno ono być prowadzone pod kątem racjonalnego użytkowania przestrzeni i środowiska, gdyż przestrzeń jest zasobem

nieodnawialnym – raz zniszczona, nie zawsze może być odtworzona. Dlatego planowanie przestrzenne jest źródłem nieustających konfliktów wynikających głównie z niemożności uwzględnienia wyobrażeń właścicieli nieruchomości gruntowych na temat sposobów ich zabudowy, a także konieczności uwzględnienia w planowaniu na przykład ochrony środowiska czy bezpieczeństwa publicznego.



Przestrzeń zurbanizowana zniszczona wątpliwej jakości architekturą – bardzo trudna, prawdopodobnie niemożliwa poprawa jakości przestrzeni (fot. Joanna Babiarsz-Szot)



Przestrzeń przyrodnicza zniszczona: zbyt duży procent zabudowy i zbyt duża kubatura przytłaczają przestrzeń – niemożliwa poprawa jej jakości (fot. Joanna Babiarsz-Szot)



Tylko plan miejscowy ustala w sposób wiążący m.in. przeznaczenie terenu, co jednak nie zawsze

wpływa na poprawę jakości przestrzeni oraz jakości życia.





Tereny od co najmniej dwudziestu lat przeznaczone w planie miejscowym pod zieleni urządzoną (fot. Kamila Małecka)

## Przestrzeń

Każdy człowiek inaczej rozumie przestrzeń, która w odróżnieniu od miejsca jest trudniejsza do określenia. Inaczej ją odczuwa i inaczej z niej korzysta w zależności od hierarchii wartości, którymi się kieruje w życiu. Na pewno jednak coraz bardziej ją zawłaszcza i dlatego stopniowo znika przestrzeń, na której nie ma znamion działalności człowieka.

Kłopoty ze zdefiniowaniem pojęcia przestrzeni utrudniają porozumienie się uczestników procesu planistycznego. Dialog utrudnia również to, że człowiek przystosowuje przestrzeń do swoich celów z zasady egoistycznie, pogarszając jej jakość, a nawet nieodwracalnie ją niszczyć.

Według klasyka teorii przestrzeni Yi Fu-Tuana, amerykańskiego geografa chińskiego pochodzenia, jednego z prekursorów geografii humanistycznej, przestrzeń jest pojęciem abstrakcyjnym i chyba

dlatego trudno wypracować konsensus w zakresie zagospodarowania terenów.

Planistów przestrzennych interesuje głównie pojęcie przestrzeni jako nieograniczonego obszaru trójwymiarowego, ale też jako części obszaru objętego określonymi granicami lub miejsca, które zajmuje jakiś obiekt. Kryteria jej wyznaczania są więc jasne, jednakże organizacja tej przestrzeni zależy od kultury danej społeczności i relacji międzyludzkich. Dlatego w kształtowaniu przestrzeni nie pomogą żadne przepisy prawa, żadne akty prawa miejscowego, jeżeli ludzie nie będą szanować współmieszkańców i sąsiadów oraz ich potrzeb, a jedynym kryterium kształtowania przestrzeni będzie własność.

W encyklice *Laudato Si'* (*Pochwalony bądź*) papież Franciszek pisze: „tradycja chrześcijańska nigdy nie uznała prawa własności prywatnej za absolutne i nienaruszalne i podkreślała społeczną



Okolice Babiej Góry (fot. Katarzyna Salabura)



Okolice Ischgl – Tyrol, Austria (fot. Katarzyna Salabura)



Widok na Giewont – Zakopane (fot. Maria Modzelewska)

funkcję wszelkiej formy własności prywatnej”. Zasada podporządkowania własności prywatnej powszechnemu przeznaczeniu dóbr jest zatem uniwersalnym prawem jej użytkowania, jest złotą regułą zachowań społecznych oraz pierwszą zasadą całego porządku społeczno-etycznego.

### **Szansa dla samorządu – plusy**

W kontekście powyższego odpowiedź na pytanie, czy plan miejscowy jest szansą dla samorządu, jest trudna, tym bardziej że jest to pytanie z gatunku: czy lepiej być pięknym, zdrowym i bogatym czy brzydkim, chorym i biednym.

Pojęcie szansy mieści się w kategorii pojęć pozytywnych. Szansa to możliwość, sukces, widoki na stworzenie czegoś pozytywnego, na przykład warunków do rozwoju gminy czy wprowadzenia ładu przestrzennego. Dlatego tworzenie aktów prawa miejscowego jest szansą dla każdego samorządu na stworzenie warunków do poprawy jakości życia mieszkańców gminy i ładu przestrzennego, ale też bezpieczeństwa i pewności lokalizacyjnej. Szansą na takie ukształtowanie przestrzeni, aby stworzyć harmonijną całość, uwzględniając w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymogi funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne. Należy pamiętać, że niski poziom jakości życia powoduje odpływ do atrakcyjniejszych miejscowości najbardziej aktywnych mieszkańców, rodzi rozczarowanie i frustrację.

Plan miejscowy, jest istotnym źródłem informacji przede wszystkim dla inwestorów – jego ustalenia decydują między innymi o tym, czy konkretna nieruchomość gruntowa może być zabudowana czy też nie. Dlatego w interesie mieszkańców jest uchwalanie planów, uwzględniających również postulaty społeczne.

Lecz tylko samorząd gminy, który jest świadomy swoich obowiązków i chce wpłynąć na poprawę jakości życia mieszkańców, decyduje się na stworzenie fundamentu wprowadzenia ładu przestrzennego, czyli stabilnego prawa miejscowego. Stabilnego, to znaczy opierającego się na solidnych podstawach, takich jak rzetelna diagnoza uwarunkowań, nie tylko przyrodniczych i kulturowych, ale również społeczno-gospodarczych, w tym demograficznych. Jednak wyłącznie od gminy zależy, czy opracuje ona plan miejscowy.

### **Szansa dla samorządu – minusy**

Opracowywanie planów miejscowych jest dla większości terenów fakultatywne, nie wszystkie więc samorządy z tej szansy korzystają. Głównie dlatego, że decydując się na opracowanie planu miejscowego, gmina ma pewność, iż wejdzie w konflikt z wieloma mieszkańcami i narazi się na awantury i procesy, a często konieczność wypłaty odszkodowań. Przyczyniają się do tego wszyscy uczestnicy procesu planistycznego, przede wszystkim mieszkańcy ignorujący interes publiczny i z reguły mający na uwadze tylko swoje interesy i korzyści.

Część samorządów nie dostrzega szansy, jaką daje plan miejscowy, widzi ją natomiast w bałaganie i chaosie przestrzennym, wynikającym między innymi z wydawania decyzji w zis. Nie tworzą więc wizji rozwoju ani planów miejscowych, często zastępując je załatwianiem bieżących problemów i interesów, oraz ignorując wyznaczone kierunki rozwoju lokalnego, co niekoniecznie jest korzystne dla społeczności gminy i dla ładu przestrzennego.

Wiele samorządów odstrasza coraz bardziej skomplikowana procedura opracowywania planów miejscowych, głównie ich zmian, przedłużająca czas potrzebny inwestorom na uzyskanie pozwolenia na budowę. Ponadto kadencyjność władz gminnych często wpływa na brak kontynuacji wizji rozwoju proponowanej przez poprzedników, a to z kolei powoduje niestabilność prawa miejscowego. Należy pamiętać, że kontynuacja wizji rozwoju gminy daje również gwarancję finansowej stabilności jej budżetu.

## Początki zła

Z końcem 2003 roku, po uchynieniu przez parlament w 1994 roku prawie wszystkich planów miejscowych na obszarze Polski, pojawiła się szansa dla wielu samorządów – sami decydujemy o przestrzni. Był to początek zła w zakresie kształtowania i ochrony przestrzeni, gdyż znikły rygory dotyczące ograniczenia zagospodarowania przestrzeni, a pojawił się nowy instrument jej systematycznego niszczenia – decyzje w zis.

Jednocześnie wprowadzono obowiązek opracowania przez gminy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dokumentu o niezbyt precyzyjnie określonej roli. Z uwagi na krótki czas ich opracowania, często nie wykonywano pogłębionych analiz, co w wielu wypadkach wpłynęło na nieprawidłowe wyznaczenie w studiach nowych terenów do zabudowy, na przykład na osuwiskach, na terenach zalewowych, w ciągach ekologicznych itp.

W tym czasie studium określało politykę przestrzenną gminy (ale nie określało lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego) i dlatego wyznaczano w nim tylko tereny najkorzystniejsze do zabudowy (taka była idea tworzenia studium). Nie wynikało z niego, że żaden inny teren nie może zostać zabudowany, a wyznaczony w studium

teren do zabudowy musi być uwzględniony w planie miejscowym. Tym bardziej że badanie spójności ustaleń planu miejscowego z zapisami studium pozwalało na stosunkowo swobodną interpretację jego zapisów dotyczących terenów do zabudowy.

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku w studium wyznaczane były obszary zabudowane i te, które mogą być przeznaczone pod zabudowę. Znowelizowana w 2003 roku ustawa wprowadziła obowiązek określania w studium przeznaczenia terenów i przeznaczenie to – na skutek rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i wyroków sądów – jest ustalane bardzo szczegółowo. W efekcie, zamiast na przykład wyznaczać najkorzystniejsze tereny do zabudowy, obecnie wyznacza się w studiach precyzyjne granice terenów do zabudowy oraz określa jednoznacznie ich przeznaczenie (przy takich samych zapisach ustawowych). Wcześniejsza dowolność w interpretacji studium pozwalała gminom na pewną elastyczność przy opracowywaniu planów miejscowych, ale spowodowała też urbanizację wielu terenów, które powinny być chronione przed zabudową.

Skutkiem obecnej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UoPiZP) jest powielanie przy opracowywaniu prawa miejscowego ustaleń studium, bez możliwości jakichkolwiek zmian czy odstępstw. A sąd „badając lupa”, uchyla studium „pod czerwoną kreską” (cytat z autentycznego wyroku sądu). Zgodnie z wyrokami sądów oraz rozstrzygnięciami nadzorczymi wojewodów, studium zyskało rangę dawnego planu ogólnego, mimo że zgodnie z UoPiZP nie jest aktem prawa miejscowego. Dlatego też obowiązująca obecnie interpretacja roli studium i jego zgodności z planem miejscowym naraża gminę na ciągłe jego zmiany i zmiany planów miejscowych, a ponadto ogranicza władztwo planistyczne gminy.

Ustalenia studium nie mogą być traktowane jako ustalenia planu, gdyż nie jest to akt prawa miejscowego, jednak pozostawienie całkowitej elastyczności zapisów studiów i swobody ich interpretacji, tak jak w początkowym okresie opracowywania studiów, czy też wydawanie decyzji w zis w żaden sposób niezwiązanych z ustaleniami studium, doprowadziło w dużym stopniu do zniszczenia przestrzeni.

Na podstawie tworzonych obecnie studiów bardzo trudno jest tworzyć dobre prawo miejscowe. Często dla dobra przestrzeni i ładu przestrzennego



należałoby odejść od ustaleń studiów, lecz obowiązująca UoPiZP na to nie pozwala. Konieczna jest więc zmiana studiów, ale długotrwała procedura ich opracowania (a także duże koszty, bez gwarancji sukcesu) skutecznie odstrasza gminy od ich zmiany, a następnie opracowywania planów miejscowych.

## Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Niestety, Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity: Dz. U. z 2015 r., poz. 199) nie jest najlepszą podstawą tworzenia stabilnego i dobrego prawa miejscowego. Oto główne tego przyczyny:

1. Małe pokrycie powierzchni kraju planami miejscowymi (w 2011 roku wskaźnik dla Polski wynosił 27,2%, dla Małopolski – 63,2%). Brak planów jest dużym utrudnieniem inwestycyjnym – dla inwestorów atrakcyjniejsze są gminy posiadające plan miejscowy, gdyż procedura administracyjna związana z uzyskaniem pozwolenia na budowę jest bardziej przejrzysta i mniej uciążliwa.
2. Tworzenie na podstawie obowiązujących przepisów prawa bardzo zróżnicowanych merytorycznie aktów prawa miejscowego. Przykładowo, w każdej gminie ustalane są inne zasady dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, często konfliktogenne (tereny usług czy zabudowa zagrodowa).
3. Zróżnicowana interpretacja prawa miejscowego przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Starostwa powiatowe różnie interpretują takie same zapisy planów miejscowych.
4. Tworzenie planów miejscowych pod konkretnego inwestora, bez analizy wpływu inwestycji na jakość życia całej społeczności gminy i uwzględnienia interesu społecznego, a także estetyki i wyglądu otoczenia.
5. Nierówność traktowania kwestii wpływających na bezpieczeństwo mieszkańców, na przykład dotyczących terenów osuwiskowych czy narażonych na zalewanie. Brakuje ustawowych zakazów budowy na terenach osuwiskowych, a obowiązek uzyskiwania jedynie opinii właściwych organów w tym zakresie, a nie uzgadniania, dodatkowo komplikuje sytuację. Tereny zalewowe wymagają uzyskania uzgodnienia

z właściwym organem, co ułatwia ich ochronę przed zabudową w planie miejscowym.

6. Nagminne wydawanie decyzji wzięt, nawet jeżeli plany miejscowe są w opracowaniu, co wpływa na degradację otwartej przestrzeni, a często – na charakter, funkcję i pozycję dzielnicy, głównie mieszkaniowej.
7. Bardzo zróżnicowane wyroki sądów administracyjnych w podobnych, a czasami takich samych sprawach.
8. Coraz częstsze rozstrzyganie przez sądy spraw merytorycznych przy rozpatrywaniu skarg na plany miejscowe (przykładowo, wyrok, że należy ustalić mniejszą minimalną szerokość drogi lokalnej dopuszczoną ustawą o drogach i uchylić plan w tej części, co ogranicza prawo gminy do podejmowania takich decyzji).

Obowiązująca ustawa o planowaniu przestrzennym jest nieprecyzyjna i dlatego wciąż jest zmieniana, również z uwagi na wyroki sądów administracyjnych i rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów. W rezultacie nie projektuje się już przestrzeni, tylko w maksymalny sposób uwzględnia wnioski mieszkańców, często wchodząc z zabudową w tereny, które powinny być chronione.

Zgodnie z UoPiZP prawem miejscowym należy regulować wszystko, nawet to, co nie jest konieczne i czego nie da się wyegzekwować. Klasycznym przykładem jest obowiązek ustalania liczby miejsc parkingowych dla pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową i sposobów ich realizacji. Jest to problem organizacji ruchu samochodowego, a nie problem planu miejscowego.

Na marginesie, Antonio Gaudi nigdy nie stworzyłby swoich dzieł w ramach prawa miejscowego tworzonego na podstawie naszych ustaw o planowaniu przestrzennym.

## Projekt zmiany ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – wersja z czerwca 2015 roku

Oceniając projekt zmiany UoPiZP, należy zauważyć, że:

1. Zdecydowanie przedłuża się okres opracowania planów miejscowych i studiów oraz zwiększają się koszty ich wykonania. Ponadto projekt zawiera nieprecyzyjne określenia i zapisy i bez aktów wykonawczych jest trudny do oceny.

2. Nie wprowadzono zmian systemowych, tylko zmiany wynikające z ugruntowanej ścieżki orzecznictwa sądowego. Projekt nie wpłynie na poprawę jakości tworzonych aktów prawa miejscowego i przyspieszenie dojścia do pozwolenia na budowę, ani też na poprawę jakości przestrzeni, której szpetotę wszyscy już zauważają.
3. Znacznie wydłuża się okres opracowania nie tylko planów miejscowych, ale również studiów. Niepotrzebnie wydłuża się procedura opracowania planów i ich zmian.
4. Brak określenia minimalnej powierzchni gminy, która może zostać objęta planem miejscowym, pozwala na opracowywanie planów dla pojedynczych działek, co z wielu względów, nie tylko ekonomicznych, jest nieuzasadnione.
5. Nadal utrzymuje się procedurę wydawania decyzji o warunkach zabudowy, co nie mobilizuje gmin do sporządzania planów miejscowych i w efekcie prowadzi do dalszej degradacji przestrzeni i krajobrazu.
6. Nadal nie ma uproszczonych procedur planistycznych do usuwania oczywistych pomyłek i błędów w zapisach lub tekstach planów. Prowadzenie procedur sporządzania projektów planów ze względu na wystąpienia możliwości istotnego naruszenia prawa jest czasochłonne i kosztowne i często odnosi się wyłącznie do innej lub nowej interpretacji obowiązujących przepisów lub pomyłek i błędów, które powinny być poprawiane przez gminy w trybie uproszczonym.
7. Katalog przestrzeni publicznych wymienionych w projekcie zmiany ustawy jest bardzo skromny. Przykłady przestrzeni publicznej nie uwzględniają zupełnie terenów wiejskich. Należy się zastanowić, czy tereny otwarte, a już na pewno krajobrazy priorytetowe, nie powinny być uznane w tym katalogu za przestrzenie publiczne. Myślę, że należałoby się również zastanowić nad wprowadzeniem obowiązku ochrony zielonej infrastruktury (strategicznie zaplanowana sieć obszarów naturalnych i półnaturalnych, zapewniająca szeroką gamę świadczeń ekosystemowych) jako przestrzeni publicznych, i to nie tylko na obszarach miast. Ponadto aby jednostka osadnicza prawidłowo funkcjonowała, należy stworzyć w niej system przestrzeni publicznych.
8. Zmiana art. 32 ust. 1 dotycząca oceny aktualności studium i planów miejscowych została bardzo rozbudowana. Korzystniejszy dla przestrzeni

byłby obowiązek tworzenia przez gminy bazy danych związanych z planowaniem przestrzennym, co mogłoby być podstawą szybszego tworzenia aktów prawa miejscowego.

### **Ustawa o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu**

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. poz. 774) weszła w życie 11 września 2015 roku. Ustawa ta może mieć duży wpływ nie tylko na krajobraz, lecz na całą szeroko rozumianą przestrzeń, mimo że jest to w zasadzie tzw. ustawa reklamowa, gdyż na skuteczną ochronę krajobrazów priorytetowych jest co najmniej dwadzieścia lat za późno. Ustawa daje gminom możliwość poprawy estetyki krajobrazu i ograniczenia chaosu reklamowego. Umożliwia również ochronę krajobrazu w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu, głównie w terenach, które nie są objęte planami miejscowymi, poprzez ustalenia audytu krajobrazowego sporządzanego przez zarząd województwa. Czy ustawa uporządkuje chaos reklamowy – mam wątpliwości.

W stosownej uchwale rady gminy dotyczącej reklam gmina może określić nie tylko zasady i warunki sytuowania tablic i urządzeń reklamowych, ale również zakazać ich umieszczania na obszarze gminy. Może określić także warunki sytuowania szyldów, ich wielkość i liczbę na danej nieruchomości, jak też zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury czy ogrodzeń, a nawet materiały, z jakich są wykonane. Jednak gminy mogą nie chcieć ograniczać wielkości reklam, ponieważ dochód z ich lokalizacji (ustawa wprowadza opłatę reklamową pobieraną od właścicieli nieruchomości), uzależniony od ich liczby i powierzchni, tzw. opłata reklamowa, będzie miał wpływ na budżet gminy.

Właściciele nieruchomości, na których znajdują się reklamy, będą mieli 12 miesięcy na dostosowanie się do zasad wprowadzonych uchwałą rady gminy.

Ponadto samorządom przyznano uprawnienia do nakładania kar finansowych za nielegalne umieszczanie reklam w przestrzeni publicznej.

Ustawa wprowadza również obowiązek sporządzenia audytu krajobrazowego przez zarząd



Szczawnica, obszar zabudowany wyróżniający się lokalną formą architektoniczną może być uznany za krajobraz priorytetowy (fot. Katarzyna Salabura)

województwa (do 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy). Audyt ma za zadanie sklasyfikować krajobrazy na terenie województwa, określić ich cechy charakterystyczne i dokonać oceny ich wartości, a także wyznaczyć „krajobrazy priorytetowe”. Będą one oceniane z punktu widzenia ich przyrodniczego i kulturowego znaczenia, stanu zachowania i częstości występowania na obszarze kraju. W audytach będzie formułowany wniosek dotyczący zachowania krajobrazów będących źródłem tożsamości narodu polskiego.

Zgodnie z definicją krajobraz priorytetowy to nie tylko krajobraz szczególnie cenny ze względu na wartości przyrodnicze, kulturowe, historyczne, architektoniczne, urbanistyczne, ale również estetyczno-widokowe. Dla samorządów ochrona krajobrazu z uwagi na jego wartości estetyczno-widokowe na pewno jest nowością, tym bardziej że gminy praktycznie nie prowadzą żadnej polityki kształtowania krajobrazu, szczególnie w zakresie ochrony wartości estetyczno-widokowych.

Wyznaczony krajobraz priorytetowy musi być zachowany, a w audycie mają być określone zasady i warunki jego kształtowania. W strefach ochrony krajobrazu może być ustalony zakaz lokalizacji nowych obiektów budowlanych, nie tylko w parkach krajobrazowych i obszarach chronionego krajobrazu. Ochrona przed nową zabudową będzie dotyczyć ochrony przedpoła ekspozycji, osi widokowych, punktów widokowych oraz obszarów zabudowanych wyróżniających się lokalną formą architektoniczną.

Wyżej wymienione zakazy nie będą ustalone w parkach krajobrazowych objętych Obszarem Natura 2000, o ile posiada on plan zadań ochronnych.

Ponadto w strefach ochrony krajobrazu, dla których nie opracowano miejscowego planu zagospodarowania, nowe budynki mogą mieć wysokość do dwóch kondygnacji lub 7 metrów. W audycie musi znaleźć się także lokalizacja i granice wszystkich istniejących na terenie danego województwa obszarów i obiektów chronionych.

Audyt może również wskazywać obszary objęte ochroną, które należy przeanalizować pod kątem zasadności ich dalszej ochrony.

## Ustawa o rewitalizacji

Ustawa o rewitalizacji, uchwalona przez Sejm 23 lipca 2015 roku i zaopiniowana pozytywnie przez Senat, określa zasady oraz tryb przygotowania, prowadzenia i oceny rewitalizacji, która jest nieobowiązkowym zadaniem własnym gminy. Stwarza ramy prawne dla kompleksowej rewitalizacji terenów zdegradowanych, mając na celu ich ożywienie. Generalnie ma wpłynąć na zmniejszenie presji urbanistycznej na tereny podmiejskie (obowiązek opracowania prognoz demograficznych) i prawdopodobnie będzie dotyczyła głównie centrów miast i terenów poprzemysłowych, być może uzdrowisk. Wydaje się mało prawdopodobne, by rewitalizacja wkroczyła na tereny wiejskie.

Istotnym założeniem ustawy jest to, że rewitalizacja to proces wyprowadzenia ze stanu kryzysu obszarów zdegradowanych, wpływający na poprawę jakości życia mieszkańców, a nie rewitalizacja prowadzona w sposób punktowy, często dotycząca pojedynczego obiektu. Rewitalizacja będzie

więc dotyczyć większych obszarów wyznaczonych w granicach administracyjnych gmin, a nie pojedynczych obiektów, tak jak to było praktykowane dotychczas. Nie będzie również utożsamiana wyłączenie z modernizacją lub remontem – jej zakres i znaczenie będą znacznie szersze. Ponadto rewitalizacja nie będzie ograniczana tylko do procesu budowlanego, ale musi uwzględnić w szerokim zakresie aspekt społeczny i gospodarczy.

Zgodnie z ustawą rewitalizacja może być prowadzona wyłącznie na podstawie gminnego programu rewitalizacji (GPR). W GPR trzeba przedstawić wizję zmian i sposób ich realizacji, określić zakres zadań oraz obszary odpowiedzialności poszczególnych podmiotów zaangażowanych w ich realizację. Ponadto GPR musi zawierać realny plan finansowy, określenie horyzontu czasowego, przejrzystego systemu monitoringu oraz możliwości wprowadzania zmian. Podstawowym narzędziem prowadzenia rewitalizacji będzie wyznaczenie na terenach gmin, w części diagnostycznej GPR, obszarów zdegradowanych oraz obszarów rewitalizacji. Rada gminy może w drodze uchwały stanowiącej akt prawa miejscowego uznać obszar zdegradowany za obszar wyznaczony do rewitalizacji, ale dopiero po konsultacjach społecznych.

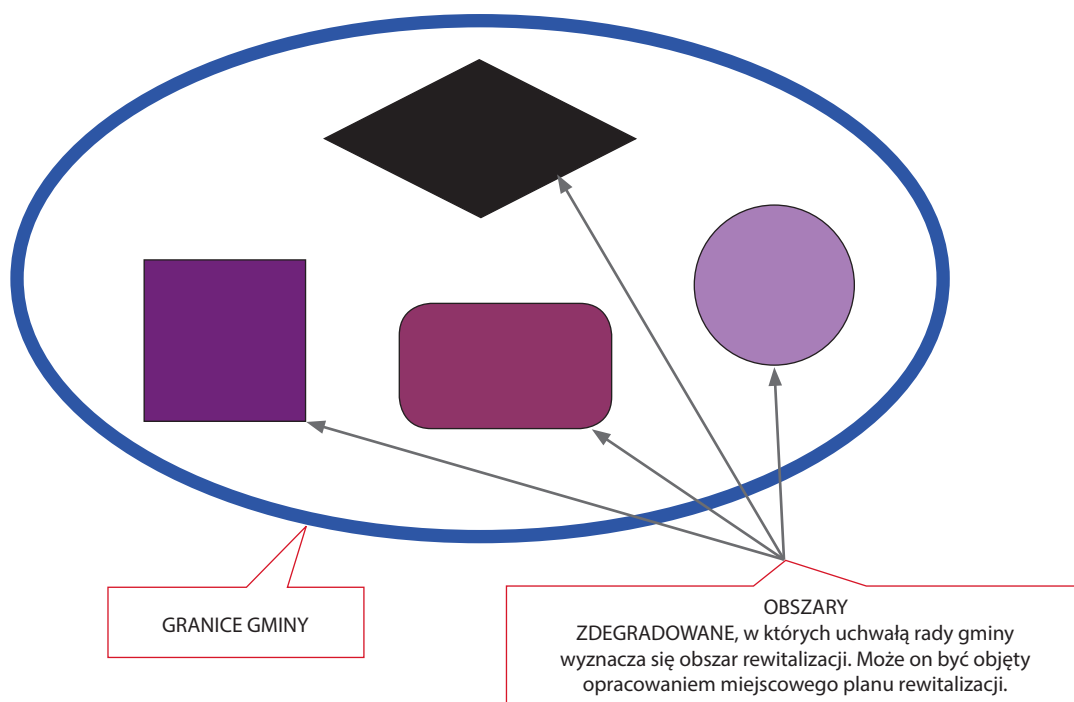
Ustawa zakłada, że społeczeństwo włączy się efektywnie we wszystkie etapy procesu, a w konsultacjach będą braли udział nie tylko mieszkańcy

obszarów zdegradowanych, ale wszyscy zainteresowani, to jest mieszkańcy i władze gminy, organizacje pozarządowe i przedsiębiorcy. Przewiduje się powołanie na obszarze gminy komitetu rewitalizacji pełniącego funkcję opiniującą i doradczą, złożonego z przedstawicieli gminy i lokalnej społeczności, współpracującego z samorządem lokalnym w czasie całego procesu rewitalizacji.

Obszary znajdujące się w stanie kryzysowym z powodu negatywnych zjawisk społecznych można wyznaczyć jako obszary zdegradowane, ale musi w nich wystąpić co najmniej jedno negatywne zjawisko z dziedziny: gospodarki (na przykład zła sytuacja lokalnych przedsiębiorstw), środowiska (na przykład przekroczenie standardów jakości środowiska), przestrzenno-funkcjonalnej (na przykład brak dostępu do usług podstawowych albo brak lub niska jakość terenów publicznych) lub technicznej (na przykład degradacja stanu technicznego budynków mieszkalnych). Obszar zdegradowany może obejmować cały obszar znajdujący się w stanie kryzysowym lub jego część. Obszar zdegradowany o szczególnej koncentracji zjawisk negatywnych wyznacza się jako obszar rewitalizacji.

Rewitalizacji będą mogły podlegać również niezamieszkałe tereny przemysłowe, takie jak tereny wydobywcze, pokolejowe czy powojkowe, ale pod warunkiem że prowadzone na nich działania są

### DIAGNOZA STANU, służąca między innymi do wyznaczenia obszarów zdegradowanych i obszaru rewitalizacji





ściśle powiązane z celami rewitalizacji dla obszaru i przyczynią się do przeciwdziałania negatywnym zjawiskom społecznym występującym w danej gminie.

Podobnie jak obszar zdegradowany, obszar rewitalizacji może być podzielony na podobszary, które nie muszą mieć wspólnych granic. Pozwoli to na efektywność i trwałość procesu rewitalizacji poprzez zapewnienie koncentracji działań i środków w określonym obszarze.

Wyznaczając obszar zdegradowany i obszar rewitalizacji, rada gminy może również uchwalić na rzecz gminy prawo pierwokupu wszystkich nieruchomości położonych w tym obszarze, jak też zakaz wydawania w nim decyzji wzięt.

Dla obszarów najbardziej zdegradowanych, wyznaczonych do rewitalizacji, ustawa przewiduje możliwość opracowania miejscowego planu rewitalizacji w skali od 1:100 do 1:1000, który jest formą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, ale pod warunkiem, że w gminnym programie rewitalizacji zostały ustalone jego granice. Ma on być podstawą realizacji przekształceń urbanistycznych oraz prac inwestycyjno-budowlanych ujętych w GPR.

Gminny program rewitalizacji, stanowiący podstawę prowadzenia rewitalizacji, uchwalany przez radę gminy, będzie podlegał obowiązkowi przeprowadzenia strategicznej oceny oddziaływania

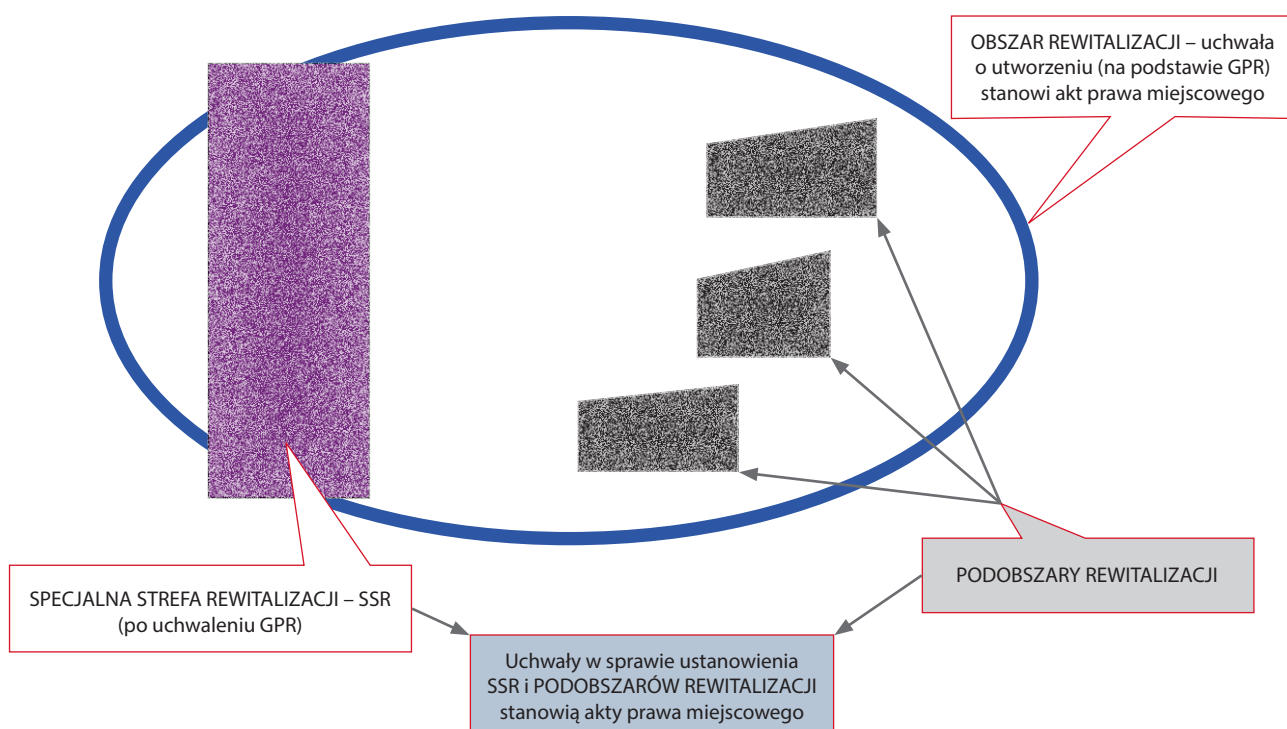
na środowisko. Będzie podstawą wydania aktów prawa miejscowego, takich jak utworzenie specjalnej strefy rewitalizacji oraz miejscowego planu rewitalizacji.

Na obszarach przewidzianych do rewitalizacji gmina będzie mogła również tworzyć uchwałą rady gminy specjalne strefy rewitalizacji (SSR) – ale dopiero po uchwaleniu GPR – ukierunkowane szczególnie na rozwój społecznego budownictwa czynszowego (maksymalnie przez 10 lat). Strefy będą mogły korzystać ze szczególnych udogodnień oraz instrumentów prawnych, takich jak ułatwienia administracyjne, dotacje remontowe oraz zwolnienie z obowiązku stosowania trybu przetargowego. Przewiduje się również między innymi specjalne działania związane na przykład z pozyskiwaniem gruntów.

Ustawa umożliwiająca kompleksową odnowę obszarów zdegradowanych społecznie i infrastrukturalnie jest oczekiwana od dawna, ale wątpię, aby rozwiązała problemy obszarów zdegradowanych. Nie wiem, czy gminy udźwigną to zadanie zarówno ze względów finansowych, jak i społecznych oraz formalnoprawnych.

Ustawa praktycznie eliminuje możliwość wyznaczania w zmianach studiów nowych terenów do zabudowy (patrz prognozy demograficzne). Jedynie poprzez opracowywanie miejscowych planów rewitalizacji można będzie zwiększyć intensywność

### OBSZAR REWITALIZACJI (obejmuje obszar zdegradowany o szczególnej koncentracji zjawisk negatywnych, dla którego opracowuje się GPR)





zabudowy i prawdopodobnie wyznaczać nowe tereny do zabudowy, proponując przekształcenie i przebudowę struktury funkcjonalno-przestrzennej danego obszaru.

## Wnioski

Tworzenie planów miejscowych to nie tylko tworzenie aktów prawa miejscowego, ale przede wszystkim tworzenie warunków do godnego życia wszystkich mieszkańców danej gminy, warunków do integracji społecznej i wzajemnej akceptacji, a nie do sporów, kłótni i nienawiści, często agresji. Niestety, obowiązujące prawo nie tworzy warunków do kształtowania pięknej, estetycznej i harmonijnej przestrzeni, w której chcielibyśmy żyć, pozwala natomiast na powstawanie przestrzeni odhumanizowanej, często wywołującej agresję, niezapewniającej mieszkańcom warunków do spokojnego życia. Wpływa na to również brak stosownych stanowisk w strukturach urzędów, w tym architekta gminnego, urbanisty czy plastyka miejskiego. Za stworzenie warunków do godnego życia odpowiada jednak samorząd, mimo że, moim zdaniem, w wielu swoich decyzjach jest ubezwłasnowolniony i działa w trudnych warunkach prawnych.

Stan zaawansowania prac planistycznych w większości gmin nadal jest niewystarczający (według wszystkich raportów dotyczących planowania przestrzennego). Jeżeli nie przybędzie nowych aktów prawa miejscowego, to nie uda się przełamać kryzysu w planowaniu przestrzennym na szczeblu lokalnym oraz chronić jeszcze niezniszczonych krajobrazów. Nie uda się wpłynąć na poprawę jakości życia. To samorządy muszą być głównymi autorami wizji zagospodarowania przestrzeni swojej gminy oraz egzekwować jej realizację, a także dążyć do zwiększenia pokrycia powierzchni gminy planami miejscowymi.

Konieczne jest ustawowe zwiększenie konsultacji społecznych przy opracowywaniu planów miejscowych, co pozwoli na efektywniejsze włączenie mieszkańców w proces ich opracowania. Konsultacje pozwalają na podejmowanie decyzji w sposób transparentny i kierowanie się dobrem mieszkańców przy ich podejmowaniu, a w efekcie – na poprawę jakości życia i zwiększenie odpowiedzialności za dobro wspólne, czyli przestrzeń.

Mimo że konsultacje na pewno wydłużą proces podejmowania decyzji, to wpłyną na szybsze i efektywniejsze realizowanie przedsięwzięć dzięki ograniczeniu występowania konfliktów.

Jeżeli ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym ma być podstawą tworzenia stabilnego prawa miejscowego, należy ją zmienić, ale stwarzając nowy system planowania przestrzennego. Nie tylko poprzez uproszczenie procedury formalnoprawnej, ale przede wszystkim tworząc warunki dla bardziej elastycznych zapisów prawa miejscowego, pozwalając na ich interpretację nie tylko przez architektów projektujących na podstawie ustaleń planów miejscowych, ale również przez organy wydające pozwolenia na budowę. Ustawa powinna także dawać możliwość tworzenia przez samorządy powiatowe ogólnych regulacji dotyczących zasad zagospodarowania przestrzeni, uwzględniających specyfikę terenu, to znaczy krainy geograficzne, wartości kulturowe, wielkość miast i miejscowości. Dopiero wtedy, w określonych ramach zróżnicowanych dla terenów górskich i równinnych, jak też dla metropolii i terenów wiejskich, samorządy gminne powinny tworzyć obligatoryjnie prawo miejscowe.

Aby plany miejscowe stanowiły rzeczywiście szansę dla samorządów, konieczne jest ograniczenie regulacji prawnych dotyczących procedury ich opracowania. Dotyczy to przede wszystkim zmiany planów, ale też usuwania oczywistych omyłek i błędów. Przepisy prawa są skomplikowane i często wewnętrznie niespójne, co prowadzi do rozstrzygnięć nadzorczych wojewodów i wyroków sądów opierających się na sprzecznych interpretacjach przepisów, wątpliwie uzasadnianych. Odstrasza to samorządy od procedowania planów. Ograniczenie zakresu procedury opracowania zmian planów, jak też wprowadzenie odrębnej procedury usuwania oczywistych omyłek i błędów, wydaje się najlepszym rozwiązaniem.

Również procedura opiniowania i uzgadniania planów miejscowych jest kolejną barierą odstraszącą samorządy od procedowania planów. Dlatego też należy ograniczyć regulacje prawne, ustalając procedurę formalnoprawną prowadzoną na czytelnych i racjonalnych zasadach.

Maria Modzelewska – architekt, Biuro Urbanistyczne Maria Modzelewska

■ Elżbieta Gabryś

## PRAWO INWESTYCYJNE W PRAKTYCE. PLUSY I MINUSY

Realizując zadania wojewody objęte trzema działami administracji rządowej:

- 1) budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo,
- 2) gospodarka,
- 3) transport,

na co dzień mam do czynienia z szeroko pojętym prawem inwestycyjnym oraz obserwuję jego funkcjonowanie w praktyce. Mam z nim do czynienia, wykonując funkcję organu administracji rozstrzygającego sprawy w zakresie objętym kompetencjami wojewody. Obserwuję jego funkcjonowanie, oceniając rezultaty lub opierając się na wynikach działań innych podmiotów.

Można śmiało powiedzieć, że Małopolska jest obszarem dużej aktywności w zakresie prowadzonych procesów inwestycyjnych. Świadczą o tym statystyki. Od kilku lat zajmujemy trzecie w skali kraju miejsce pod względem wydanych pozwoleń na budowę, odnotowując około 20 tysięcy wydanych pozwoleń rocznie. Jeszcze wyższą pozycję nasze województwo zajmuje w zakresie wydawanych zezwoleń na realizację inwestycji drogowych (w trybie przepisów szczególnych). W ubiegłym roku, z liczbą 157 zezwoleń, Małopolska znalazła się na pierwszym miejscu w skali kraju, a w latach poprzednich podobna liczba plasowała województwo na drugim miejscu.

Rozważania na temat prawa inwestycyjnego w praktyce wymagają na wstępie ogólnej refleksji o jego złożoności i niestabilności. Regulacje dotyczące poszczególnych kwestii składających się na przygotowanie procesu inwestycyjnego są rozproszone w wielu aktach prawnych, wprowadzających zróżnicowane wymagania formalne dla różnych rodzajów przedsięwzięć budowlanych. Stosowania prawa inwestycyjnego nie ułatwia także jego zmienność, którą można prześledzić chociażby na przykładzie ustawy Prawo budowlane. W okresie jej obowiązywania, od 1 stycznia 1995 roku do dziś, doczekała się ona pięciokrotnej publikacji tekstu jednolitego (w roku 2000, 2003, 2006, 2010 i 2013), którego sporządzenie miało na celu ułatwienie posługiwania się tekstem aktu

prawnego w sytuacji, kiedy akt ten był często nowelizowany lub dokonano w nim wielu zmian. Od ostatniego obwieszczenia tekstu jednolitego w 2013 roku dokonano kolejnych zmian zawartych w siedmiu ustawach zmieniających.

Stosowanie w praktyce przepisów prawa zawsze pozwala wskazać ich plusy i minusy, w zależności od tego, z jakiej perspektywy są oceniane, jak jednoznacznie są sformułowane, jak różnorodna (czasem rozbieżna) jest ich interpretacja czy też jak są spójne. Na przykładzie kilku zaprezentowanych poniżej zagadnień przedstawię konkretne, praktyczne sytuacje zastosowania prawa inwestycyjnego – jego blaski i cienie.

Spełniając oczekiwania inwestorów realizujących strategiczne i trudne inwestycje, w celu przyspieszenia procesu ich przygotowania, uproszczenia procedur, a także ułatwienia nabywania terenów pod planowane przedsięwzięcia, zaczęto tworzyć przepisy o szczególnych zasadach postępowania. Początkowo objęły one inwestycje drogowe, linie kolejowe, następnie lotniska cywilne, sieci telekomunikacyjne, a także budowle przeciwpowodziowe. Te specustawy faktycznie ułatwiają sprawne przeprowadzenie procedur administracyjnych, chociażby przez połączenie kilku odrębnych postępowań w jedno interdyscyplinarne postępowanie, ale... Ponieważ strategiczne inwestycje mają złożony charakter, łączą bowiem różne rodzaje obiektów budowlanych i różne rodzaje robót, aby objąć je wszystkimi stosownymi zezwoleniami, konieczne okazuje się prowadzenie różnych postępowań, w trybie różnych przepisów. Przykładem takiej sytuacji są postępowania w zakresie przedsięwzięć związanych z rozbudową Międzynarodowego Portu Lotniczego Kraków-Balice, które wymagały przeprowadzenia w ciągu sześciu lat 42 odrębnych postępowań administracyjnych w zakresie pozwoleń budowlanych, przy zastosowaniu procedur z siedmiu ustaw z zakresu prawa inwestycyjnego.

Podobnie było podczas realizacji zbiornika Świnna Poręba, w ramach której konieczna była budowa w nowej lokalizacji dróg różnych kategorii



Zdjęcie z kwartalnika „Budownictwo i Prawo”, luty 2015

i linii kolejowej, przebudowa sieci infrastruktury technicznej itp. W praktyce okazało się, że inwestorzy gubili się w gęstwinie różnych procedur, chociaż każda z nich z osobna miała na celu stworzenie szybkiej ścieżki realizacji inwestycji. Nie w każdym wypadku zasadne jest przysłowie „od przybytku głowa nie boli”.

Prawo budowlane precyzyjnie określa kompetencje w zakresie wydawania pozwoleń i zezwoleń dla poszczególnych rodzajów inwestycji. Co do zasady, ustala starostę jako właściwego do prowadzenia postępowań, w szczególnych tylko przypadkach przypisuje właściwość wojewodzie (na przykład w zakresie inwestycji na obszarach zamkniętych oraz na terenach kolejowych), ale... Regulacje nie przewidywały sytuacji lokalizacji przedsięwzięć (obiektu, zespołu obiektów) częściowo na terenie kolejowym lub obszarze zamkniętym, a częściowo poza nim. Zmusza to do sztucznego podziału inwestycji i pozostaje w sprzeczności z jedną z generalnych zasad Prawa budowlanego, zgodnie z którą pozwolenie na budowę dotyczy całego zamierzenia budowlanego lub ewentualnie jego etapów, mogących samodzielnie funkcjonować zgodnie z przeznaczeniem. Typowym przykładem zaprzeczającym powyższej zasadzie jest wydawanie pozwolenia na budowę kilkunastometrowego odcinka sieci przez wojewodę, podczas

gdy na kilkukilometrową sieć pozwolenie wydaje starosta – tylko dlatego, że te kilkanaście metrów zlokalizowano pod drogą wojewódzką lub na terenie kolejowym. Inwestor jest zmuszony złożyć dwa wnioski (lub zgłoszenia) do dwóch różnych organów i do każdego z nich dołączyć cztery egzemplarze projektów, odpowiednio przystosowanych do zakresu właściwości każdego z organów.

Specustawy, które generalnie uprościły i skróciły procedury administracyjne, wyeliminowały wiele przeszkód procesowych stanowiących hamulec w postępowaniach prowadzonych w zwykłym trybie Prawa budowlanego (na przykład ustalanie i zawiadamianie stron postępowania). Wydawane zgodnie z tymi procedurami zezwolenia na realizację inwestycji orzekają nie tylko o zatwierdzeniu projektów, pozwoleniu na realizację robót, przeniesieniu praw własnościowych do terenu, ale także o uprawnieniu do przebudowy sieci infrastruktury technicznej czy też przebudowy dróg, określając jednocześnie ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości, na których te przebudowy są prowadzone, ale... Zakres robót dodatkowych, które można zrealizować w ramach zezwoleń, ogranicza się wyłącznie do przebudowy, i uwzględniając ustawową definicję przebudowy (zawartą w Prawie budowlanym), często nie pozwala inwestorowi na objęcie jednym wnioskiem faktycznie

całego przedsięwzięcia. W takich sytuacjach inwestor znowu sporządza kilka wniosków, powiela dokumentację i współpracuje z kilkoma urzędami.

W postępowaniach administracyjnych trudnym zagadnieniem jest ustalanie podmiotów uprawnionych do aktywnego wzięcia udziału w postępowaniu – czyli stron postępowania. Aby uprościć ten proces i doprecyzować znaczenie interesu prawnego w postępowaniach o pozwolenia na budowę, w Prawie budowlanym zdefiniowano pojęcie strony, specjalnie na potrzeby tych konkretnych postępowań, ale... Status strony przysługuje właścicielom i użytkownikom wieczystym nieruchomości znajdujących się w „obszarze oddziaływania obiektu”, obszar ten jednak jest w różny sposób interpretowany z powodu zbyt ogólnego zdefiniowania tego pojęcia. W definicji „obszaru oddziaływania obiektu” znajdujemy odesłanie do przepisów odrębnych, których katalogu nie zawiera żaden akt prawny. W tej sytuacji powstają problemy z ustaleniem kręgu podmiotów faktycznie uprawnionych do aktywnego (czyli z pełnym zakresem korzystania ze wszystkich środków ochrony prawnej) udziału w postępowaniu. Problemy te często skutkują wdrażaniem postępowań w trybie nadzwyczajnym, czyli dochodzi do wznowienia postępowania na wniosek osób, które nie brały udziału w postępowaniu. Ten rodzaj postępowań często jest związany z dużą dozą ryzyka, w ich trakcie bowiem może dojść do wstrzymania wykonania pozwolenia na budowę, a finałem może być uchylenie pozwolenia. Ryzyko tego typu postępowań jest tym większe, że mają one miejsce już w trakcie prowadzonej inwestycji.

W praktyce występuje jeszcze jeden rodzaj postępowań nadzwyczajnych – postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności decyzji. Skutek stwierdzenia nieważności decyzji następuje *ex tunc* (wstecz), czyli wywołuje skutki prawne od daty wydania unieważnionej decyzji. W wypadku pozwoleń na budowę procedura stwierdzenia nieważności może być nie tylko dotkliwa, ale z punktu widzenia inwestora – zupełnie niezrozumiała i całkowicie zaskakująca, co wykaże poniższy przypadek.

Wydając pozwolenie na budowę, organ administracji architektoniczno-budowlanej zatwierdza projekt budowlany, który wcześniej podlega sprawdzeniu przez ten organ. Zakres sprawdzenia jest ściśle określony w ustawie i obejmuje badanie:

- zgodności projektu budowlanego z ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także z wymaganiami ochrony środowiska,
- zgodności projektu zagospodarowania działki lub terenu z przepisami, w tym techniczno-budowlanymi,
- kompletności projektu budowlanego i posiadania wymaganych opinii, uzgodnień, pozwoleń i sprawdzeń oraz informacji dotyczącej bezpieczeństwa i ochrony zdrowia,
- wykonania i sprawdzenia projektu przez osobę posiadającą wymagane uprawnienia budowlane i legitymującą się aktualnym na dzień opracowania projektu zaświadczeniem o wpisie na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego.

Rozwiązania techniczne zaproponowane w projekcie architektoniczno-budowlanym nie są zatem w ogóle sprawdzane (jeśli nie dotyczą projektu zagospodarowania terenu), a fakt, że nie spełniają one wymagań przepisów techniczno-budowlanych, nie może być przesłanką odmowy zatwierdzenia projektu budowlanego, ale... W toku postępowań nadzwyczajnych organy mają nie tylko prawo, lecz wręcz obowiązek sprawdzania zawartości merytorycznej projektu architektoniczno-budowlanego zgodnie z przepisami, a w razie stwierdzenia, że zatwierdzony projekt zawiera rozwiązania rażąco sprzeczne z obowiązującymi przepisami (warunkami technicznymi, jakim powinny odpowiadać obiekty budowlane), winny stwierdzić nieważność decyzji, którą projekt ten został zatwierdzony. W takiej sytuacji inwestor zostaje pozbawiony podstawy prowadzenia robót budowlanych, a jego sytuacja prawna jest taka, jak gdyby od początku nie posiadał pozwolenia na budowę.

Jednym ze sposobów usprawnienia procesu przygotowania inwestycji do realizacji jest wyeliminowanie zbędnych procedur administracyjnych. Wprowadzona w 2003 roku nowa ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym realizowała to zadanie poprzez zniesienie obowiązku użytkowania przez inwestorów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wcześniej, w okresie obowiązywania ustawy o planowaniu przestrzennym z 1994 roku, w każdym wypadku – także w razie objęcia danego terenu ustaleniami miejscowego planu zagospodarowania





Autor: Marek Lenc, rysunek niewykorzystany w „Inżynierze Budownictwa”, wrzesień 2011, opublikowany na stronie [mareklenc.blogspot.com](http://mareklenc.blogspot.com)

przestrzennego – inwestor był zobowiązany uzyskać decyzję o warunkach zabudowy. Eliminacja zbędnej procedury uzyskiwania indywidualnych decyzji i wprowadzenie nowej zasady wydawania pozwoleń na budowę bezpośrednio na podstawie obowiązujących na objętym wnioskiem terenie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez wątplenia jest dla inwestorów przyspieszeniem procesu inwestycyjnego oraz eliminuje różnego rodzaju niespodziewane sytuacje, które mogą wystąpić w trakcie prowadzenia postępowania administracyjnego z indywidualnego wniosku inwestora, o czym mogą się w praktyce przekonać inwestorzy planujący realizację inwestycji na terenach nieobjętych ustaleniami planów miejscowych, ale... Jakość miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego niestety często odbiega od wymaganych standardów, a ich ustalenia są tworzone jakby bez świadomości, że projektanci muszą je praktycznie wykorzystać przy opracowywaniu dokumentacji projektowej.

Niejednokrotnie w planach ustaleń brakuje parametrów i wskaźników zabudowy oraz zagospodarowania terenu:

- dla nowej zabudowy (na przykład wysokości obiektów, intensywności zabudowy, powierzchni biologicznie czynnej),
- dla obiektów przewidzianych w ramach przeznaczenia dopuszczalnego (zapisanie ustaleń wyłącznie dla obiektów przewidzianych w ramach przeznaczenia podstawowego),
- dla istniejącej zabudowy w wypadku rozbudowy, nadbudowy, przebudowy obiektów,
- dla innych wskaźników, takich jak wskaźnik liczby miejsc parkingowych dla poszczególnych terenów (dla każdego rodzaju przeznaczenia, które tego wymaga).

W praktyce spotykane są także ustalenia zapisane inaczej, niż stanowią regulacje prawa, lub „ponad prawem”. Przykładowo:

- wymagany jest dostęp nowo powstających działek do drogi publicznej, odpowiadający wymaganiom określonym w przepisach odrębnych, na przykład poprzez bezpośredni zjazd lub poprzez drogę wewnętrzną, gdy przepisy przewidują również inną formę dostępu, na przykład służebność drogową (ustawa o gospodarce nieruchomościami),



- ustala się obowiązek uwzględnienia przepisów odrębnych o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz wytycznych wojewódzkiego konserwatora zabytków w wypadku dokonywania jakiegokolwiek ingerencji w obiekt objęty ewidencją zabytków, podczas gdy w świetle przepisów wymaga tego tylko taka ingerencja, dla której trzeba uzyskać pozwolenie na budowę lub rozbiórkę (ustawa Prawo budowlane),
- dopuszcza się w terenach rolnych o wysokich klasach bonitacyjnych gleb (I–III) nierolnicze lub nieleśne ich przeznaczenia, bez uzyskania zgody ministra właściwego do spraw rozwoju wsi, na przykład dopuszczenie rozbudowy istniejącej zabudowy, realizacji obiektów i urządzeń komunikacji i infrastruktury technicznej.

Przy opracowywaniu projektów i rozpatrywaniu wniosków o pozwolenia na budowę dużą trudność zarówno organom administracji, jak i projektantom sprawiają takie zapisy w miejscowych planach, które są sprzeczne. Oto przykład.

W celu ochrony lokalnych wartości krajobrazu naturalnego i kulturowego w planie wyznaczono strefy ochrony największych walorów krajobrazowych. Obszary położone w obrębie tych stref

podlegają ochronie przed wprowadzaniem nowych form zagospodarowania. W szczególności w granicach strefy nie dopuszcza się wprowadzania nowej zabudowy. Tymczasem na rysunku planu strefa obejmuje tereny M3, czyli tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Z uwagi na to, że pokrycie planistyczne w naszym województwie sięga 70% powierzchni, bardzo często przygotowanie inwestycji następuje na podstawie ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i często też napotyka różne przeszkody. Problemów z zapisami planów miejscowych nie da się wyjaśnić (jak to może mieć miejsce w wypadku decyzji o warunkach zabudowy) w drodze na przykład zmiany ustaleń lub wyjaśnienia czy uzupełnienia ich treści.

Reasumując, trzeba stwierdzić, że praktyczne stosowanie prawa inwestycyjnego wymaga przede wszystkim jego dogłębnej znajomości, w szerokim zakresie, jak bowiem wcześniej wykazano, jest ono materiałą bardzo złożoną, ale... wymaga także kreatywności i wyobraźni, lecz to przecież immanentne cechy architektów.

Elżbieta Gabryś – Dyrektor Wydziału Infrastruktury Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego



Fot. Marek Tarko

■ Borys Czarakczew

## MAŁA NOWELIZACJA – MAŁE UŁATWIENIA

„Idź przez życie tak, aby ślady twych stóp cię przetrwały” – takie zadanie wyznaczyło sobie kierownictwo resortu infrastruktury na początku kadencji w 2011 roku. Szansą spełnienia tego założenia miał być kodeks budowlany, który na wzór rozwiązań legislacyjnych w niektórych krajach Unii Europejskiej miał w jednym akcie prawnym połączyć wszystkie przepisy związane z planowaniem i realizacją inwestycji.

Przeregulowanie prawa doprowadziło do jego niespójności, niejednoznaczności i do trudności w stosowaniu go przez osoby zaangażowane w proces inwestycyjny. Wyznaczone przez resort zadanie miało również na celu skrócenie etapu przygotowania inwestycji, który niejednokrotnie był (i jest nadal) dłuższy niż etap realizacji.

Rada Ministrów, powołując Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego, chciała stworzyć grupę fachowców mogących opracować założenia prymodelowania prawa i stworzenia nowoczesnego europejskiego modelu na miarę XXI wieku. Podstawowym zadaniem Komisji było uproszczenie zasad inwestycyjnych w Polsce. Do końca 2015 roku miało powstać prawo dające możliwość stworzenia nowoczesnych warunków inwestowania w Polsce.

W dyskusji nad podjętymi zadaniami przewijała się nie tylko troska o prawną stronę procesu inwestycyjnego, ale również ogólna krytyka luk prawnych i w konsekwencji tego społeczne przyzwolenie na brzydotę i degradację przestrzeni w Polsce. W takich dyskusjach musiały padać pytania o odpowiedzialność zarówno projektantów, jak i ich zleceniodawców – inwestorów. Panowało powszechnie przekonanie, że uproszczenie procesu powinno powodować uproszczenie procedur urzędniczych i zastąpienie ich przejściem odpowiedzialności przez projektantów.

Oczywiście, nie można było pracować bez kwerendy i refleksji nad przepisami obowiązującymi w innych krajach.

Francuskie prawo budowlane stanowi, że żadna osoba prawna ani fizyczna nie może budować ani burzyć budynku bez pozwolenia na budowę lub rozbiórkę wydanego przez gminę. Wniosek

o pozwolenie na budowę lub rozbiórkę budynku może być złożony przez osobę określoną w przepisach i w formie zatwierdzonej przez ministra. Odmowa udzielenia pozwolenia może mieć miejsce tylko w razie niedopełnienia następujących warunków:

- a) projektowana budowa, prace budowlane lub rozbiórki nie mogą naruszać prawa budowlanego, norm budowlanych i innych przepisów, a osoby opiniujące te dokumenty muszą posiadać uprawnienia budowlane,
- b) wniosek o pozwolenie wymaga potwierdzenia zgodności projektowanej budowy z planem zagospodarowania oraz potwierdzenia, że osoby, które przygotowały rysunki, plany, specyfikacje lub inne dokumenty, posiadają odpowiednie kwalifikacje.

Prawo budowlane w Niemczech dzieli się na prywatne i publiczne. W ramach prawa publicznego istnieją dwa podtypy – z zakresu prawa planowania budowy i przepisów budowlanych *sensu stricto*. Prawo budowlane określa szczegółowe przepisy dotyczące poszczególnych projektów budowlanych. Wyznacza standardy bezpieczeństwa, ale także wskazuje możliwości projektowe. Za pośrednictwem przepisów budowlanych gminy mają bezpośredni wpływ na rozwój miasta. Prawo budowlane reguluje również standardowe bezpieczeństwo budynków, rodzaj materiałów, a także minimalne wymagania dotyczące mieszkań. Przestrzeganie publicznego prawa budowlanego jest w Niemczech warunkiem niezbędnym do uzyskania pozwolenia na budowę.

Niemieckie prywatne prawo budowlane mieści się w zakresie prawa cywilnego. Najważniejsze punkty to umowa dotycząca budynku oraz umowy architekta. W umowie budowlanej usługi firm budowlanych i wykonawców budowlanych są dokładnie określone. Dotyczy to w szczególności zobowiązań płatniczych klienta oraz gwarancji wykonawcy. W Niemczech nie obowiązuje szczególna forma umowy o roboty budowlane. Jednak jej podstawą zawsze są przepisy kodeksu cywilnego oraz standardy świadczonych usług określone w HOAI.

W Wielkiej Brytanii w procesie inwestycyjnym bardzo dużą rolę odgrywa prawo lokalne. Ważną częścią prawa lokalnego są zatwierdzone i uchwalane do wprowadzenia w życie plany zagospodarowania przestrzennego, najczęściej zwane *local development plans*. *Local development plan* (LDP) służy do określenia możliwości rozwoju urbanistycznego danego obszaru. Oznacza to w konsekwencji możliwość powstawania nowej zabudowy mieszkalnej, komercyjnej i przemysłowej, niezbędnej infrastruktury technicznej (wodociągi, kanalizacja, energia elektryczna, sieci gazowe) i komunikacyjnej, włącznie z możliwością obsługi tych obszarów przez lokalną komunikację publiczną oraz ich dostępu dla komunikacji krajowej (kolej, drogi krajowe, autostrady) i międzynarodowej (lotniska, porty i terminale promowe). LDP przewiduje również ochronę wartościowych pod względem przyrodniczym obszarów zielonych i obiektów wodnych (*green belt*, *nature conservation area*). Wyznacza obszary ochrony konserwatorskiej ciekawej zabudowy (*conservation area*) o wartościach historycznych. W planie zaznacza się również informacje o budynkach zabytkowych (*listed building*), lecz plan ich nie ustanawia, jedynie o nich informuje – może to być ważna informacja dla potencjalnego nabywcy, gdyż w znacznym stopniu ogranicza to swobodę użytkowania nieruchomości.

Prawie zawsze LDP określa dopuszczalną wysokość oraz gęstość zabudowy (powierzchnia zabudowy, *site coverage*, to maksymalna powierzchnia działki zabudowana budynkiem lub budynkami w stosunku do całkowitej powierzchni działki, najczęściej wyrażona procentowo), charakterystyczne parametry formy architektonicznej, nieprzekraczalną linię zabudowy od strony ulicy itp. LDP określa także minimalną liczbę miejsc parkingowych dla poszczególnych rodzajów i wielkości domów i mieszkań (zwykle w zależności od liczby sypialni lub ogólnie – liczby pomieszczeń mieszkalnych) oraz dla obiektów komercyjnych (w zależności od powierzchni użytkowej i rodzaju działalności).

Prawo lokalne uznaje szeroko rozumiane prawa jednostki, które muszą być zagwarantowane, na przykład to, że sąsiedzi mają prawo do prywatności w swoich ogródkach czy do dostępu światła słonecznego niezakłóconego przez ogromnych rozmiarów dobudówkę postawioną przez sąsiada. Ustalenia LDP służą ochronie interesu publicznego lokalnej społeczności i ochronie interesu poszczególnych jej członków.

Proces projektowy w Wielkiej Brytanii jest dwuetapowy:

- I etap – planistyczny. Na tym etapie planujemy, co chcielibyśmy zmienić, dodać i jak nasz dom będzie wyglądał po przebudowie. Przygotowujemy odpowiednie rysunki, formularze i składamy podanie do Local Planning Authority (LPA) o pozwolenie, na przykład na rozbudowę. Po otrzymaniu odpowiedzi (do 8 tygodni), jeżeli jest pozytywna, przystępujemy do drugiego etapu.
- II etap – techniczny, wykonawczy (*planning approval – lawful development certificate*). Na tym etapie przygotowujemy projekt, który uwzględnia aspekty techniczne i budowlane i jest zgodny z brytyjskimi przepisami i normami budowlanymi. Projekt wykonawczy składamy do lokalnego urzędu Building Control Service i po uzyskaniu pozwolenia (*building regulations approval*) możemy przystąpić do budowy.

Należy podkreślić, że proces projektowy w Wielkiej Brytanii obejmuje wiele aspektów, które są przedmiotem ustaleń inwestora z władzami lokalnymi (na przykład co do liczby mieszkań komunalnych w wypadku budowy wielorodzinnego budynku mieszkalnego). Inna jest też pozycja architekta w samym procesie budowlanym. Architekt jest odpowiedzialny nie tylko za przygotowanie i uzgodnienie projektu, ale również za podpisanie kontraktu z firmą budowlaną w imieniu inwestora oraz za trzymanie się ustalonego budżetu inwestycji. Kwestia odpowiedzialności architekta za koszty budowy określona jest również w standardach niemieckiego HOAI.

Wróćmy jednak na nasze podwórko. Według doniesień medialnych prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego miały się zakończyć w 2014 roku, a ich efektem miało być przede wszystkim skrócenie czasu realizacji inwestycji. W swoim *exposé* pani premier Ewa Kopacz podkreśliła, że Polacy od wielu lat czekają na kodeks budowlany, „który uprości między innymi procedury związane z budową domów jednorodzinnych”. Minister infrastruktury i rozwoju został wtedy zobowiązany do przyspieszenia prac nad kodeksem, tak aby na początku 2015 roku trafił on do parlamentu. Pani premier powiedziała również, że w kształtowaniu prawa należy wprowadzić zasadę dziewięćdziesięciu dziewięciu procent. Polega ona na tym,



że prawo dotyczące działalności gospodarczej ma być tworzone z myślą o dziewięćdziesięciu dzie-  
więciu procentach uczciwych obywateli, a nie  
o jednym procencie cwaniaków.

Niestety, nie udało się opracować komplekso-  
wego, nowego i racjonalnego modelu prawa za-  
wartego w kodeksie budowlanym. Nie miejsce tu  
na ocenę przyczyn, ale warto zwrócić uwagę na ist-  
nienie wielu, często rozbieżnych interesów grup za-  
angażowanych w proces budowlany, które starały  
się zapewnić zawarcie swoich postulatów w ko-  
deksie. Okazało się, że proces ten jest tak wielo-  
wątkowy, iż pogodzenie sprzeczności jest niemoż-  
liwe (na przykład tworzenie prawnych możliwości  
taniego budownictwa z chęcią uszczegółowienia  
warunków technicznych dla budynków przez pro-  
ducentów materiałów budowlanych).

Zobowiązanie polityczne powinno być zreali-  
zowane, tak więc w kręgach rządowych postano-  
wiono przeprowadzić nowelizację prawa budow-  
lanego. Aby umożliwić przyspieszenie procesu  
budowlanego, przygotowano szereg propozycji,  
które miały być zawarte w kodeksie. Nowelizacja  
polegała na skróceniu procedur poprzez zniesienie  
wymogu posiadania pozwolenia na budowę w wy-  
padku budowy lub rozbudowy budynku jednorod-  
zinnego (ale tylko wtedy, gdy obszar oddziaływa-  
nia mieściłby się w całości na działce inwestora),  
ograniczenie katalogu obiektów, co do których  
istniał wymóg posiadania pozwolenia na użytko-  
wanie, zniesienie obowiązku posiadania na etapie  
wydawania pozwolenia na budowę oświadczeń  
o zapewnieniu dostawy mediów do projekto-  
wanego budynku, nałożenie na organ wydający  
pozwolenie na budowę obowiązku sprawdze-  
nia składanego wniosku w określonym terminie.  
Wprowadzono także wiele drobnych zmian pro-  
ceduralnych, których zadaniem było potencjalne  
przyspieszenie procesu budowlanego.

W trakcie procedury legislacyjnej IARP w wielu  
momentach występowała z wnioskiem o zmiany  
w proponowanych rozstrzygnięciach. Zdawaliśmy  
sobie sprawę, że skala przedsięwzięć zabudowy jed-  
norodzinnej mogła sprawić, iż zasadą w Polsce sta-  
nie się budowanie bez pozwolenia na budowę, które  
byłoby wymagane jedynie w niewielu sytuacjach.  
W Senacie RP udało się dzięki IARP wprowadzić po-  
prawkę wykluczającą z katalogu obiektów budowa-  
nych bez pozwolenia małe objekty handlowe. Wpro-  
wadzenie tej poprawki było poprzedzone gorzką

dla architektów dyskusją wskazującą na brak zrozu-  
mienia naszego zawodu przez polityków.

Podobną próbę uproszczenia prawa budow-  
lanego podjęto parę lat temu w Wielkiej Brytanii.  
Podejście do zmiany prawa było co do założeń po-  
dobne, ale w swej szczegółowości o wiele bardziej  
pragmatyczne i jednoznacznie wykluczające uzna-  
niowość. Mam na myśli *permitted development*, czyli  
możliwość wykonania prac bez potrzeby uzyskania  
*planning permission*. Zmiany były jedną z rządowych  
prób wspierania osłabionego przez recesję rynku bu-  
dowlanego oraz odciążania urzędów planistycznych  
z nadmiaru pracy i przez to zwiększenia efektyw-  
ności i szybkości wydawania nowych decyzji.

Wprowadzono zasadę, że przebudowy i adap-  
tacje poddaszy nie wymagają *planning permission*,  
pod warunkiem że:

- nie zostanie przekroczona kubatura 40 m<sup>3</sup> dla  
budynków szeregowych (*terraced houses*) oraz  
50 m<sup>3</sup> dla wolnostojących i zabudowy bliźnia-  
czej (*detached and semi-detached houses*),
- nadbudowa nie dotyczy dachu na głównej  
elewacji, od ulicy, oraz nie będzie wyższa niż  
kalenica istniejącego dachu,
- do wykonania nowej elewacji zostaną użyte  
materiały podobne do tych, z których jest wy-  
konany budynek,
- poddasza nie mają balkonów, werand ani ta-  
rasów,
- nowe okna w bocznych elewacjach będą wy-  
posażone w szkło nieprzeźroczyste, a dolna  
część okien otwierających się będzie zainsta-  
lowana na wysokości 1,7 m od podłogi,
- budynek nie znajduje się w specjalnych strefach  
chronionych (*conservation area, areas of  
outstanding natural beauty* itp.),
- nadbudowa na dachu powinna być odsu-  
nięta przynajmniej 20 cm od krawędzi okapu.

W odniesieniu do planowanej dobudowy do bu-  
dynku jednorodzinnej nie wymaga ona *planning  
permission*, gdy są spełnione następujące warunki:

- dobudowana część pokryje nie więcej niż po-  
łowę działki, którą zajmował „pierwotny dom”  
(rozumie się przez to plan budynku sprzed  
1 lipca 1948 roku, oczywiście jeśli dom został  
wybudowany przed tą datą; innymi słowy,  
żeby być w zgodzie z tym przepisem, należy  
sprawdzić, czy po 1 lipca 1948 roku nie roz-  
budowano domu, a jeżeli tak, to w jakim pro-  
centie pomniejszyło to działkę),



- dobudowa nie dotyczy elewacji frontowej lub bocznej domu, widocznych od ulicy,
- dobudowa nie może być wyższa niż kalenica dachu budynku istniejącego,
- maksymalne wysunięcie parterowej dobudowy – 4 m dla budynków wolnostojących i 3 m dla pozostałych,
- maksymalna wysokość parterowej dobudowy – 4 m,
- dla dobudowy zawierającej więcej niż jedną kondygnację maksymalne wysunięcie – 3 m,
- dla części dobudowanej znajdującej się w promieniu 2 m od granicy działki maksymalna wysokość okapu – do 3 m,
- wysokość okapów i kalenicy dobudowy nie może przewyższać tychże elementów budynku istniejącego,
- ograniczenia dla dobudowy na bocznej elewacji domu – maksymalnie jedna kondygnacja, do 4 m wysokości i o szerokości nie większej niż połowa „pierwotnego domu”,
- dobudowy dwukondygnacyjne – nie bliżej niż 7 m do tylnej granicy działki,
- dla dobudówek wyższych niż jedna kondygnacja – kąt dachu taki sam jak kąt dachu istniejącego budynku,
- materiały elewacyjne nowej części podobne do materiałów na istniejącym budynku,
- dobudowa nie zawiera balkonów, werand ani tarasów,
- okna w bocznej elewacji powyżej parteru wyposażone w szkło nieprzeźroczyste, a dolna część okien otwierających się zainstalowana na wysokości 1,7 m od podłogi,
- jeśli budynek znajduje się w specjalnych strefach chronionych, dozwolona tylko dobudowa parterowa z tyłu domu,
- panele elewacyjne niedozwolone w specjalnych strefach chronionych.

Osobna regulacja określa *permitted development* dla prac obejmujących ingerencję w kominy, przewody wentylacyjne oraz gruntowe.

W myśl uproszczonego prawa zmiana pokrycia dachu lub instalacja okna dachowego i świetlika nie wymagają *planning permission*, pod warunkiem że:

- nowy element nie wystaje więcej niż 150 mm w stosunku do płaszczyzny dachu i nie wystaje ponad kalenicę dachu,
- okna dachowe w bocznej elewacji są wyposażone w szkło nieprzeźroczyste, a dolna część

okien otwierających się jest zainstalowana na wysokości 1,7 m od podłogi.

Należy jednak pamiętać, że w Wielkiej Brytanii *permitted development* nie zwalnia z obowiązku uzyskania *building regulations*, czyli potwierdzenia zgodności z przepisami i normami budowlanymi.

Warto zauważyć, że dokładne regulacje, wymienione powyżej, nie pozostawiają możliwości nawet jednego procentu interpretacji dla cwaniaków, o którym mówiła pani premier Kopacz w Sejmie.

16 marca 2015 roku prezydent Rzeczypospolitej Polskiej podpisał Ustawę z dnia 20 lutego 2015 roku o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 443). Ustawa weszła w życie z dniem 28 czerwca 2015 roku. Jak oficjalnie wtedy podano, celem nowelizacji jest „uproszczenie i skrócenie procedury budowlanej poprzez zniesienie obowiązku uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę w stosunku do niektórych obiektów budowlanych, dla których wymóg taki przewidziany jest w dotychczasowym stanie prawnym; rezygnację z obowiązku załączania do projektu budowlanego oświadczeń o zapewnieniu dostaw energii, wody, ciepła i gazu, o warunkach przyłączenia do sieci wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłych, gazowych, elektroenergetycznych, telekomunikacyjnych oraz o możliwości dostępu do drogi publicznej”.

Z perspektywy czasu wiemy, że znowelizowana ustawa Prawo budowlane na Podhalu nie przyjęła się, a jej zastosowanie w głównym i sztandarowym punkcie, jakim miało być stworzenie ścieżki budowy domów jednorodzinnych bez pozwolenia na budowę, wykorzystywana jest jedynie w wypadku budowy niewielu ponad 20% nowych domów. Uznaniowość i brak jednoznaczności w określaniu obszaru oddziaływania sprawił, że nowelizacja jest krytykowana i została źle przyjęta przez środowiska związane z procesem inwestycyjnym. Jeszcze przed zmianą władzy wstrzymano prace Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego. Nie udało się zrealizować wielkiego przedsięwzięcia zmiany prawa. Pozostaje nam poczekać na podjęcie nowych działań, które wykorzystają doświadczenie podjętego uprzednio wyzwania. Gdy jedno jest pewne – dyskusje, jakich byliśmy uczestnikami, umocniły nas w przekonaniu o konieczności zmiany obecnego prawa inwestycyjnego.

■ Jerzy Żurawski

## AKTUALNE WYMAGANIA PRAWNE W ZAKRESIE EFEKTYWNOŚCI ENERGETYCZNEJ

### Wprowadzenie

Ostatnie trzy lata obfitowały w zmiany prawne, które bezpośrednio lub pośrednio mają wpływ na rozwój budownictwa energooszczędnego. Wprowadzane zmiany są niezwykle istotne, gdyż mają i będą mieć decydujący wpływ na jakość energetyczną budynków oraz wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Od 1 stycznia 2014 roku zaczęło obowiązywać nowe Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [1]. W lipcu 2014 roku opublikowano nowelizację rozporządzenia w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku [2]. We wrześniu 2014 roku prezydent podpisał ustawę o charakterystyce energetycznej budynków [5], która weszła w życie 9 marca 2015 roku. W grudniu nastąpiła zmiana ustawy Prawo budowlane. Sejm uchwalił ustawę o OZE. Trwają prace nad nowelizacją nowelizacji ustawy o efektywności energetycznej oraz nad nowym podejściem do termomodernizacji, które nazwano głęboką termomodernizacją. Obecnie są prowadzone prace nad wdrożeniem etykietowania energetycznego stolarki budowlanej. Od września tego roku ruszy etykietowanie energetyczne urządzeń grzewczych. Realizacja zapisów tych wszystkich dokumentów ma zasadniczy wpływ na proces projektowy efektywnych energetycznie budynków oraz na rozwój energooszczędnych technologii wznoszenia budynków.

Po krótkim czasie działania znowelizowanych aktów prawnych nasuwają się pytania: czy planowane cele są dobrze opisane oraz czy są technicznie możliwe do osiągnięcia? Przypatrzmy się dokładniej niektórym z wyżej wymienionych aktów prawnych i prześledźmy skutki ich wdrożenia.

### Warunki techniczne: 2014, 2017, 2019, 2021

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 roku w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [1], zawiera nowe wymagania w zakresie efektywności energetycznej budynków. Wprowadzono nowe wymagania szczegółowe oraz nowe wymagania ogólne. Nowe wymagania szczegółowe dotyczą:

- izolacyjności termicznej przegród budowlanych w zakresie maksymalnych dopuszczalnych wartości współczynnika przenikania ciepła –  $U_{MAX}$ ,
- grubości izolacji elementów instalacji c.o., c.w.u., wentylacji oraz instalacji chłodniczych,
- maksymalnej energochłonności urządzeń pomocniczych dla wentylacji,
- wymagań dla przegród przezroczystych,
- wymagań dla osłon przeciwsłonecznych,
- wymagań w zakresie szczelności budynku,
- wymagań w zakresie ciepłno-wilgotnościowym przegrody.

Ustalono w nich także, że dla pomieszczeń o wymianie powietrza większej niż 500 m<sup>3</sup>/h należy stosować wentylację mechaniczną z odzyskiem ciepła o sprawności temperaturowej minimum 50%.

**Tabela 1.** Wybrane wymagania szczegółowe w zakresie współczynnika przenikania ciepła ( $U_{MAX}$ ) wynikające z rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie

Rodzaj wymagań	$U_{MAX}$ 2014	$U_{MAX}$ 2017	$U_{MAX}$ 2021
	W/m <sup>2</sup> K	W/m <sup>2</sup> K	W/m <sup>2</sup> K
Ściany	0,25	0,23	0,2
Dach	0,2	0,18	0,15
Podłoga na gruncie	0,3	0,3	0,3
Okna pionowe	1,3 (0,9)	1,1 (0,9)	0,9
Okna dachowe	1,5 (0,9*)	1,3 (0,9*)	1,1 (0,9*)

\* W warunkach technicznych współczynnik przenikania dla okien jest uzależniony od powierzchni przegród przezroczystych  $A_w$ . Gdy  $A_w$  jest większa od  $A_{0MAX}$ , wówczas należy stosować okna o  $U_w \leq 0,9$  W/m<sup>2</sup>K. Wymóg ten w wielu wypadkach nie jest możliwy do spełnienia.

Oprócz wymagań szczegółowych sformułowano również wymagania ogólne dotyczące maksymalnych dopuszczalnych prawem wartości nieodnawialnej energii pierwotnej  $EP_{WT}$ . Aby spełnić wymagania prawne, niezbędne jest spełnienie zarówno wymagań szczegółowych, jak i wymagań ogólnych. Ze względu na ograniczenie energochłonności budownictwa jest to na pewno krok w dobrym kierunku. Przy okazji uporządkowano obowiązujące prawo w zakresie efektywności energetycznej i wyeliminowano możliwość budowania budynków pozornie energooszczędnych. Jednakże przyjęcie dość rygorystycznych

wymagań dotyczących nieodnawialnej energii pierwotnej powoduje, że zaprojektowanie budynków w wielu wypadkach może być niemożliwe bez zastosowania OZE.

Podtrzymano bagatelizowany przez większość projektantów wymóg, by budynek był tak zaprojektowany i wykonany, aby ograniczyć ryzyko przegrzewania w okresie letnim. Wymóg ten powinien zwrócić uwagę projektantów na konieczność dokładniejszego analizowania zagadnień związanych z jakością klimatu wewnętrznego w okresie letnim, co jest dużym problemem w budynkach niskoenergetycznych i pasywnych.

**Tabela 2.** Wybrane wymagania w zakresie energii pierwotnej (EP) według rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (w  $W/m^2K$ )

Wymagania obowiązujące w roku		2014				2017				2021			
Przeznaczenie budynku		$EP_{H+W}$	$\Delta EP_L$	$\Delta EP_C$	$\Sigma EP$	$EP_{H+W}$	$DEP_L$	$DEP_C$	$\Sigma EP$	$EP_{H+W}$	$DEP_L$	$DEP_C$	$\Sigma EP$
Mieszkalny jednorodzinny		120	25	-	145	95	25	-	120	70	25	-	95
Mieszkalny wielorodzinny		105	25	-	130	105	25	-	130	105	25	-	130
Zamieszkania zbiorowego		95	25	-	120	95	25	-	120	95	25	-	120
Użyteczności publicznej	opieki zdrowotnej	390	25	100	515	290	25	100	415	180	25	50	255
	pozostałe	65	25	50	140	60	25	50	135	45	25	25	95
Budynki gospodarcze produkcyjne, magazynowe		110	25	100	235	90	25	100	70	110	25	50	185

Zaskakujące jest to, że dla budynków użyteczności publicznej został przyjęty bardzo skromny podział, obejmujący odmienne wymagania jedynie dla budynków służby zdrowia. Wszystkie pozostałe podgrupy, na przykład budynki hotelowe, usługowe, handlowe, sportowe, zawarto w grupie „pozostałe”. Liczne sygnały docierające do nas od ponad roku są niepokojące. Spełnienie wymagania dotyczącego  $EP_{WT}$  w wielu wypadkach jest już dziś niemożliwe. Co będzie, gdy obowiązujące warunki zmienią się w 2017, 2019 i 2021 roku? Nieprawidłowo określone wymagania szczegółowe są dla projektanta oraz inwestora brzemienne w skutki. Ich przykłady zostaną omówione w dalszej części artykułu.

## Ustawa o charakterystyce energetycznej budynków

Pod koniec 2014 roku opublikowano nową ustawę o charakterystyce energetycznej budynków [5]. Weszła ona w życie 9 marca 2015 roku. Wymagania

w niej określone nie są zupełnie nowe. Zostały „zdyktowane” z Prawa budowlanego i zamieszczone w osobnym akcie prawnym o wysokiej randze, co świadczy o ważności zawartych w niej wymagań dla rządu RP. Ustawa określa:

- zasady sporządzania świadectw charakterystyki energetycznej,
- zasady kontroli systemu ogrzewania i systemu klimatyzacji w budynkach,
- zasady prowadzenia centralnego rejestru charakterystyki energetycznej budynków,
- sposób opracowania krajowego planu działań mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w ustawie o charakterystyce energetycznej budynków, mające wpływ na rozwój energooszczędnego budownictwa, to:

- bezwzględny obowiązek posiadania przez właściciela budynku świadectwa charakterystyki energetycznej przy zawarciu umowy sprzedaży albo przy zawarciu umowy najmu,

przy czym nabywca albo najemca nie może zrzec się prawa do dostarczenia świadectwa charakterystyki energetycznej,

- prowadzenie centralnego rejestru świadectw charakterystyki energetycznej budynków z wykorzystaniem systemu teleinformatycznego, który umożliwi kontrolę poprawności wykonania tych dokumentów,
- obowiązek opracowania przez rząd krajowego planu działań mającego na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii.

Istotną zmianą jest odstąpienie od konieczności wykonywania świadectw w wypadku pozwolenia na użytkowanie budynków użytkowanych na własne potrzeby. Zmiana ta jest istotna, ale niezgodna z duchem Dyrektywy 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynku [7].

Krajowy plan działań mający na celu zwiększenie liczby budynków o niskim zużyciu energii zawiera w szczególności:

- definicję budynków o niskim zużyciu energii oraz szczegółowy wykaz ich cech,
- plan działań administracji rządowej podejmowanych w celu promowania budynków o niskim zużyciu energii, w tym w zakresie projektowania, budowy i przebudowy budynków w sposób zapewniający ich energooszczędność oraz zwiększenia pozyskania energii ze źródeł odnawialnych w nowych oraz istniejących budynkach,
- harmonogram osiągnięcia tych celów.

Wątpliwości budzi przyjęta w krajowym planie działań definicja budynków o niskim zużyciu energii, która określa, że budynki spełniające minimalne wymagania prawne należy uznać za budynki o niskim zużyciu energii. Co to oznacza? Wszystkie nowe budynki spełniające minimalne wymagania prawne są uznane za budynki o niskim zużyciu energii. Intuicyjnie rozpoznajemy, że może to być sprzeczne z zasadą spełnienia wymagań minimalnych. Termin „budynki o niskim zużyciu energii” powinien oznaczać budynki o mniejszym niż przeciętne zużyciu energii, a nie budynki wykonane według minimalnych wymagań prawnych. Wystarczy przywołać budynek poddany analizie optymalizacji, który różni się znacznie charakterystyką energetyczną od budynku spełniającego minimalne wymagania prawne.

Jeżeli jednak ustawodawca postawił tak wysokie minimalne wymagania prawne, to istnieje

obawa, że ich spełnienie może być dla społeczeństwa ekonomicznie zbyt dużym wyzwaniem. Przyjęte uzasadnienia wskazują jedynie na dodatkowe wpływ do budżetu, a powinny uwzględniać też siłę nabywczą społeczeństwa.

## Ustawa o odnawialnych źródłach energii

Nowa ustawa o odnawialnych źródłach energii została przyjęta przez Sejm 20 lutego 2015 roku [6]. Ustawa wprowadza nowy, aukcyjny system wsparcia dla instalacji OZE o mocy zainstalowanej powyżej 1 MW, który ma rozpocząć działanie w 2016 roku. Dla małych instalacji prosumenckich do 10 kW będzie obowiązywała taryfa gwarantowana. System taryf gwarantowanych daje możliwości rozwoju rozproszonej energetyki obywatelskiej i wpłynie na rozwój nowych technologii w budownictwie. Ciekawe, jak powyższy zapis wypłynie na końcową cenę energii. Przy korzystnych zapisach należy liczyć się z szybkim rozwojem działań prosumenckich. Niezwykle interesujące będzie też zachowanie fiskusa, który w naszej opinii szybko będzie musiał zareagować na wynikające z ustawy skutki fiskalne dla budżetu państwa.

## Projekt budowlany

Istotne z punktu widzenia efektywności energetycznej w budownictwie jest Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 czerwca 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego [4], obligujące projektantów do tego, aby nowo projektowane budynki spełniały wymagania prawne oraz do sporządzania dla budynków o powierzchni użytkowej większej niż 1000 m<sup>2</sup> analizy możliwości racjonalnego wykorzystania, o ile są dostępne techniczne, środowiskowe i ekonomiczne możliwości zastosowania wysokoefektywnych systemów alternatywnych zaopatrzenia w energię i ciepło, do których zalicza się zdecentralizowane systemy dostawy energii oparte na energii ze źródeł odnawialnych, kogenerację, ogrzewanie lub chłodzenie lokalne lub blokowe, w szczególności gdy opiera się ono całkowicie lub częściowo na energii ze źródeł odnawialnych, w rozumieniu przepisów Prawa



energetycznego, oraz pompy ciepła. W analizie tej należy:

- a) określić roczne zapotrzebowanie na energię użytkową do ogrzewania, wentylacji, przygotowania ciepłej wody użytkowej oraz chłodzenia obliczone zgodnie z przepisami dotyczącymi metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynków,
- b) wskazać dostępne nośniki energii,
- c) określić warunki przyłączenia do sieci zewnętrznych,
- d) poddać dwa systemy zaopatrzenia w energię analizie porównawczej:
  - system konwencjonalny oraz system alternatywny lub
  - system konwencjonalny oraz system hybrydowy, rozumiany jako połączenie systemu konwencjonalnego i alternatywnego,
- e) zawrzeć obliczenia optymalizacyjno-porównawcze dla wybranych systemów zaopatrzenia w energię,
- f) zawrzeć wyniki analizy porównawczej i wybór systemu zaopatrzenia w energię.

Taki zapis w rozporządzeniu sugeruje wybór rozwiązań opartych na optymalizacji systemu energetycznego budynku. Proces wyboru alternatywnych źródeł opisany w tym rozporządzeniu jest jednak nieprawidłowo umocowany, co najczęściej skutkuje podejmowaniem decyzji niekorzystnych dla OZE. Analiza opłacalności alternatywnych źródeł energii powinna być wykonana na etapie koncepcji, a nie na etapie projektu budowlanego. Zaproponowana w rozporządzeniu analiza OZE wykonywana jest prawie zawsze na końcowym etapie projektu budowlanego, kiedy projekt jest ukończony i wszystkie rozwiązania techniczne są przyjęte. Wprowadzenie zmian na tym etapie nie jest mile widziane. Ustalony zakres dokumentacji bardzo często wymusza pominięcie OZE. Niezbędna jest zasadnicza zmiana procesu projektowego, która wymaga również zmiany w kształceniu architektów i inżynierów, a także zmiany w świadomości inwestorów oraz dobrej woli wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego. Niestety, obecnie na wielu uczelniach z różnych przyczyn ograniczane są zajęcia dydaktyczne w zakresie fizyki budowli, charakterystyki energetycznej, audytu energetycznego oraz efektywności energetycznej. Dodatkowo przyjęty model realizacji inwestycji publicznych, oparty na procedurach

przetargowych, zazwyczaj wyklucza stosowanie OZE. Analiza ekonomiczno-techniczna OZE nie wpływa na ich stosowanie ze względu na błąd proceduralny. Wyniki analizy techniczno-ekonomicznej OZE dostosowuje się do projektu, a powinno być odwrotnie.

## Charakterystyka energetyczna budynku

W znowelizowanym rozporządzeniu w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku [2] wprowadzono bardzo dużo istotnych zmian w zakresie charakterystyki energetycznej budynków. Niektóre zapisy nie są jednak spójne z całym procesem projektowym, a nawet sprzeczne z innymi aktami prawnymi, normami oraz ogólnie przyjętymi zasadami. Nowa metodologia budzi duże wątpliwości. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- przyjęcie definicji podziału na strefy ogrzewane i chłodzone,
- metodologię określania przestrzeni okresowo ogrzewanych,
- definicje powierzchni występujących w budynku i ich wpływ na końcową ocenę budynku,
- sposób uwzględniania oświetlenia w pomieszczeniach nieogrzewanych w bilansie energetycznym budynku,
- brak działu poświęconego wyznaczaniu sprawności instalacji chłodniczych,
- pominięcie wpływu automatyki na zużycie energii na ogrzewanie i chłodzenie,
- przyjęcie zaniżonych lub zawyżonych wskaźników zużycia ciepłej wody,
- przyjęcie zaniżonych (to jest znacznie poniżej minimalnych dopuszczalnych prawem wymagań higienicznych) wskaźników wymiany powierza w pomieszczeniach z wentylacją naturalną,
- konieczność uwzględniania ujemnych zysków energii przy braku metodologii umożliwiającej wykonanie takich obliczeń.

Konsekwencją wprowadzonych zmian są używane nieprawidłowe obliczeniowe wartości energii użytkowej (EU), energii końcowej (EK) oraz energii pierwotnej (EP). W połączeniu z często nieprawidłowo określonymi w Warunkach technicznych wartościami granicznymi na  $EP_{WT}$  powstaje mieszanka wybuchowa.

## Projektowanie budynków według znowelizowanego rozporządzenia w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku dla budynków mieszkalnych

Projektowanie charakterystyki energetycznej budynków spełniającej obecne wymagania prawne jest dziś wyzwaniem. Spełnienie wymagań prawnych określonych w Warunkach technicznych czasami nie jest możliwe. Z tego powodu stosowane są różne sztuczki i obliczeniowe akrobacje, aby spełnić warunek dotyczący energii pierwotnej.

Nie ma to nic wspólnego z późniejszą eksploatacją budynku, a opisana w charakterystyce energochłonność jest w takich wypadkach fikcją. Przykłady zamieszczone poniżej obrazują trudności, z jakimi musi się zmierzyć projektant.

### Budynki mieszkalne jednorodzinne i wielorodzinne

Zaprojektowanie budynków spełniających nadrzędne wymagania higieniczne z wykorzystaniem wentylacji naturalnej wymusza na inwestorze zastosowanie innych, dość kosztownych zabiegów. Analizy ekonomiczne zamieszczone w tabeli 3.

**Tabela 3.** Analizy możliwości spełnienia wymagań prawnych oraz higienicznych przy projektowaniu zużycia ciepłej wody na 1 osobę

Zakres działań		EP <sub>WT2013</sub> (w kWh/m <sup>2</sup> rok)	EP wariantu (w kWh/m <sup>2</sup> rok)	Dodatkowe koszty (w zł/m <sup>2</sup> pu)
W0	WT2013 wymagania szczegółowe	105	137,99	0
W1	Poprawa wszystkich parametrów + wentylacja z nawiewnikami ciśnieniowymi	105	104,1	147,23
W2	Wentylacja mechaniczna z rekuperacją + W0	105	101,56	179,28
W3	Kolektory słoneczne + lepszy styropian na ściany	105	101,81	180,4
W4	Węzeł cieplny + W0	105	93,74	0
W5	Pompa ciepła + W0	105	100,46	231,51
W6	Kotłownia na biomasę + W0	105	34,33	155,37

Spełnienie wymagań szczegółowych uniemożliwia spełnienie wymagań ogólnych bez działań mających wpływ na jakość energetyczną budynku i bez dodatkowych kosztów inwestycji. Jedynie wtedy, gdy inwestor ma dostępne ciepło z elektrociepłowni, nie są konieczne dalsze działania. Jeżeli nie mamy możliwości wykorzystania ciepła sieciowego, to zwiększone koszty inwestycyjne wynoszą na przykład dla Wrocławia minimum 150 zł/m<sup>2</sup>. Przy mniej korzystnej lokalizacji koszty będą znacznie większe. Realizacja inwestycji w systemie deweloperskim spowoduje wzrost kosztów mieszkania o minimum 300 zł/m<sup>2</sup>, a zatem mieszkanie o powierzchni 50 m<sup>2</sup> będzie droższe o 15 000 zł, czyli o 6%. Niby niedużo, jednak przy analizie zdolności kredytowej ma to duże znaczenie. Dla korzystających z wieloletnich kredytów hipotecznych zadłużenie ostatecznie może wzrosnąć do niemal 50 000 zł.

Wystarczy jednak nie przejmować się nadrzędnymi wymaganiami higienicznymi i przyjąć wymianę powietrza zgodnie ze znowelizowanym rozporządzeniem w sprawie metodologii obliczania

charakterystyki energetycznej [2]. Wtedy bez większych problemów będzie można spełnić minimalne wymagania prawne dotyczące EP. Przyjęcie zaniżonych wartości wymiany powietrza jest sprzeczne z nadrzędną zasadą, to jest spełnieniem wymagań higienicznych. Znowelizowane rozporządzenie sankcjonuje niewystarczającą wentylację i – pośrednio – rozwój pleśni. Obliczanie zagadnień wilgotnościowych zgodnie z obowiązującymi normami stoi w sprzeczności z zapisami rozporządzenia [2]. Tak czy inaczej projekty będą zawierały rozbieżności, a konsekwencje będą ponosić projektanci. Pojawiają się pytania: co się stanie, gdy zaprojektowany budynek będzie spełniał wymagania higieniczne, a w świadectwie będą zaniżone wartości wymiany powietrza wynikające ze znowelizowanego rozporządzenia [2], albo gdy projektant będzie pracował zgodnie z wytycznym tego rozporządzenia i w konsekwencji doprowadzi to do rozwoju korozji biologicznej oraz do zaburzeń zdrowotnych u użytkowników? Czy w tej sytuacji można przemilczeć te kwestie? Chyba nie.

**Tabela 4.** Porównanie wymagań higienicznych oraz wskaźników wymiany powietrza wynikających ze znowelizowanego rozporządzenia w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku dla budynków mieszkalnych z wentylacją naturalną

Dane o budynku, lokalu			Wymiana wg RMIiR 2014 (metodologia sporządzania charakterystyk)		Minimalna wymiana higieniczna
Lokal	A (w m <sup>2</sup> )	V (w m <sup>3</sup> )	Vve,1,s (w m <sup>3</sup> /s)	Vve,1,n (w m <sup>3</sup> /h)	V hig. (w m <sup>3</sup> /h)
mieszkanie	48	129,6	0,32	15,4	100
dom jednorodzinny	126	340,2	0,31	39,1	137,6
klatki schodowe	16,52	44,604	0,43	7,1	22,3
klatki schodowe	16,52	49,56	0,22	3,6	24,8
klatki schodowe	16,52	44,604	0,43	54,2	22,3

**Tabela 5.** Porównanie wymagań higienicznych oraz wskaźników wymiany powietrza wynikających ze znowelizowanego rozporządzenia w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku dla budynków użyteczności publicznej z wentylacją naturalną

Budynek użyteczności publicznej	Liczba użytkowników	A (w m <sup>2</sup> )	V (w m <sup>3</sup> )	Vve,1,s (w m <sup>3</sup> /s)	Vve,1,n (w m <sup>3</sup> /h)	V hig. (w m <sup>3</sup> /h)
biurowy	135	2700	9450	0,56	1512	2700
oświatowy	225	2700	9450	0,56	1512	4500
opieki zdrowotnej	135	1350	4320	0,42	567	2700
gastronomia	54	900	3150	0,42	378	1080
handel i usługi	120	1200	6000	0,33	396	2400
sport	35	710	3905	0,42	298,2	700
zamieszkania zbiorowego	132	2200	5940	0,42	924	2640
magazyny	8	1575	7875	0,08	126	160

### Hala sportowa z kolektorami słonecznymi

Kolejnym analizowanym przykładem jest hala sportowa z zapleczem zlokalizowana na Śląsku. Sala gimnastyczna spełnia wymagania stawiane budynkom pasywnym,  $EU = 14,96 \text{ W/m}^2\text{K}$ , nie spełnia jednak obecnych wymagań prawnych. Parametry techniczne hali zamieszczono w tabeli 6.

**Tabela 6.** Podstawowe parametry techniczne hali sportowej

Przeznaczenie budynku		Hala sportowa z zapleczem
Uśr przegród nieprzezroczystych		(w W/m <sup>2</sup> K)
		0,151
Uśr przegród przezroczystych		(w W/m <sup>2</sup> K)
		0,9
Wentylacja	rodzaj	mechaniczna, nawiewno-wywiewna
	średnioroczna sprawność rekuperacji	(w %)
		80
Odnawialne źródła energii (OZE)		tak/nie
		tak – kolektory słoneczne
System grzewczy, współczynnik nieodnawialnej energii pierwotnej (w)		kotłownia gazowa kondensacyjna, w = 1,1

Wymagania w zakresie EP oraz wyniki obliczeń budzą ogromne wątpliwości. Porównanie wymagań dotyczących EP i wartości obliczeniowych charakterystyki energetycznej zamieszczono w tabeli 7.

**Tabela 7.** Weryfikacja spełnienia wymagań prawnych dla hali sportowej o  $EU = 14,96 \text{ kWh/m}^2\text{rok}$  zasilanej z kondensacyjnej kotłowni gazowej z kolektorami słonecznymi na c.w.u. (w  $\text{kWh/m}^2\text{rok}$ )

EP budynku hali sportowej z zapleczem	195,93
EP wg WT 2014	165
EP wg WT 2017	160
EP wg WT 2021	95

Przy tak sprecyzowanych warunkach technicznych spełnienie wymagań prawnych jest niemożliwe bez wprowadzenia sztuczek obliczeniowych. Udział poszczególnych wartości składowych EP przedstawiono w tabeli 8.

**Tabela 8.** Składowe energii pierwotnej (EP) w budynku hali sportowej (w  $\text{kWh/m}^2\text{rok}$ )

EP c.o. i wentylacja	21,1
EP c.w.u.	4,76
EP chłodzenie	-
EP energia pomocnicza	41,65
EP oświetlenie	128,42

**Tabela 9.** Podstawowe parametry techniczne budynku usługowo-handlowego

Przeznaczenie budynku		Budynek usługowo-handlowy
Uśr przegród nieprzezroczystych		(w $\text{W/m}^2\text{K}$ ) 0,167
Uśr przegród przezroczystych		(w $\text{W/m}^2\text{K}$ ) 1,035
Wentylacja	rodzaj	mechaniczna, nawiewno-wywiewna
	średnioroczna sprawność rekuperacji	(w %) 65
Odnawialne źródła energii (OZE)		tak/nie nie
System grzewczy, współczynnik nieodnawialnej energii pierwotnej (w)		elektrociepłownia, w = 0,8

**Tabela 10.** Analiza wartości energii pierwotnej (EP) w stosunku do różnych wymagań prawnych (w  $\text{kWh/m}^2\text{rok}$ )

EP – oceniany budynek	275,62
EP wg WT 2014	182,83
EP wg WT 2017	177,83
EP wg WT 2021	112,83

Budynek nie spełnia wymagań prawnych obowiązujących już w 2014 roku. Rozbieżności między minimalnymi wymaganiami a wartościami obliczeniowymi są duże. Istnieją niewielkie rezerwy

Jak widać z danych w tabeli 8, istnieją rezerwy na oświetleniu. Pierwotnie zastosowano rozwiązania energooszczędne, jednak najnowsze rozwiązania techniczne pozwalają zmniejszyć EP na oświetleniu jeszcze o około 20%, jednak zabieg taki jest stosunkowo kosztowny i nie rozwiąże problemu. Obiekt sportowy według biznesplanu ma być użytkowany od godziny 6 do 22, a nawet 23, i to przez cały rok. Czas działania oświetlenia jest stosunkowo długi i wraz z zabiegami porządkowymi wynosi około 4160 h/rok. Sytuacja uległaby znacznemu pogorszeniu, gdyby obiekt zlokalizowano w mniej korzystnej strefie klimatycznej.

### Budynek handlowo-usługowy

Budynek o funkcji handlowo-usługowej (galeria handlowa) jest zlokalizowany w Lublinie. Zasilanie oparto na ciepłe z elektrociepłowni (w = 0,8). Obliczony wskaźnik energii użytkowej  $EU = 35 \text{ kWh/m}^2\text{rok}$ . Podstawowe parametry techniczne budynku zamieszczono w tabeli 9, a ich analizy – w tabelach 10 i 11.

**Tabela 11.** Składowe energii pierwotnej (EP) w budynku usługowo-handlowym (w  $\text{kWh/m}^2\text{rok}$ )

EP c.o. i wentylacja	28,00
EP c.w.u.	27,11
EP chłodzenie	13,44
EP energia pomocnicza	71,85
EP oświetlenie	135,22

w oświetleniu oraz w energii pomocniczej, ale rozwiązania te są stosunkowo kosztowne, nie mają uzasadnienia ekonomicznego i zastosowanie ich nie pozwoli spełnić wymagań prawnych dotyczących EP.



## Obiekt edukacyjno-szkoleniowy z halą do zajęć praktycznych

Budynek został zaprojektowany zgodnie z zasadami obowiązującymi dla budynków pasywnych. Obiekt zlokalizowano w Bielawie na Dolnym Śląsku. Parametry techniczne budynku przedstawiono w tabeli 12, analizę wymagań prawnych – w tabeli 13.

**Tabela 12.** Podstawowe parametry techniczne budynku edukacyjno-szkoleniowego

Przeznaczenie budynku		Ośrodek kształcenia zawodowego
Uśr przegród nieprzezroczystych		(w W/m <sup>2</sup> K)
		0,117
Uśr przegród przezroczystych		(w W/m <sup>2</sup> K)
		0,731
Wentylacja	rodzaj	mechaniczna, nawiewno-wywiewna
	średnioroczna sprawność rekuperacji	(w %)
		80
Odnawialne źródła energii (OZE)		tak/nie
		tak
System grzewczy, współczynnik nieodnawialnej energii pierwotnej (w)		pompa ciepła COP, w = 4

**Tabela 13.** Analiza wymagań prawnych w zakresie energii pierwotnej (EP) dla budynku edukacyjno-szkoleniowego (w kWh/m<sup>2</sup>rok)

EP – oceniany budynek	121,72
EP wg WT 2014	133,98
EP wg WT 2017	128,98
EP wg WT 2021 (2019)	88,98

Zaprojektowany pasywny budynek edukacyjno-szkoleniowy obecnie spełnia minimalne wymagania prawne, jednak w 2019 roku zaprojektowanie takiego samego budynku nie będzie już możliwe.

## Basen

Na koniec zostaną zaprezentowane wyniki obliczeń charakterystyki energetycznej basenu zlokalizowanego w Gliwicach. Podstawowe parametry techniczne basenu zamieszczono w tabeli 14.

**Tabela 14.** Podstawowe parametry techniczne budynku

Przeznaczenie budynku		Basen z zapleczem
Uśr przegród nieprzezroczystych		(w W/m <sup>2</sup> K)
		0,13
Uśr przegród przezroczystych		(w W/m <sup>2</sup> K)
		0,9
Wentylacja	rodzaj	mechaniczna, nawiewno-wywiewna
	średnioroczna sprawność rekuperacji	(w %)
		75
Odnawialne źródła energii (OZE)		tak/nie
		tak – kolektory słoneczne
System grzewczy, współczynnik nieodnawialnej energii pierwotnej (w)		kotłownia gazowa kondensacyjna, w = 1,1

Zaprojektowane rozwiązania techniczne przewyższają wymagania szczegółowe zawarte w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [1], jednak budynek nie może spełnić wymagań w zakresie EP. Oczywiście istnieją pewne rezerwy na oświetleniu i urządzeniach pomocniczych, jednak są kosztowne i nie pozwolą nawet zbliżyć się do wielkości wymaganych prawnie.

**Tabela 15.** Składowe energii pierwotnej (EP) w budynku basenu z zapleczem (w kWh/m<sup>2</sup>rok)

EP c.o. i wentylacja	404,3
EP c.w.u.	4,14
EP chłodzenie	–
EP energia pomocnicza	52,53
EP oświetlenie	125,69

**Tabela 16.** Analiza wymagań prawnych w zakresie energii pierwotnej (EP) dla budynku basenu z zapleczem (w kWh/m<sup>2</sup>rok)

EP – oceniany budynek	586,66
EP wg WT 2014	164
EP wg WT 2017	159
EP wg WT 2021	94,52

Sytuacja oczywiście ulega znacznemu pogorszeniu dla budynków zlokalizowanych w ostrzejszym klimacie.

## Podsumowanie

Przykłady można by mnożyć. Przeanalizowaliśmy możliwości spełnienia wymagań prawnych w innych obiektach użyteczności publicznej: szkołach, hotelach, budynkach, obiektach handlowych i produkcyjnych. W każdym natrafiliśmy na duże trudności ze spełnieniem wymagań prawnych, głównie w zakresie energii pierwotnej. Oczekiwane wartości ostatecznie zostały uzyskane przez zastosowanie różnych sztuczek, nie do końca zgodnych z przewidywaną pracą budynku oraz wymaganiami prawnymi. Oczywiście, nie w każdym wypadku zabiegi takie były konieczne, jednak jeżeli chodzi o budynki użyteczności publicznej, problem ten występował za często i co gorsza, jego rozwiązanie nie było łatwe.

W podsumowaniu warto zebrać zdobyte doświadczenia w postaci uogólnień, które nie w każdym wypadku mogą stwarzać trudności projektowe. Z doświadczenia można już jednak dziś powiedzieć, że trudności w spełnieniu minimalnych wymagań w zakresie EP wystąpią na pewno, gdy projektowany będzie budynek, w którym:

- ze względów higienicznych niezbędna jest duża wymiana powietrza, większa niż 3 kubatury wewnętrzne budynku (na przykład drukarnie, kina, baseny, obiekty sportowe),
- wysokość kondygnacji w świetle jest większa niż 3,5 m, a budynek jest obiektem użyteczności publicznej i został wyposażony w wentylację mechaniczną,
- oświetlenie działa przez długi czas, a wymagania co do jakości oświetlenia są wysokie,
- temperatura wewnętrzna jest wyższa niż 24°C i występuje zwiększona wymiana powietrza,

- powierzchnia pomieszczeń wyposażonych w oświetlenie jest nieogrzewana (na przykład hale magazynowe nieogrzewane wraz z ogrzewanymi pomieszczeniami socjalnymi o stosunkowo małych powierzchniach).

Konkluzja jest raczej smutna. Do zwykłych trudności w realizacji inwestycji dochodzą bariery prawne, które komplikują proces inwestycyjny, a w niektórych wypadkach wręcz uniemożliwiają jego realizację zgodnie z obowiązującym prawem. Dziwi tylko bierna postawa zainteresowanych, to jest izb inżynierów i architektów, bezpośrednio zainteresowanych powyższymi zagadnieniami.

## Literatura

1. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, Dz. U. Nr 75, poz. 690, z późn. zm.
2. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 czerwca 2014 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw charakterystyki energetycznej, Dz. U. poz. 888 (ogłoszone 2 lipca 2014 r., obowiązujące od 3 października 2014 r.).
3. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie metodologii obliczania charakterystyki energetycznej budynku i lokalu mieszkalnego lub części budynku stanowiącej samodzielną całość techniczno-użytkową oraz sposobu sporządzania i wzorów świadectw ich charakterystyki energetycznej, Dz. U. Nr 201, poz. 1240.
4. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 21 czerwca 2013 roku zmieniające rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego, Dz. U. poz. 762.
5. Ustawa z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków, Dz. U. poz. 1200.
6. Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz. U. poz. 478.
7. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Dz. Urz. UE L 153/13.

Jerzy Żurawski – współtworzy programy komputerowe wspomagające obliczenia cieplne budynków. Wykładowca zagadnień dotyczących fizyki cieplnej budowli

■ Małgorzata Pilinkiewicz

■ Piotr Buśko

## ŚLĄSKIE – POZYTYWNA ENERGIA WŚRÓD ARCHITEKTÓW IZBY ARCHITEKTÓW RP I SARP O/KATOWICE

### Prawo inwestycyjne a jakość życia w odniesieniu do konkursów architektonicznych na twórcze prace projektowe w dziedzinie architektury i urbanistyki

Pozyskiwanie pracy i zleceń to ta część zawodu architekta, której od zawsze towarzyszą rywalizacja i konkurencja. To codzienność pracy architekta, z którą mamy do czynienia nie od dziś. Przeglądając się znakomitym realizacjom z odległej przeszłości oraz z obecnego okresu działalności Izby Architektów, nie mamy wątpliwości, że to, co dzisiaj podziwiamy jako dzieła architektury, ikony przeszłości, to wynik konkurencji naszych poprzedników, budowniczych i mistrzów architektury oraz urbanistyki.

Jedna z piramid egipskich, którą zachwycają się turyści z całego świata, to efekt burzy mózgów i propozycji dwóch budowniczych. Podziwiana i znana wszystkim kopia katedry Santa Maria del Fiore jest wynikiem konkursu wygranego przez Filippa Brunelleschiego. Projekt wieży Eiffla, zbudowanej specjalnie na paryską wystawę światową w 1889 roku, był jedną z wielu złożonych wtedy propozycji.

Idea konkurencji w konkursach architektonicznych w środowisku śląskich architektów ma znakomite tradycje. Lata międzywojenne były okresem rozwoju polskiej architektury na Śląsku, a jej przykłady wyznaczały nowe kierunki w budownictwie i architekturze. Hala targowa w Katowicach, zaprojektowana przez Lucjana Sikorskiego i Stefana Bryłę, to przykład pierwszego na tym terenie centrum handlowego, w którym znalazło się ponad 400 stoisk oraz 12 basenów rybnych otoczonych przez 30 sklepów, a także filia urzędu pocztowego i kasy oszczędności. Stalowa konstrukcja budynku była pierwszą spawaną konstrukcją stalową o tak dużych rozpiętościach. Niestety, nie przetrwała konfrontacji ze współczesną świadomością spuścizny i tożsamości. Podejmujący decyzję o jej wyburzeniu i wybudowaniu na jej miejscu, już bez konkursu, współczesnego, kolejnego komercyjnego supermarketu, nie

widzieli ani emocjonalnego, ani architektonicznego potencjału w myśli naszych poprzedników. Zabrakło woli do konfrontacji ze współczesną myślą wykorzystania tego, co przetrwało kilkadziesiąt lat.

Inne ważne miejsca na mapie Katowic z lat 50. XIX wieku oraz 30. XX wieku to nieistniejący już budynek dworca kolejowego w Katowicach oraz drapacz chmur będący symbolem nowoczesnej i wyprzedzającej epokę myśli architektonicznej i konstrukcyjnej. Z kolei w latach 60. i 70. XX wieku powstał symbol miasta i Śląska – hala widowiskowo-sportowa Spodek, autorstwa Macieja Gintowta, Macieja Krasińskiego, Andrzeja Żórawskiego i Wacława Zalewskiego.

Ta mieszanka stylów i poglądów na architekturę oraz ścierania się myśli architektów ze Śląska i innych regionów Polski ma kontynuację w XXI wieku. Konkursy na twórcze prace projektowe, zwłaszcza w zakresie obiektów publicznych, od lat organizowane przy współdziałaniu SARP O/Katowice, przyzwyczyły architektów do tego, że jest to droga nie tylko pozyskania pracy, a dla inwestorów – najlepszego rozwiązania, lecz także skonfrontowania swych umiejętności i sposobu myślenia o architekturze, urbanistyce i kształtowaniu przestrzeni z innymi architektami. To również droga do podwyższania poziomu swoich umiejętności projektowania oraz prowadzenia dialogu z inwestorem.

W wyniku konkurencji myśli architektów zarówno z Polski, jak i Europy, powstają najważniejsze inwestycje w Katowicach: Akademia Muzyczna (Konior Studio), Sąd Okręgowy (Archistudio Studniarek+Pilinkiewicz), Nowe Muzeum Śląskie (Riegler Riewe Architekts), Międzynarodowe Centrum Kongresowe (JEMS Architekci), będące przykładem sukcesu nie tylko myśli architektonicznej, ale i procesu inwestycyjnego.

Proces inwestycyjny rozpoczynający się konkursem architektonicznym jest szansą na sukces planów inwestora w zestawieniu z myślą projektanta. Realizacja inwestycji to współpraca wielu uczestników procesu budowlanego. Istotą są wspólne cele

i kierunki działania inwestora i architekta, który jest partnerem i doradcą w zamierzeniu budowlanym. Właściwe relacje pomiędzy inwestorem, architektem i wykonawcą otwierają drogę do udanej realizacji.

Koszty projektowania to zaledwie około 5% kosztów inwestycji. Dobrze zainwestowane środki na projektowanie to nie tylko sukces w realizacji obiektu, ale również wymierne finansowe skutki użytkowania i sprawdzenia się budynku w czasie. Dlatego istotnym elementem inwestycji jest wybór sposobu pozyskania twórczej myśli projektowej.

Wybór projektanta i projektu może być dokonany w formie jednej z kilku procedur: przetargu, „zaprojektuj i wybuduj” lub konkursu architektonicznego. Każda z tych form ma swoje zalety i wady.

W przetargu zaletą jest niska cena projektu, a także możliwość narzucenia krótkich terminów realizacji, głównymi wadami zaś są: brak możliwości wyboru projektanta profesjonalisty oraz zakup kota w worku, gdyż przy braku kryterium architektonicznego, oferta jest wybierana według ceny, a nie jakości pracy. Trudna jest także do określenia wartości inwestycji, a wyborem projektu nie są zainteresowane media ani społeczeństwo.

„Zaprojektuj i wybuduj” to szybka procedura inwestycyjna służąca do wyboru oferenta mającego przygotować projekt i zrealizować go. Cena realizacji jest określona już w pierwszej fazie inwestycji. Trudności pojawiają się przy uzależnieniu się inwestora od wykonawcy, nacisku wykonawcy na projektantów w celu ograniczenia wartości inwestycji, maksymalizacji zysków wykonawcy kosztem niskiej jakości rozwiązań projektowych i wykonawczych, bez skutecznej kontroli ze strony inwestora. Wadą jest także brak zainteresowania mediów i społeczeństwa.

Konkurs architektoniczny umożliwia dokonanie wyboru spośród wielu koncepcji, ze wskazaniem na najlepsze rozwiązanie spełniające kryteria zamawiającego. Ta forma daje także możliwość włączenia społeczeństwa w dyskusję nad przygotowaniem, przeprowadzeniem i rozstrzygnięciem konkursu oraz szybkie przejście do projektowania i realizacji po dokonaniu wyboru. Realizacje będące wynikiem konkurencji konkursowej są nieprzeciętne.

W organizacji konkursów partnerem inwestora staje się środowisko architektów skupione w Stowarzyszeniu Architektów Polskich oraz Izbie Architektów RP, mające wieloletnie doświadczenie w organizowaniu konkursów, setki zrealizowanych obiektów będących rezultatem wyboru

konkursowego, grono profesjonalistów z kolegium Sędziów Konkursowych SARP, rekomendowanych przez samorząd zawodowy architektów.

Profesjonalizm uczestników konkursu oraz sędziów konkursowych jest gwarancją najwyższych standardów usług projektowych, czynności zawodowych i postawy moralnej, jakiej oczekuje od architekta projektanta zamawiający. Wykonywanie zawodu architekta polega bowiem na współtworzeniu kultury przez projektowanie architektoniczne budynków i obiektów, ich przestrzennego otoczenia oraz realizacji, nadzór nad procesem ich powstawania, a także na edukacji architektonicznej.

Profesjonalizm środowiska zawodowego wiadać w dobrej i efektywnej współpracy SARP i IARP w ramach porozumienia w sprawie organizacji konkursów na twórcze prace projektowe w dziedzinie urbanistyki i architektury, zawartego pomiędzy oddziałami SARP w Katowicach, Bielsku-Białej i Częstochowie a Śląską Okręgową Izbą Architektów w maju 2015 roku. Celem porozumienia jest wspólne dopracowanie procedur konkursowych, eliminowanie ewentualnych problemów występujących w konkursach realizacyjnych, dążenie do podnoszenia procedur konkursowych na możliwie wysoki i korzystny dla inwestora oraz członków organizacji poziom. Profesjonalizm rekomendowanych sędziów konkursowych, szkolonych przez samorząd z obowiązujących przepisów prawa, ze wsparciem obsługi prawnej przy weryfikacji i tworzeniu warunków konkursowych, prowadzą do spełnienia oczekiwań inwestorów w stosunku do projektantów i organizatorów konkursów.

Jak pokazują ponadczasowe obiekty powstałe i w przeszłości, i w czasach współczesnych w wyniku konkurencji myśli architektonicznej oraz kryteriów i oczekiwań inwestorów, konkursy to szansa i potencjał zarówno dla tych, którzy budują oraz finansują przedsięwzięcie, jak i dla tych, których twórcza myśl rozpoczyna proces inwestycyjny. Mający wspólne cele inwestor i architekt stają się partnerami w procesie inwestycyjnym, którego sukces zależy od ich relacji, a także od wzajemnego zaufania. Beneficjentami tego procesu jesteśmy my wszyscy, użytkownicy budynków i przestrzeni powstałych w wyniku takiej współpracy.

Małgorzata Pilinkiewicz – architekt IARP, Przewodnicząca Rady Śląskiej Okręgowej Izby Architektów RP

Piotr Buśko, architekt IARP, Prezes SARP, Oddział Katowice



■ Wojciech Sokal

## PRAWO INWESTYCYJNE W OCENIE INŻYNIERÓW BUDOWNICTWA

### Wolność, Tomku, w swoim domku

Prawo inwestycyjne – biorąc pod uwagę kontekst tematu konferencji – należy rozumieć jako zbiór przepisów regulujących proces inwestycyjno-budowlany. Jednym z podstawowych praw inwestora, właściciela nieruchomości, jest prawo do zabudowy własnej działki. Prawo to jest pochodną prawa własności. Na gruncie kodeksu cywilnego właściciel może korzystać z rzeczy i rozporządzać nią zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego. To zastrzeżenie powoduje, że własność, i tym samym prawo do zabudowy, nie jest prawem absolutnym i nieograniczonym. Granice prawa do zabudowy wynikają zarówno z norm prawa cywilnego, jak i prawa administracyjnego.

Normy administracyjno-prawne zawarte są głównie w przepisach z zakresu szeroko pojętego prawa budowlanego (w tym w przepisach techniczno-budowlanych), w przepisach o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w innych aktach prawnych dotyczących ochrony: środowiska, przyrody, gruntów rolnych i leśnych, zabytków oraz w prawie wodnym, geologicznym i górniczym.

W procesie inwestycyjno-budowlanym zachodzi więc konieczność wyważenia między interesem indywidualnym inwestora, interesem publicznym a interesem właścicieli sąsiednich nieruchomości.

### Kiedy w końcu zlikwidują Izby?

Do ochrony ładu architektoniczno-przestrzennego oraz budowlanego powołane zostały odpowiednie organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego. Część zadań w tym zakresie ustawodawca powierzył samorządom zawodowym (Izbie Architektów i Izbie Inżynierów Budownictwa). To przekazanie Izdom kompetencji o charakterze publicznym jest jedną z form decentralizacji zadań publicznych, która ma na celu poprawę funkcjonowania państwa.

Członek danej Izby, w tym inżynier budownictwa, ma w związku z tym w procesie inwestycyjno-budowlanym dbać zarówno o interes prywatny inwestora, jak i interes publiczny. Nieodłącznym elementem uczestnictwa inżyniera w procesie inwestycyjnym jest więc styczność z przepisami prawa.

Wydaje się racjonalny taki model funkcjonowania aparatu administracyjnego oraz Izb, w którym nad ładem architektoniczno-budowlanym oraz nad ochroną interesu prywatnego sąsiadów czuwają organy administracji architektoniczno-budowlanej i nadzoru budowlanego, a za właściwe wprowadzanie i realizowanie rozwiązań budowlanych w procesie inwestycyjnym są odpowiedzialni członkowie Izb. Obecne rozwiązania prawne nie umożliwiają jednak w pełni realizacji wspomnianej funkcji przez Izby i ich członków.

### Szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie

Przepisy regulujące proces inwestycyjny w ocenie inżynierów budownictwa są bardzo często skomplikowane, niejednoznaczne i niestabilne. Nie oznacza to jednak, że w obecnym systemie prawnym większość rozwiązań należy uznać za błędne.

Jest oczywiste, że działania legislacyjne nie mogą doprowadzić do tego, aby organy państwa wyzbyły się narzędzi oddziaływania na proces inwestycyjny. Instrumentem, który ma decydujące znaczenie dla zagwarantowania należytej ochrony praw osób trzecich w wypadku inwestycji budowlanych, jest postępowanie administracyjne. Tej publicznoprawnej ochrony praw właściciela nieruchomości sąsiedniej nie zastąpią instrumenty cywilnoprawne, przewidziane w kodeksie cywilnym, gdyż co do zasady działają one po naruszeniu prawa, a zapobieganie naruszeniom w tej formie jest zazwyczaj długotrwałe, mało skuteczne i kosztowne. Ta konieczność umożliwienia państwu przed realizacją inwestycji pełnienia funkcji kontrolnej nad rozstrzygnięciami w zakresie ładu przestrzennego i zabezpieczeniem słusznego interesu osób trzecich jest jednym z głównych wymogów, które należy mieć na uwadze w razie proponowania zmian w prawie.

## Defragmentacja dysku

Regulacje dotyczące procesu budowlano-inwestycyjnego są rozproszone w znacznej liczbie aktów prawnych. Przyjmuje to formę tak zwaną fragmentaryzacji. Pozwolenie na budowę prawie zawsze musi być poprzedzone wydaniem innych aktów administracyjnych, takich jak: decyzja środowiskowa, pozwolenie wodnoprawne, zgoda konserwatora zabytków itd.

Warto byłoby w przyszłości rozważyć możliwość zatwierdzania projektu przez powołane do tego zespoły zatwierdzania dokumentacji projektowej, których zadaniem byłoby na końcowym etapie postępowania wydanie zintegrowanej decyzji o pozwoleniu na budowę. Zespoły te powinny się składać z przedstawicieli poszczególnych wydziałów, m.in. budownictwa i architektury, ochrony środowiska, UOZ, RDOŚ i innych instytucji uzgadniających. W toku postępowania administracyjnego, po zapoznaniu się z wnioskiem, projektem i załącznikami, przeprowadzane byłyby w zależności od potrzeb rozprawy administracyjne z udziałem stron i projektantów. Po każdej z nich byłyby formułowane postanowienia o konieczności wprowadzenia zmian i uzupełnienia braków w projekcie. Na końcu postępowania byłaby wydawana zintegrowana decyzja o pozwoleniu na budowę, która rozstrzygałaby sprawy w zakresie obecnego pozwolenia na budowę, pozwolenia wodnoprawnego, pozwolenia konserwatorskiego, w niektórych wypadkach decyzji środowiskowej, uzgodnienia z zarządcą dróg, uzgodnienia przebiegu sieci i przyłączy itd. Taka forma postępowania przeprowadzana przed jednym urzędem – jakkolwiek wymagająca znacznych zmian legislacyjnych i organizacyjnych – pozwoliłaby na skrócenie czasu uzyskania wszystkich kolejnych pozwoleń, uzgodnień i decyzji. Byłoby to skutecznym rozwiązaniem problemu „fragmentaryzacji” postępowania.

Prowadzone obecnie prace nad kodeksem budowlanym czy – docelowo – urbanistyczno-budowlanym mają zapewne uporządkować przepisy dotyczące przeprowadzenia procesu budowlanego. Trzeba sobie jednak zdawać sprawę, że o ile jest możliwe zgrupowanie istotnych przepisów w zakresie prawa budowlanego i zagospodarowania przestrzennego w jednym akcie prawnym, o tyle nie wydaje się realne, aby to uporządkowanie mogło być przeprowadzone dla pozostałych ustaw, tylko częściowo wpływających na proces

inwestycyjno-budowlany. Nie ma prostych możliwości skupienia w jednej ustawie uregulowań dotyczących budownictwa, zawartych w aktach o zupełnie odmiennym charakterze, na przykład w ustawie o ochronie zabytków, prawie wodnym, ustawie o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie itd.

## Totalna obniżka cen – wszystko 70% taniej

Cały proces inwestycyjno-budowlany można podzielić na trzy fazy: fazę przygotowawczą, fazę projektowania oraz fazę realizacji i przekazania do eksploatacji. Faza przygotowawcza obejmuje planowanie oraz rozpoznawanie przez inwestora – a także projektanta – możliwych zagrożeń dla zamierzenia inwestycyjnego. Analizuje się teren inwestycji pod kątem stanu prawnego nieruchomości, sytuacji planistycznej, dostępności mediów, dostępności komunikacyjnej, uwarunkowań geotechnicznych, dotyczących ochrony środowiska i zabytków. Ważnym elementem tego etapu jest oczywiście część finansowa i ekonomiczna. W tej początkowej fazie udział inżyniera budownictwa jest zazwyczaj niewielki, chyba że dotyczy to inwestycji liniowych i infrastrukturalnych.

W wypadku inwestora publicznego przeprowadzenie następnych faz wiąże się z koniecznością realizacji zamówienia publicznego na opracowanie dokumentacji projektowej, a następnie na wykonanie robót budowlanych. Na tym polu można zaobserwować kilka niepożądanych zjawisk. Jednym z nich jest brak pełnej jawności w wypadku rozstrzygnięcia ofert dla zamówień poniżej progu 30 000 euro (zarówno na prace projektowe, nadzory, jak i niewielkie roboty budowlane). Zamówienia takie nie są realizowane na podstawie przepisów ustawy o zamówieniach publicznych – co jest słusznym rozwiązaniem – lecz na podstawie przepisów kodeksu cywilnego. Brakuje jednak obowiązkowego etapu publicznego otwarcia ofert, co otwiera pole do nadużyć przy wyborze oferenta.

Kolejnym problemem w wypadku wielu przetargów publicznych jest kwestia terminu wykonania usługi (prac projektowych i robót budowlanych). Bardzo często wymagany termin opracowania dokumentacji nie uwzględnia rzeczywistego czasu potrzebnego na opracowanie wielobranżowego projektu, uzyskania opinii, uzgodnień oraz prawomocnych decyzji administracyjnych. Czas realizacji zadania jest bardzo często narzucany przez

zamawiającego, biorącego pod uwagę tylko konieczność terminowego wydatkowania środków publicznych. Nie uwzględnia się tego, że sporządzenie dobrego projektu nie powinno odbywać się w pośpiechu, lecz wymaga przeprowadzenia prac koncepcyjnych i analiz. Podobnie w wypadku robót budowlanych przy ustalaniu terminu ich zakończenia często pomija się niezbędny czas potrzebny na przeprowadzenie danego procesu i cyklu technologicznego budowy. Takie sytuacje bardzo często wykorzystują pracownie projektowe, projektanci i wykonawcy, dla których jakość sporządzanej dokumentacji projektowej i usług budowlanych jest sprawą drugorzędną. Zjawisko to rodzi też podejrzenie o pozaprawne praktyki, takie jak awansowanie protokołów odbioru projektu czy robót, skoro gołym okiem widać, że w tak krótkim czasie nie ma możliwości terminowego opracowania dokumentacji czy wykonania robót. Pomocne w tym względzie mogłyby się okazać jasne regulacje prawne nakładające na inwestora publicznego obowiązek takiego określania terminu wykonania usługi, który uwzględniałby rzeczywisty, realny czas potrzebny na wykonanie zadania.

### **Zmiany, zmiany i jeszcze raz zmiany**

Faza projektowania wiąże się z udziałem w niej projektantów – architekta i projektantów branżowych. Z punktu widzenia inżynierów budownictwa konieczne i zasadne jest wprowadzenie obowiązku opracowywania projektów wykonawczych i prowadzenia robót nie tylko na podstawie projektu budowlanego, lecz również projektu wykonawczego, będącego uszczegółowieniem rozwiązań ujętych w projekcie budowlanym. Wiązałoby się to z koniecznością opracowania ogólnych standardów dla projektów wykonawczych. Podobne standardy są konieczne dla opinii i ekspertyz oraz dla zakresu przeprowadzania przeglądów okresowych budynku. Brak takich uregulowań jest przyczyną pojawiania się na etapie realizacji inwestycji różnej jakości dokumentacji projektowej, co z kolei powoduje, że wiele inwestycji jest prowadzonych tylko na podstawie projektu budowlanego i często błędnych i nieprzemyślanych pomysłów wykonawcy bądź inwestora. W tym miejscu trzeba podkreślić, że ma sens tylko ustawowe, obowiązkowe wprowadzenie standardów do stosowania. Dowolność w zakresie stosowania nadal będzie przyczyną wspomnianych problemów.

W zakresie zmian w projekcie budowlanym wydaje się słuszny kierunek, w którym rozszerzony będzie katalog możliwych nieistotnych odstępstw. Poszerzony powinien on zostać w szczególności o zmiany w sposobie zagospodarowania terenu, które są zgodne z miejscowym planem (decyzją o warunkach zabudowy) i nie wpływają na interes osób trzecich. Zniesiony powinien być również obowiązek uzyskiwania ponownego pozwolenia w sytuacji, gdy projekt wymaga uzyskania nowych uzgodnień i opinii, a uzgodnienia te nie wpływają na interes sąsiada.

W odniesieniu do tak zwanej milczącej zgody organu przy wydawaniu pozwoleń, wydaje się słuszne, aby tylko dla przedsięwzięć o mniej skomplikowanym charakterze i znikomym oddziaływaniu na otoczenie dopuścić takie konstrukcje prawne jak na przykład zgłoszenie. W wypadku inwestycji większych i o większym oddziaływaniu na nieruchomości sąsiednie musi być zagwarantowany właściwy poziom ochrony praw osób trzecich, głównie przez utrzymanie decyzji administracyjnych. W przeciwnym razie zmiany pozbawiające skutecznych instrumentów ochrony praw sąsiadów na płaszczyźnie prawa administracyjnego uznane zostaną za niekonstytucyjne, tak jak to miało miejsce do tej pory.

### **Kierowniku, łopata się złamała**

Na etapie wykonawstwa pojawiają się obok inwestora i projektanta dwie nowe osoby jako uczestnicy procesu budowlanego – kierownik budowy i inspektor nadzoru inwestorskiego. Na kierowniku budowy ciąży bardzo duża odpowiedzialność. Do niego bowiem należą wszystkie sprawy związane z bezpieczeństwem na budowie, zabezpieczeniem terenu budowy, organizacją przebiegu prac, prowadzeniem dokumentacji budowy, uczestnictwem w odbiorach.

Regulacje prawne dotyczące praw i obowiązków kierowników budowy i inspektorów nadzoru ogólnie można uznać za prawidłowe. Pojawiają się jednak w praktyce sytuacje niewłaściwego pełnienia przez kierowników budowy swojej funkcji. W efekcie są one bardzo często powodem konfliktów i sporów (w tym prawnych) na linii inwestor – kierownik budowy – wykonawca. O ile na większych budowach kierownik budowy jest powiązany z wykonawcą (na przykład umową o pracę), o tyle przy mniejszych inwestycjach bardzo często działa

on na zlecenie inwestora, który jednocześnie wybiera sobie firmę wykonawczą. W takiej sytuacji inwestor zleca kierownikowi pilnowanie spraw budowy realizowanej przez obcego – dla tego kierownika – wykonawcę. W razie konfliktów z inwestorem następuje wzajemne przerzucanie odpowiedzialności za nieprawidłowości na budowie. Wydaje się właściwym podejściem taka zmiana przepisów, która wiązałaby działania kierownika z wykonawcą, a nie z inwestorem. Kierownik budowy jest w takim wypadku mniej skłonny ulegać inwestorowi w zakresie proponowanych zmian, gdyż wtedy reprezentuje wykonawcę, którego z kolei wiąże z inwestorem umowa na wykonanie robót budowlanych. Również sprawy związane z bezpieczeństwem są wtedy łatwiejsze do kontrowania, gdyż kierownik zatrudniony przez wykonawcę lepiej zna pracowników budowy niż wtedy, gdy ma do czynienia z obcą ekipą budowlaną. Analogicznie każda ekipa podwykonawców powinna mieć u siebie zatrudnionego kierownika robót, tak by odpowiedzialność za ich prace spoczywała na konkretnym kierowniku robót, a nie kierowniku budowy, który w tym wypadku powinien odgrywać tylko rolę koordynatora.

Wzmocniony powinien zostać również udział inspektorów nadzoru w decyzjach co do sposobu rozwiązania konkretnych problemów technicznych na etapie realizacji budowy. Nie ma powodu, by wątpliwości co do rozwiązania budowlanego miał rozstrzygać wyłącznie projektant. Jeżeli wątpliwości nie dotyczą zmian projektowych i można je rozstrzygnąć na podstawie wiedzy technicznej, to na inspektorze nadzoru powinien spoczywać również obowiązek wyjaśniania takich wątpliwości kierownikowi budowy, tak by nie angażować w każdy taki proces projektanta i przez to wydłużać fazę decyzyjną.

### **Na wieży strażak zasnął i chrapie**

Na końcowym etapie wielu inwestycji pojawia się nierzadko problem z ich odbiorem. Bardzo często przyczyną takiego stanu rzeczy jest odmowa odbioru inwestycji ze strony Państwowej Straży Pożarnej, mimo że projekt budowlany został uzgodniony z rzeczoznawcą do spraw przeciwpożarowych, a obiekt wykonano zgodnie z tym uzgodnieniem. Zazwyczaj dotyczy to kwestionowania przez przedstawiciela Komendy Straży rozstrzygnięć, jakie przyjął rzeczoznawca na etapie

opiniowania, bądź też rozwiązań budowlanych, jakie przyjął projektant w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Konieczność dostosowania ukończonej budowy do wymogów postawionych przez Komendę Straży skutkuje zazwyczaj kosztownymi przeróbkami. Środowisko inżynierskie stoi na stanowisku, aby w przepisach dokładnie uściślić zakres uzgodnień i zwiększyć odpowiedzialność rzeczoznawców do spraw przeciwpożarowych, tak by ograniczyć możliwości pojawienia się problemów z odbiorami. Uzgodnienie z rzeczoznawcą nie powinno mieć charakteru wytycznych do spełnienia, lecz powinno objąć kompleksowe sprawdzenie, czy zaprojektowany obiekt jest zgodny z odpowiednimi przepisami w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Skoro przedstawiciel Komendy Straży jest władny wydawać zastrzeżenia na etapie odbioru, to również rzeczoznawca opiniujący, dysponujący podobną wiedzą i wykształceniem, powinien być w większym stopniu (albo całkowicie) odpowiedzialny za uwzględnienie w projekcie odpowiednich rozwiązań przeciwpożarowych.

### **Poloneza czas zacząć**

Przedstawione w tym referacie odniesienie do obowiązujących regulacji prawnych ma z uwagi na ograniczony czas wystąpienia charakter wy-cinkowy. Inżynierowie budownictwa zdają sobie sprawę, że ich rola w przebiegu procesu inwestycyjnego jest ważna. Mają jednak świadomość, że obecnie ich wpływ – a także wpływ architektów – na rozwiązania prawne mogące uporządkować i usprawnić proces budowlany jest niewielki. Przyczyn tego stanu rzeczy jest wiele. Może między innymi jest tak dlatego, że do „tanga trzeba dwojga”? Poza tym nieuczciwe zasady funkcjonowania na wolnym rynku części przedstawicieli zawodów zaufania publicznego często są przyczyną negatywnego odbioru działań wszystkich samorządów zawodowych. Dodatkowo uwarunkowania historyczno-kulturowe ukształtowały w polskim społeczeństwie negatywne podejście do przestrzegania prawa i brak zaufania do władzy publicznej. Te czynniki powinny być istotne w analizie możliwych kierunków w zakresie poprawy funkcjonowania państwa, w tym również w dziedzinie budownictwa. Przed nami więc daleka droga...

Wojciech Sokal – mgr inż., Małopolska Okręgowa Izba Inżynierów Budownictwa



■ Piotr Andrzejewski

## KSZTAŁTOWANIE PRAWA INWESTYCYJNEGO. ROLA I ZADANIA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Trwające permanentnie od początku lat 90. XX wieku przekształcenia prawa, a od kilku lat sformalizowany proces legislacyjny w obszarze prawa planistycznego i inwestycyjnego, to najważniejsze dla naszego środowiska zawodowego działania, od których bezpośrednio zależą warunki czy wręcz sens wykonywania zawodu architekta, a w rezultacie również skutki przestrzenne i społeczne całego procesu planistycznego i inwestycyjnego.

Termin konferencji przypada w momencie szczególnym. Jesteśmy bowiem w przededniu wyborów parlamentarnych. Bez względu na ich wyniki, rezultatem wyborów będzie swego rodzaju „reset” w procesie legislacyjnym:

### I. KSZTAŁTOWANIE PRAWA INWESTYCYJNEGO

Aby dobrze się rozumieć w rozmowie o kształtowaniu prawa inwestycyjnego, trzeba zacząć od swego rodzaju rozbiórki logicznego tego, zdawałoby się, oczywistego sformułowania.

KSZTAŁTOWANIE – czynność ta sama w sobie nie wymaga, oczywiście, definiowania. W rozważanym kontekście ważny jest jednak jej aspekt oznaczający świadome i celowe formowanie materii, do której się odnosi, i przekształcanie jej z jednego stanu w inny. Wymaga to świadomości, **co jest tą materią, a co narzędziem do jej**

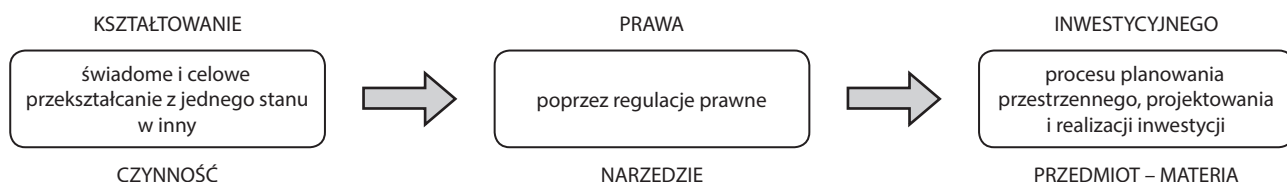
- w wypadku zachowania swojej pozycji przez obecną opcję polityczną opcja ta, uwolniona na wejściu w nową kadencję spod presji terminów politycznych, resetu takiego, ze względów merytorycznych, będzie musiała dokonać,
- w razie zmiany opcji politycznej nowa opcja, przejmując proces legislacji bez zobowiązań wobec poprzedników, tym bardziej na otwarcie swojej kadencji resetu tego dokona.

Stoimy zatem w obliczu rychłego „nowego otwarcia”, do którego powinniśmy się wszyscy przygotować. Trudno w tej sytuacji przecenić rolę naszej konferencji jako płaszczyzny do szerokiej, interdyscyplinarnej debaty, z której niewątpliwie płynąć będą tezy dotyczące czekającego nas nowego otwarcia.

**kształtowania**, stanu, w jakim materia ta się znajduje, i wyobrażenia stanu, w jaki ma być przekształcona.

PRAWO INWESTYCYJNE – obecnie nie ma aktu prawnego pod nazwą „Prawo inwestycyjne”. Pojęcie to należy rozumieć jako pakiet aktów prawnych regulujących **proces planowania przestrzennego, projektowania i realizacji inwestycji**. Jego trzon stanowią dwa kluczowe akty: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i ustawa Prawo budowlane.

Odpowiedź więc na pierwsze pytanie, jakie musimy sobie zadać: co jest materią, a co narzędziem naszego kształtowania, brzmi następująco:



Przedmiotem naszych rozważań będzie zatem proces planowania przestrzennego, projektowania i realizacji inwestycji, stan, w jakim się znajduje obecnie, oraz stan, w jakim powinien się znaleźć po przekształceniach będących wynikiem procesu legislacyjnego.

Aby trafnie diagnozować ten proces, należy na wstępie przeprowadzić jego podstawową systematykę. Systematykę taką i płynące z niej tezy dla procesu legislacyjnego wypracowano w Izbie Architektów RP w ciągu III i obecnej, IV kadencji. Dziś jest czas, by temat ten ponownie przedyskutować,

tym bardziej że systematyki takiej nie przeprowadzono w procesie legislacyjnym, co niewątpliwie

należy do głównych powodów rozmiłowania się dotychczasowych rozwiązań z istotą problemu.

## Proces planowania, projektowania i realizacji inwestycji – systematyka, diagnoza, tezy

Na cały proces planowania, projektowania i realizacji inwestycji składają się dwie, różne co swojej istoty sfery:

### SFERA PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO

to sfera regulacji prawnych i administracyjnych – od poziomu krajowego do poziomu lokalnego – ustalająca reguły i uwarunkowania dla procesu projektowania i realizacji inwestycji, co do zasady pokrywająca całość obszaru gminy (albo innej, podstawowej jednostki terytorialnej).

Co do istoty – charakter tej sfery jest regulacyjny, nie zawiera więc ona przesądających rozstrzygnięć projektowych.

**Podmiotem tej sfery jest społeczność, przedmiotem zaś – szeroko rozumiane środowisko tej społeczności.**

### SFERA LOKALIZACJI, PROJEKTOWANIA I REALIZACJI INWESTYCJI

to **specjalistyczny proces, który służy realizacji inwestycji, a rozstrzyga się poprzez projektowanie.**

**Podmiotem tej sfery jest inwestor oraz uczestnicy procesu inwestycyjnego, przedmiotem zaś konkretny (mniej lub bardziej złożony, np. w skali urbanistycznej lub architektonicznej) zamiar inwestycyjny.**

Cały proces planowania przestrzennego, projektowania i realizacji inwestycji podlega uniwersalnym regułom, niezależnym od szerokości geograficznej i doktryn prawnych czy politycznych. W szczególności podlega regułom metodologicznym i warsztatowym, które muszą być w zapisie prawnym respektowane i reprezentowane, a podział ról w tym procesie musi wynikać z faktycznie pełnionej funkcji i kompetencji danej grupy uczestników procesu inwestycyjnego. W przeciwnym razie cały proces będzie ułomny i nie osiągnie swoich celów w żadnym aspekcie – ekonomicznym, społecznym czy estetycznym.

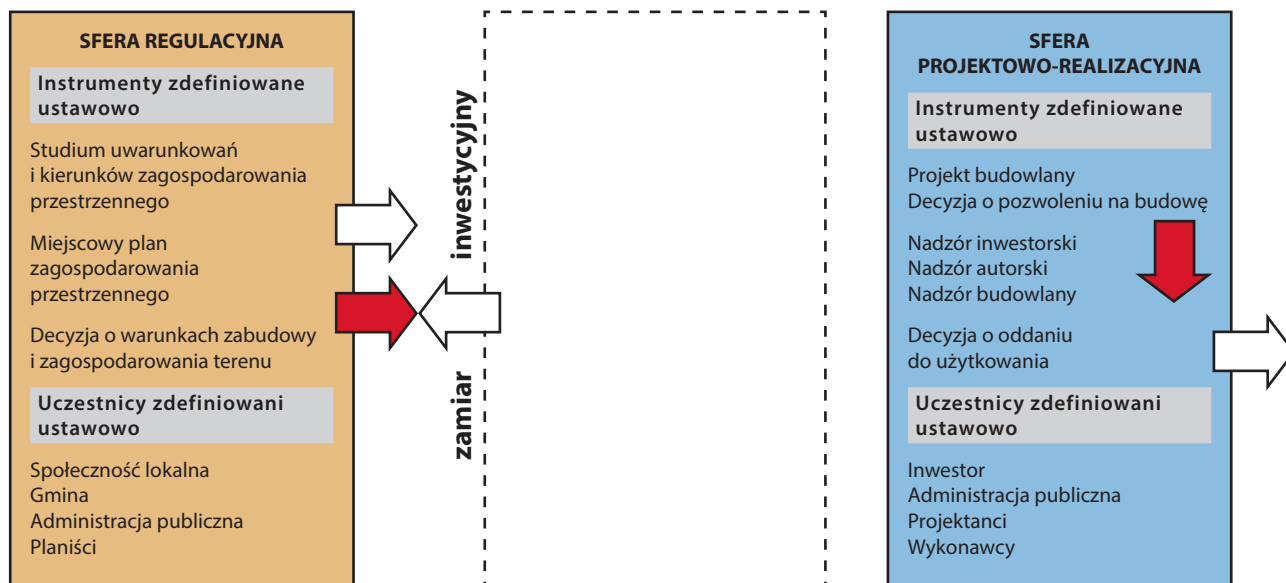
Dlatego też należy postawić tezę, że: **gwarancje prawne właściwej metodologii procesu inwestycyjnego muszą być, w interesie publicznym, jednym z zasadniczych celów regulacji ustawowej procesu inwestycyjnego, gdyż tylko na takim gruncie – poprawnej metodologii – możliwe jest osiągnięcie podstawowych celów tego procesu, w szczególności celów społecznych.**

Z tezy tej płynie wskazówka co do metody samego procesu legislacyjnego: **proces legislacji sfery inwestycyjnej należy rozpocząć od budowy funkcjonalnego modelu procesu inwestycyjnego i dopiero taki model, w ramach panującej doktryny prawnej, „przepisywać” na procedury oraz instytucje prawne i administracyjne.**

Aby zbudować taki model, niezbędne są dwa elementy: **wiedza na poziomie warsztatowym o procesie planowania, projektowania i realizacji inwestycji** oraz trafna diagnoza stanu, w jakim znajduje się ten proces pod rządami obecnego prawa.

Diagnoza postawiona przez IARP w czasie debaty legislacyjnej związanej z powołaniem Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego przed trzema laty zachowała w pełni swoją aktualność, jako że ani bieżące nowelizacje prawa, ani projekt kodeksu nie podjęły węzłowej kwestii wynikającej z tej diagnozy.

W syntetycznym, uproszczonym i modelowym ujęciu można ją przedstawić w następujący sposób:



Obecnie cały proces planistyczno-inwestycyjny jest oparty na dwóch segmentach: planistycznym, ograniczonym wyłącznie do aspektu prawno-regulacyjnego (plan miejscowy jest aktem prawnym), oraz techniczno-budowlanym (projekt budowlany jest instrukcją wykonania obiektu i jako taki należy już do fazy realizacyjnej). Pomędzy tymi dwoma różnymi co do właściwości segmentami brakuje najważniejszego, tego, w którym następuje kluczowe dla całego procesu planistyczno-inwestycyjnego wyłanianie rozwiązań urbanistycznych i architektonicznych. Brak w naszym prawie proceduralnego wyodrębnienia fazy, w której wyłania się rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne. Ten stan rzeczy, podtrzymany w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego (znamienny brak architektury w tym tytule), nie pozwala również uregulować właściwie jednej z podstawowych kwestii: instrumentów i kompetencji uczestników procesu planistycznego i inwestycyjnego, odpowiadających ich faktycznej roli w tych procesach.

Skutki braku proceduralnego wyodrębnienia fazy urbanistyczno-architektonicznej wyraźnie widać w zamówieniach publicznych na prace projektowe. Dziś zamawiający może kryteria zamówień odnieść jedynie do instytucji projektu budowlanego, czyli instrukcji wykonania obiektu. Nie ma żadnych formalnych instrumentów, które pozwoliłyby na interaktywną relację z architektem i na odniesienie się, poprzez zobiektywizowane kryteria, do poprzedzającego rozwiązania techniczne, wyłaniania rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych, które są decydujące dla właściwej realizacji

celu inwestycji. Negatywne skutki tego stanu dotyczą każdego aspektu inwestycji: od finansowego, wynikającego z ponoszenia kosztów dokumentacji budowlanej „w ciemno”, do społecznego, wynikającego między innymi z wadliwych rozwiązań funkcjonalno-przestrzennych.

Z diagnozy tej wynikają, w dosyć oczywisty sposób, tezy do budowy tej części docelowego modelu procesu planistyczno-inwestycyjnego, która dotyczy styku sfery planistycznej i inwestycyjnej:

### **kluczowa dla całego procesu planowania, projektowania i realizacji inwestycji**

jest

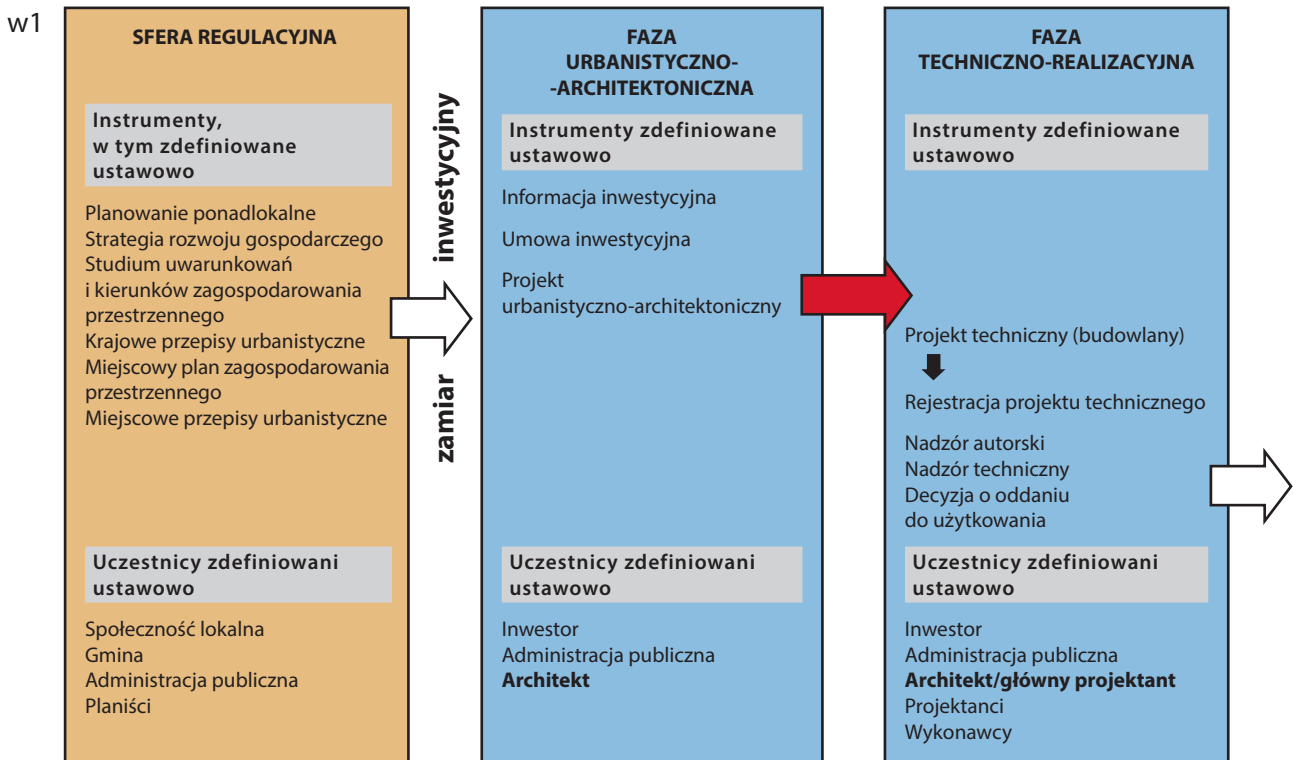
**faza wyłaniania rozwiązań urbanistyczno-architektonicznych, w której dokonuje się tłumaczenia potrzeb i uwarunkowań na język materii budowlanej,**

w związku z tym

**w prawie inwestycyjnym proceduralną reprezentację muszą znaleźć trzy – dziś reprezentowane są tylko dwie – zasadnicze fazy procesu planowania, projektowania i realizacji inwestycji:**

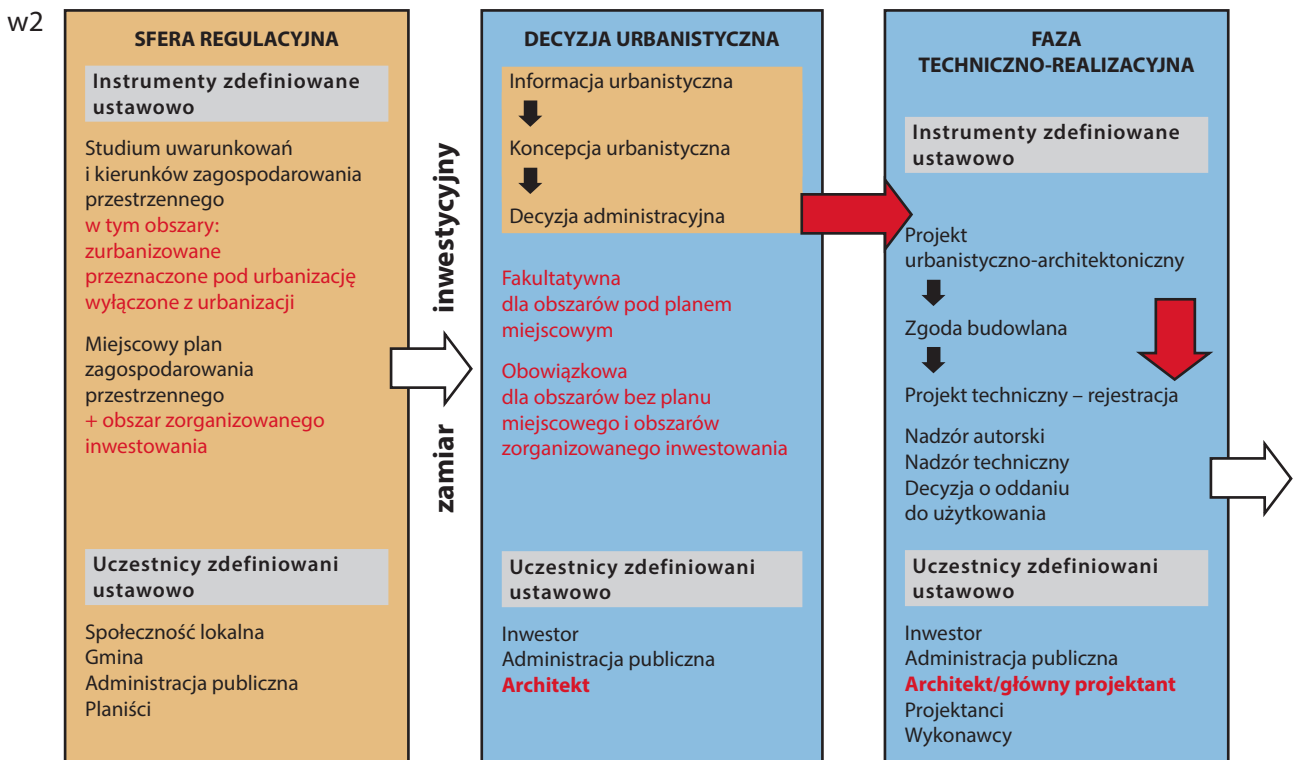
- **sfera regulacyjna planowania przestrzennego,**
- **faza projektowa, to jest faza urbanistyczno-architektoniczna,**
- **faza techniczno-realizacyjna, to znaczy faza tworzenia instrukcji wykonania i realizacji inwestycji.**

Podobnie jak diagnozę, w ujęciu modelowym można następująco przedstawić dwa warianty realizacji powyższych tez:



**ZGODA BUDOWLANA (INWESTYCYJNA)**

jedna, zintegrowana decyzja administracyjna w ciągu całego procesu przygotowania inwestycji



Należy przy tym zaznaczyć, że wariant drugi (w2) tego modelu rysuje się jako bardziej realny, pozwala bowiem na jego realizację w trybie

sukcesywnego przekształcania obecnego systemu, bez zrywania ciągłości jego funkcjonowania.



Prezentowane tu schematy wskazują w ogólnym ujęciu węzłowy segment procesu planistycznego i inwestycyjnego. Nie są one oczywiście ostateczną receptą na kształtowanie prawa inwestycyjnego. Najistotniejsze jednak jest to, że wskazują one metodę prowadzenia procesu legislacyjnego, która jest gwarancją dochodzenia do dobrych rozwiązań legislacyjnych.

DIAGNOZA STANU ISTNIEJĄCEGO



BUDOWA MODELU PROCESU INWESTYCYJNEGO  
MODEL DOCELOWY



UREGULOWANIE PRAWNE I PROCEDURALNE  
NA GRUNCIE PRZYJĘTEGO MODELU

## II. ROLA IZBY ARCHITEKTÓW RP W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA PRAWA INWESTYCYJNEGO

Określić rolę IARP w procesie legislacyjnym – to znaczy dokładnie znać swoje prawa, obowiązki i narzędzia, którymi dysponujemy, ale też możliwości wynikające z pozainstytucjonalnego potencjału – trzeba przynajmniej z dwóch powodów:

- po pierwsze, aby być możliwie skutecznym w relacjach z ustawodawcą i pozostałymi partnerami,
- po drugie, aby nie tworzyć wewnątrz samej Izby oczekiwań wybiegających poza granice wyznaczone naszymi uprawnieniami, obowiązkami i możliwościami.

Rolę IARP w procesie legislacyjnym można określić na gruncie dwóch podstawowych przesłanek:

- 1) umocowania formalnego wynikającego z zapisów ustawy,
- 2) wiedzy i doświadczenia środowiska zawodowego, której Izba jest instytucjonalnym depozytariuszem.

Dopiero rola zbudowana jednocześnie na tych dwóch przesłankach daje szansę na pełne wykorzystanie potencjału Izby i realny udział w procesie legislacyjnym.

O ile pierwsza z tych przesłanek jest określona w ustawie i można wyspecyfikować wynikające z niej prawa, obowiązki i narzędzia, o tyle druga jest zależna od społecznego zapotrzebowania na naszą

wiedzę i doświadczenie. Szczególnie istotna jest przy tym świadomość ustawodawcy, że w wypadku zawodu zaufania publicznego, jakim jest zawód architekta – podobnie jak zawód lekarza czy prawnika – to właśnie samorząd zawodowy w najpełniejszym zakresie skupia w sposób zinstytucjonalizowany wiedzę i doświadczenie zawodowe.

Zawód zaufania publicznego polega na szczególnej relacji pomiędzy wykonującym ten zawód a jego klientem. Najwyraźniej widać ją w wypadku zawodu lekarza. Pacjent, oddając się w ręce lekarza, musi mu zaufać, ponieważ sam nie dysponuje wiedzą, umiejętnościami i instrumentami do przeprowadzenia leczenia. W rezultacie może oczywiście oceniać ze swojego punktu widzenia pracę lekarza, ale ostatecznie o tym, czy leczenie było prowadzone właściwie, może orzec tylko inny lekarz. Dokładnie taka sama relacja zachodzi pomiędzy architektem a jego klientem. Jednocześnie w każdym zadaniu architekt nie może zawieść również zaufania społecznego co do publicznego aspektu efektu jego pracy. Dlatego do pełnej oceny pracy architekta nie wystarczy opinia klienta, może jej dokonać tylko inny architekt.

To właśnie relacja między architektem, klientem i społeczeństwem, którego reprezentacją jest władza państwowa, była fundamentem powołania – w interesie publicznym, jak stanowi to Konstytucja RP w art. 17 – samorządu zawodowego. Innymi słowy, państwo przekazuje samorządowi tę część swoich zadań, do którego wykonania jest niezbędna wiedza zawodowa.

Legislacja w obszarze prawa inwestycyjnego jest bez wątpienia tą częścią zadań państwowych, która jest wprost zależna od wiedzy i doświadczenia środowiska zawodowego. Rola samorządu zawodowego w kształtowaniu tego prawa jest zatem podstawowa, gdyż tworzenie modelu funkcjonalnego procesu planistycznego i inwestycyjnego, który w świetle też z pierwszej części jest fundamentem regulacji prawnych, nie może się dokonać poza środowiskiem zawodowym architektów. Żeby spełnić swoje zadanie, Izba Architektów musi jednak takim modelem, skonstruowanym na gruncie szerszym niż tylko środowiskowe interesy, dysponować. Dlatego działania Izby w sferze legislacji nie mogą się ograniczać do biernego opiniowania produktów legislacyjnych ustawodawcy, ale muszą polegać na wypracowaniu modelowych rozwiązań węzłowych kwestii z zakresu prawa planistycznego i inwestycyjnego.

## Ustawowe umocowanie roli IARP w procesie legislacyjnym

Uprawnienie IARP do udziału w procesie legislacyjnym wywodzi się z Konstytucji RP i swoje bezpośrednie umocowanie znajduje w ustawie o samorządach zawodowych architektów i inżynierów budownictwa. Ponadto zarówno ta ustawa, jak i ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa, dają podstawy do udziału w procesie legislacyjnym wynikające z innych jeszcze tytułów. Umocowanie bezpośrednio wynika z reprezentowania przez IARP interesu publicznego, pozostałe zaś tytuły wynikają z prawa do reprezentacji naszych interesów jako uczestników procesu inwestycyjnego. Ważne jest, aby mieć świadomość, z jakiego tytułu na poszczególnych etapach procesu legislacyjnego możemy występować. Można to zilustrować, odnosząc odpowiednie przepisy do kolejnych faz procesu legislacyjnego, przy takiej oto systematyce tych przepisów:

- Bezpośrednie umocowanie w procesie legislacyjnym
- Pośrednie umocowanie w procesie legislacyjnym
- Reprezentacja interesów środowiska zawodowego

## Konstytucja RP

Art. 17.1. W drodze ustawy można tworzyć samorządy zawodowe, reprezentujące **osoby wykonujące zawody zaufania publicznego** i sprawujące pieczę nad należyтым wykonywaniem tych zawodów **w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony**.



## Ustawa o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa

Art. 8. Do zadań samorządów zawodowych należy w szczególności:

- 1) sprawowanie nadzoru nad należyтым i sumiennym wykonywaniem zawodu przez członków izb;
- 2) reprezentowanie i ochrona interesów zawodowych swoich członków;

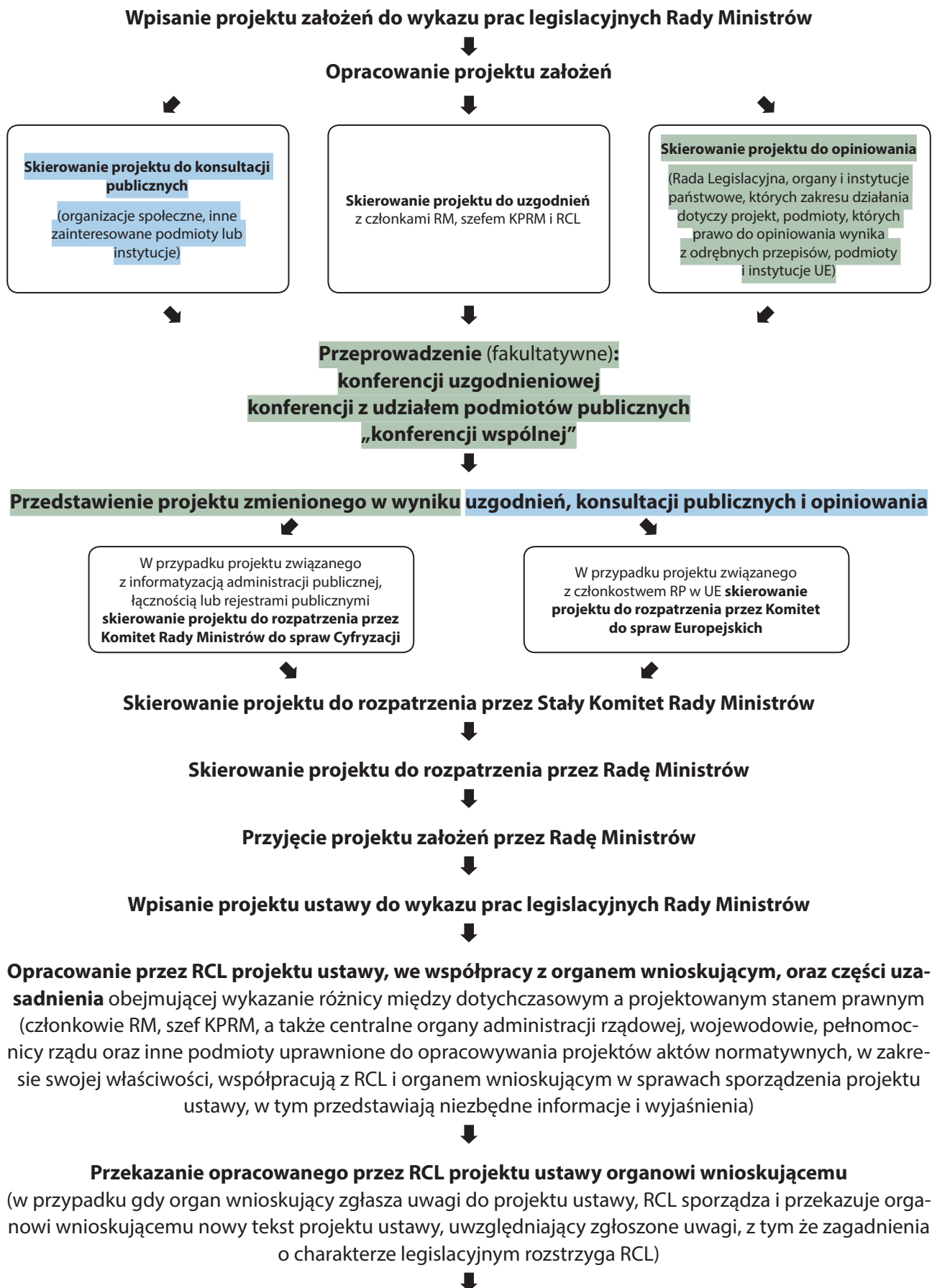
- 3) ustalanie zasad etyki zawodowej i nadzór nad jej przestrzeganiem;
- 4) nadawanie i pozbawianie uprawnień budowlanych w specjalnościach, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy – Prawo budowlane, zwanych dalej „uprawnieniami budowlanymi”, uznawanie kwalifikacji zawodowych oraz nadawanie i pozbawianie tytułu rzeczoznawcy budowlanego;
- 5) (uchylony)
- 6) współdziałanie z organami administracji rządowej i organami samorządu terytorialnego oraz z innymi samorządami zawodowymi i stowarzyszeniami zawodowymi;
- 7) (uchylony)
- 8) współdziałanie w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych architektów lub inżynierów budownictwa;
- 9) zarządzanie majątkiem i działalnością gospodarczą samorządu zawodowego;
- 10) prowadzenie postępowań w zakresie odpowiedzialności zawodowej i dyscyplinarnej członków samorządów zawodowych;
- 11) opiniowanie projektów aktów normatywnych dotyczących architektury lub budownictwa;
- 12) organizowanie i prowadzenie instytucji samopomocowych oraz innych form pomocy materialnej członkom samorządów zawodowych;
- 13) prowadzenie list członków samorządów zawodowych;
- 14) realizacja zadań statutowych.

## Ustawa o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa

Art. 2.1. W rozumieniu ustawy działalnością lobbingową jest każde działanie prowadzone metodami prawnie dozwolonymi zmierzające do wywarcia wpływu na organy władzy publicznej w procesie stanowienia prawa.

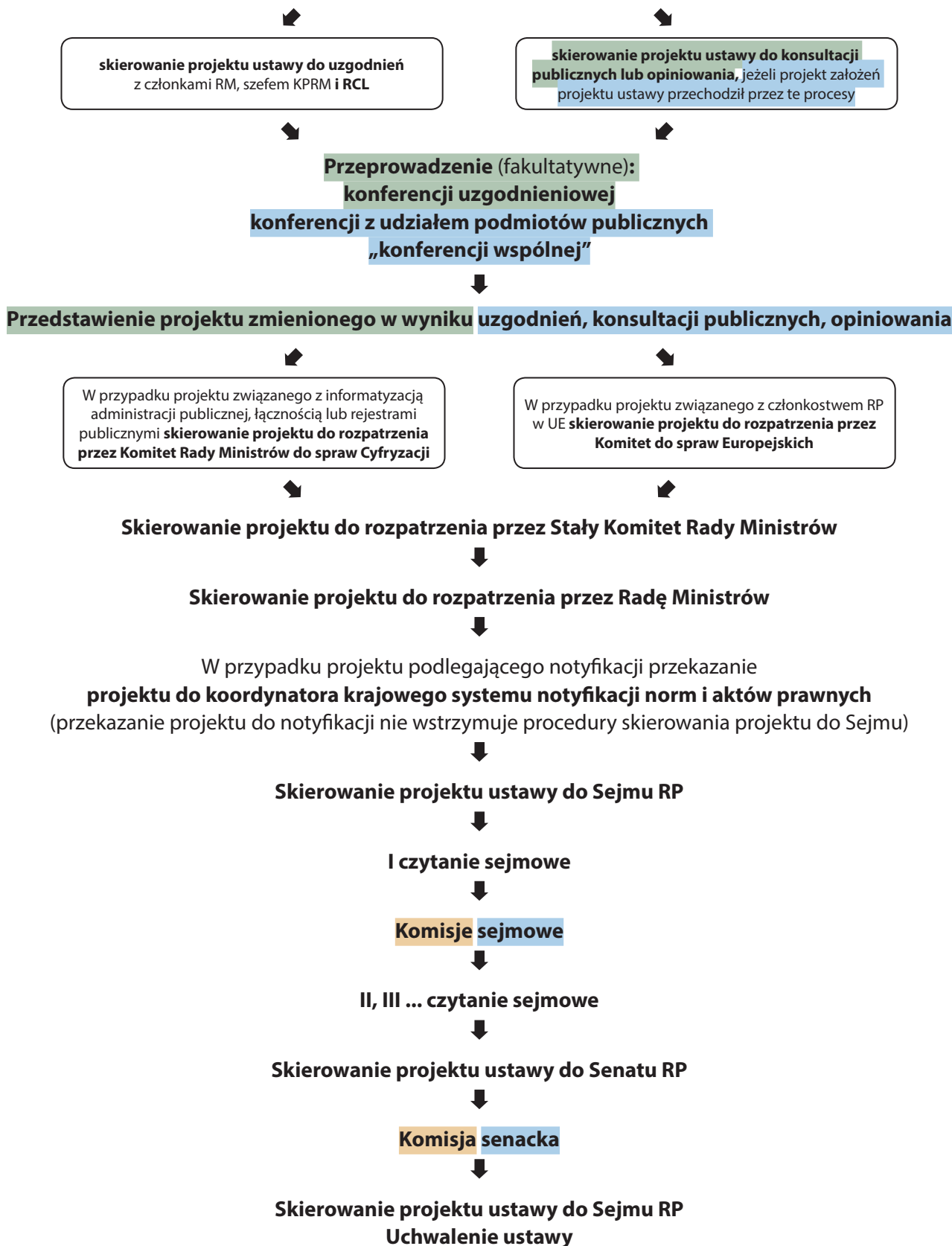
Art. 7.1. Z chwilą udostępnienia w Biuletynie Informacji Publicznej wykazów, o których mowa w art. 3 i art. 4, albo – w przypadku, gdy projekt nie był zawarty w żadnym z tych wykazów – z chwilą udostępnienia projektu w Biuletynie Informacji Publicznej, każdy może zgłosić zainteresowanie pracami nad projektem założeń projektu ustawy, projektem ustawy lub projektem rozporządzenia.

## Rządowy proces legislacyjny projektu ustawy na podstawie założeń



**Uzupełnienie przez organ wnioskujący projektu ustawy zgodnie z wymogami regulaminu**  
(w szczególności sporządzenie i dołączenie do projektu jego uzasadnienia wraz z OSR, przy czym organ wnioskujący włącza do uzasadnienia część opracowaną przez RCL)

a następnie:

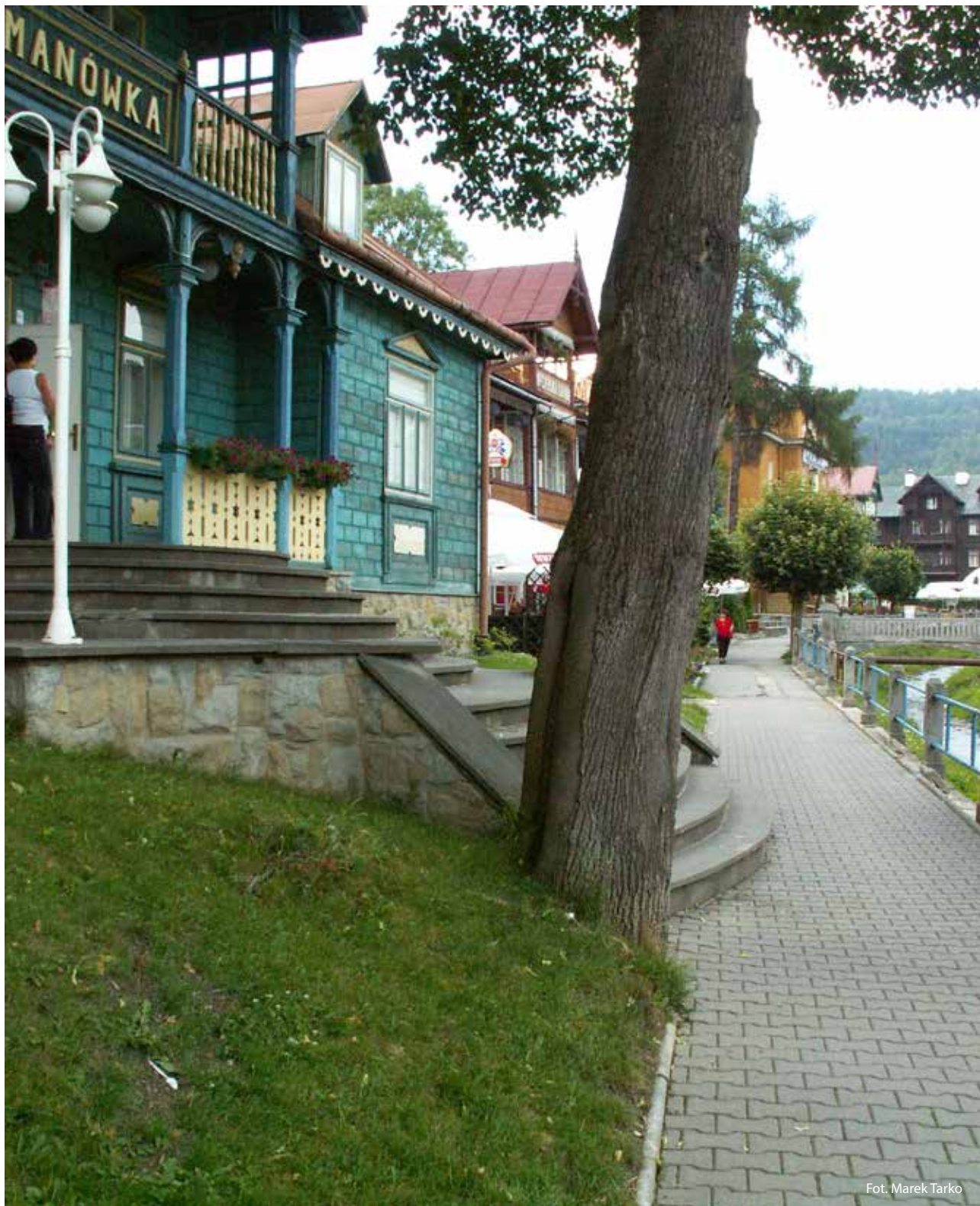




Jak widać, jako podmiot opiniujący IARP umocowana jest bezpośrednio i występuje w ciągu całego procesu legislacyjnego. Jednak umocowanie w fazie dla nas kluczowej, to jest w fazie tworzenia założeń do aktu prawnego, jest pośrednie, nasz udział w niej nie zachodzi więc automatycznie. Wymaga

z naszej strony aktywnej współpracy z ustawodawcą i przekonania go do naszej niezbywalnej roli właśnie w tej fazie procesu legislacyjnego.

Piotr Andrzejewski – architekt IARP, Przewodniczący Komisji ds. Legislacji KRIA RP



Fot. Marek Tarko

■ Bożena Nieroda

## POŻĄDANE KIERUNKI ZMIAN W PRAWIE INWESTYCYJNYM – MODEL OPTYMALNY

**Systemy regulujące działalność budowlaną były, są i będą istotne dla każdego społeczeństwa**

Przyczyną pojawienia się prawa inwestycyjnego był rozwój cywilizacji skutkujący **intensyfikacją** działań, które należało **koordynować**, a powstające **konflikty** – neutralizować. Już w epoce

neolitu pojawiła się potrzeba synchronizacji indywidualnie prowadzonych inwestycji. Umiejętność współpracy zwiększała potencjał gospodarczy i zapewniała lepszą ochronę własności. Rozpoczęto ustalanie zasad regulowania procesu budowlanego. Działania te są prowadzone do dnia dzisiejszego.



Chata neolityczna  
rekonstrukcja – Krzemionki Opatowskie  
fot. Bożena Nieroda (2008)



Średniowieczna urbanistyka  
Bardejów  
fot. Bożena Nieroda (2008)



Architektura współczesna  
Londyn  
fot. Katarzyna Nieroda (2009)

Współcześnie we wszystkich krajach inwestycje budowlane są prowadzone na podstawie unormowań prawnych. Od cech wybranego systemu zależy sprawność przebiegu procesu inwestycyjnego oraz jakość jego produktu końcowego.

Wybór właściwego systemu ma znaczenie **ekonomiczne**. Budownictwo było, jest i będzie ważną gałęzią gospodarki. W 2014 roku wartość inwestycji w nieruchomości na świecie wynosić miała 1,33 biliona USD<sup>1</sup>, a przepisy mają zasadniczy

wpływ na sprawność procedur i mogą poprawiać lub osłabiać efektywność procesu inwestycyjnego. Ponadto budownictwo to nie tylko rozwój gospodarki, ale i **kształtowanie środowiska kulturowego**. Jeżeli system nie stwarza zbędnych barier, a dla inwestora ważna jest **jakość architektury**, mogą powstawać dzieła o ponadczasowym znaczeniu.



Agra, Tadž Mahal, arch. Ustad Ahmad Lahauri, fot. Dorota Idziak (2007)



Walencja, Ciudad de las Artes y las Ciencias, arch. Santiago Calatrava, fot. Barbara Nieroda (2014)



Barcelona, Sagrada Família arch. Antonio Gaudi, fot. Barbara Nieroda (2014)





Graz, Kunsthhaus, arch. Peter Cook i Colin Fournier, fot. Bożena Nieroda (2009)



Paryż, La Grande Arche de la Défense, arch. Johann Otto von Spreckelsen fot. Ewa Kądziaława (2013)



Ateny, Partenon, arch. Iktinos i Kallikrates fot. Barbara Nieroda (2008)

O ile walory pojedynczych obiektów zależne są najczęściej od talentu ich twórców i determinacji budujących, o tyle cechy bardziej złożonych układów przestrzennych dyktują głównie regulacje prawne. Ich wpływ na ochronę i kształtowanie

**układów urbanistycznych** jest fundamentalny. Wysoką **jakość przestrzeni publicznych i prywatnych** zapewniają przepisy określające funkcje obiektów, linie zabudowy, formy dachów oraz wysokość obiektów i ich odległość od granic działek.



Paryż, fragment układu urbanistycznego z XIX wieku fot. Ewa Kądziaława (2013)



Praga, stare miasto fot. Bożena Nieroda (2006)

Jeżeli systemy pozwalają wykorzystywać tereny w sposób zapewniający **harmonię, bezpieczeństwo i efektywność gospodarczą**, to przyczyniają się do podnoszenia poziomu jakości życia oraz wzmacniają ekonomiczne możliwości całych społeczeństw. Cele te są osiągnięte przez reglamentowanie sposobów zagospodarowania gruntów. Przykładowo, możliwe jest wyodrębnianie miejsc lokalizacji obiektów koniecznych dla gospodarki, ale uciążliwych dla otoczenia.

Z zagadnieniem tym wiąże się podział na **krajobrazy miejskie i wiejskie**. Ich odrębna tożsamość, współcześnie uważana za atrakcyjną i aktywnie podtrzymywana przez niektóre systemy, była efektem wyboru układów przestrzennych najbardziej przydatnych do pełnienia zadanych funkcji. Obszary

pozamiejskie wykorzystywano na cele rolnicze, przy czym tereny mniej przydatne, z pozostawioną naturalną roślinnością, z czasem objęto ochroną jako **cenne przyrodniczo**. Tereny z umasowioną działalnością handlową i usługową stawały się miastami i z racji nawarstwień kulturowych – miejscami koncentracji **zabytków**, także obejmowanych ochroną.

Stan ten ma swoją kontynuację współcześnie, a na cechy zabudowy wpływa gospodarka XXI wieku, w tym charakter wykonywanej przez ludzi pracy. Wyraźnie zauważalna jest zależność pomiędzy liczbą osób pracujących w rolnictwie, stopniem rozproszenia zabudowy pozamiejskiej i poziomem urbanizacji w danym kraju. W państwach Europy, w których procent osób zatrudnionych w sektorze rolnym jest niewielki, udział ludności mieszkającej

w miastach zalicza się do bardzo wysokich. Na terenach wiejskich pojawiają się wówczas rzadko rozmieszczone zespoły budynków, a intensywna zabudowa koncentrowana jest w miastach.



Tereny alpejskie, rozproszone budynki na stoku  
fot. Bożena Nieroda (2014)

Oddziaływanie systemów prawa na rozwój gospodarczy i kształtowanie krajobrazów miejskich i pozamiejskich widać na przykładach zobrazowanych poniżej.



Paryż, gęsta tkanka zabudowy z rozległą przestrzenią publiczną  
fot. Ewa Kądziaława (2013)



Dania, Bornholm, tereny wiejskie, fot. Bożena Nieroda (2015)

W Danii około 63% powierzchni kraju stanowią grunty rolne, a sektor rolniczy zatrudnia tylko około 3% siły roboczej<sup>2</sup>. Nowoczesne intensywne rolnictwo cechuje wysoka wydajność. Niewielka grupa osób zatrudnionych w rolnictwie użytkuje budynki, które zgodnie z potrzebami są rozmieszczane w dużym rozproszeniu wśród łąk i pól uprawnych. W krajobrazie dominują tereny zielone.



Dania, Bornholm, małe nadmorskie miasteczko, fot. Bożena Nieroda (2015)

85% populacji Danii mieszka w miastach<sup>3</sup>. Na tak wysoki wskaźnik urbanizacji pozwala struktura zatrudnienia: w sektorze usług około 76% siły roboczej, a w przemyśle około 21%<sup>4</sup>. Koncentracja zabudowy pozwala tworzyć „miejskie” relacje między użytkownikami.





Francja, zabudowa rolnicza wśród winnic i sadów, fot. Bożena Nieroda (2009)

We Francji użytki rolne zajmują 54,5% powierzchni kraju<sup>5</sup>, a zatrudnienie w rolnictwie znajduje 5% osób pracujących w gospodarce<sup>6</sup>. Budynki użytkowane przez tak niewielką grupę osób są rozpraszane w terenach wykorzystywanych rolniczo.



Francja, przykład miejskiej zabudowy (Lyon), fot. Bożena Nieroda (2009)

Przyjęty system prawa pozwala na szybki rozwój gospodarczy. Wskaźnik urbanizacji we Francji wynosi około 76%<sup>7</sup>, a jej wysoki poziom wynika w dużej mierze ze struktury zatrudnienia. Poza sektorem rolniczym w przemyśle pracuje około 21%<sup>8</sup>, a w usługach około 74% osób<sup>9</sup>. Skoncentrowana zabudowa miejska wraz z terenami publicznymi kształtują atrakcyjną dla użytkowników przestrzeń miejską.



Włochy, tereny rolne z rozproszoną wiejską zabudową, fot. Bożena Nieroda (2014)

Włoskie użytki rolne zajmują około 51,2% powierzchni kraju<sup>10</sup>, a zatrudnienie w rolnictwie kształtuje się na poziomie około 5%<sup>11</sup>. W krajobrazie pozamiejskim pojawiają się nieliczne rozproszone zabudowania mieszkalne i gospodarcze, służące lokalnym rolnikom.





Włochy, typowa tkanka zwartej miejskiej zabudowy (Montepulciano), fot. Bożena Nieroda (2014)  
Wskaźnik urbanizacji we Włoszech wynosi ok. 67%<sup>12</sup>. Procentowy udział ludności miejskiej jest powiązany ze strukturą zatrudnienia – w przemyśle pracuje około 29%, a w usługach około 66%<sup>13</sup>. Typowe miasta są wyraziście wyodrębniane z otaczającej je rolniczej przestrzeni.

### Znaczenie systemu prawa dla gospodarki i kultury jest wszędzie podobne. Dotyczy to także Polski

Przepisy prawa inwestycyjnego mają silny wpływ na rozwój ekonomiczny i zapewnianie wysokiej jakości przestrzeni publicznej i prywatnej – również w naszym kraju. Różnice pojawiające się pomiędzy krajobrazami Polski i innych państw to efekt niedoskonałości współczesnego polskiego systemu oraz ogólnego stanu gospodarki. Przykładowo, analizując kwestię rozpraszania zabudowy w terenach zamiejskich, warto spojrzeć na dane statystyczne i porównać je ze wskaźnikami krajów Europy Zachodniej. Okazuje się wówczas, że w Polsce użytki rolne zajmują około 58,7% powierzchni, poziom urbanizacji wynosi około 61%, a w rolnictwie jest zatrudnionych aż około 11,6% osób<sup>14</sup>, czyli **dwa**

**razy więcej** niż w krajach Europy Zachodniej (średnia strefy euro to około 6%<sup>15</sup>). Zabudowania mieszkalne i gospodarcze tak dużej grupy rolników muszą pojawiać się w wielu pozamiejskich terenach. Zjawisko to nasila się w południowej części kraju, gdzie niewielkie gospodarstwa nie są rzadkością.

W sytuacji umasowienia potrzeb inwestycyjnych i wad systemu porządkującego, w wielu miejscach pojawia się chaotycznie realizowana zabudowa, która przynosi wieloaspektowe straty w przestrzeni publicznej i prywatnej. Zagadnienie to z każdym rokiem staje się bardziej istotne, w Polsce bowiem od kilkunastu lat, oprócz rolników, budynki w terenach zamiejskich realizują dotychczasowi mieszkańcy miast. W naszym kraju od 1995 roku zaczął pojawiać się proces **suburbanizacji** wywołany trudną sytuacją mieszkaniową i wysokim poziomem bezrobocia w miastach<sup>16</sup>.



Zabudowa swobodnie rozmieszczona na stokach w jednym z województw południowej Polski, fot. Bożena Nieroda (2010)



Przestrzeń publiczna jednego z miast wojewódzkich

Grupa budynków zrealizowana na podstawie różnych koncepcji kompozycyjnych tworzy układ postrzegany jako dysharmonijny. System, który wprowadziłby odpowiednią regulację funkcji obiektów, ich wysokości, formy dachów i linii zabudowy, porządkowałby przestrzeń publiczną, fot. Bożena Nieroda (2013)

Obecnie, oprócz wysokich cen nieruchomości w centrach, a znacznie niższych w rejonach podmiejskich, przyczyną przenoszenia się ludności do stref podmiejskich jest **pogarszająca się jakość życia w miastach**, zanieczyszczenie powietrza i kurczące się tereny zieleni<sup>17</sup>. Są to czynniki, na które wpływ ma system prawa. Przecież przepisy mogą sprzyjać nie tylko poprawie jakości, ale ich działanie prowadzić może do degradacji przestrzeni. Jakie efekty przynosi obowiązujący system, widać w wielu polskich krajobrazach.

Poszukując przyczyn dysharmonii, warto pamiętać, że większość obiektów wybudowanych przez ostatnie 70 lat (po 1945 roku) powstała na podstawie planów miejscowych (inwestycje oparte na decyzjach o warunkach zabudowy to tylko krótki epizod). Należałoby rozważyć, **dlaczego zastosowane ustalenia planistyczne nie przyniosły ładu w przestrzeni**.

Badając relacje między obiektami, często można stwierdzić, że przyczyną konfliktu w przestrzeni jest **brak koordynacji w skali urbanistycznej**. Zabudowa o przypadkowych formach i funkcjach pojawia się w wielu eksponowanych miejscach.

Budynki tymczasowe są stawiane w pierwszych liniach zabudowy. **Brakuje przepisu zabraniającego sytuowania od frontu działek zabudowy podrzędnej**, a taki przepis działający w całym kraju

wprowadzało Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 roku o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (art. 266 stanowił, że *Przestrzeń pomiędzy budynkami frontowymi a drogą nie może być użyta na podrzędne budynki gospodarskie, lecz powinna być użytkowana na ogródki*).

W wielu miejscach naszego kraju budynki utraciły cechy świadczące o odrębnej tożsamości miejskiej lub wiejskiej. Miasta i obszary wiejskie pokrywane są podobnie formowaną zabudową, tworzącą ciągnące się kilometrami „przedmieścia”. Trudno stwierdzić, w którym miejscu znajduje się centrum.

**Brakuje przepisów różnicujących charakter zabudowy w gminach miejskich i wiejskich**, a takie



Zespół współczesnych garaży o cechach obiektów prowizorycznych, tymczasowych, sytuowany w pierwszej linii zabudowy, a więc w miejscu eksponowanym. System, który regulowałby położenie pierwszej linii zabudowy oraz określał parametry lokalizowanych tam obiektów, porządkowałby przestrzeń publiczną, fot. Bożena Nieroda (2010)





Budynki o bardzo zróżnicowanej wysokości (od 1 do 4 kondygnacji) zlokalizowane na terenie gminy wiejskiej, centralna część Polski

System limitujący gabaryty wysokościowe budynków w gminach wiejskich zaznaczałby ich odrębną tożsamość, fot. Bożena Nieroda (2012)



Pozbawiona wysokiej zieleni i niezachęcająca do spacerów ulica miasteczka w centralnej Polsce, fot. Bożena Nieroda (2015)

przepisy, w tym odmiennie regulujące odległości budynków od granic działek w gminach miejskich i wiejskich, istniały w polskim rozporządzeniu z 1928 roku o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli.

Wiele małych miast stanowiących dawniej lokalne centra gospodarcze i kulturowe utraciło znaczenie. Miejsca te i ludzie tam mieszkający to niewykorzystany potencjał. **System, który przywróci atrakcyjność zaniedbanym terenom, pomoże uaktywnić i wzmocnić wiele regionów kraju.**



Przestrzeń publiczna o niskiej atrakcyjności – małe miasteczko w centralnej części Polski

System, który poprawi wizualną jakość przestrzeni publicznej i nie będzie stawiać biurokratycznych barier, będzie przyciągać nowych inwestorów oraz ułatwi rozwój gospodarczy lokalnym społecznościom, fot. Bożena Nieroda (2015)

Pierwszym i stosunkowo tanim działaniem mogącym w wielu miejscach podnieść poziom jakości przestrzeni publicznej byłoby **posadzenie drzew**. Przepis stymulujący sadzenie drzew w skali całego kraju wprowadzało rozporządzenie z 1928 roku o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli (art. 173 stanowił, że *Ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości zadrzewione*).

Niestety, wiele współczesnych przykładów pokazuje, że nie wystarczy urządzić przestrzeń publiczną. Trzeba się nią później zaopiekować. System wprowadzający ład w przestrzeni winien zawierać regulacje, z których wynikałby **obowiązek dbałości o utrzymanie jakości** obiektów zrealizowanych z funduszy publicznych.



Wymagająca szczególnej pieczy przestrzeń publiczna jednego z miast w północnej części Polski, fot. Bożena Nieroda (2015)

Nie tylko przestrzeń publiczna, ale i prywatna wymaga troski. Brak przepisów jednoznacznie i sprawiedliwie określających relacje zabudowy z granicą działki może powodować nadmierne zbliżanie budynków albo blokadę inwestycji. W obowiązującym systemie w sytuacji, w której stosunkowo wysokie budynki są budowane zbyt blisko granicy, późniejsza zabudowa sąsiedniej działki jest utrudniona faktycznie i prawnie. System winien wprowadzić przepisy określające minimalne odległości sytuowania obiektów w stosunku do granicy działki, **zależnie od ich wysokości i funkcji oraz od kontekstu urbanistycznego**.





Budynki usługowy i wielorodzinny w antagonistycznych relacjach przestrzennych, fot. Bożena Nieroda (2015)

Negatywne skutki braku racjonalnych regulacji widać także w zabudowie jednorodzinnej. Przykładowo, w obowiązującym systemie inwestor posiadający działkę o szerokości poniżej 16 m może przysunąć swój budynek do granicy<sup>18</sup>, co powoduje najczęściej znaczne utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej. **System powinien wprowadzić przepisy zapewniające równe prawa sąsiadom, niezależnie od tego, który z nich pierwszy rozpocznie inwestycję.**

Analiza wielu sytuacji faktycznych prowadzi do wniosku, że obowiązujące w Polsce przepisy nie sprzyjają rozwiązywaniu wielu podstawowych problemów przestrzennych i sąsiedzkich. Procedury są **skomplikowane i niejasne**. Projektanci i inwestorzy marnują energię na zdobywanie kolejnych pieczętek. Czas, który pozostaje na sporządzenie projektów, niepokojąco się kurczy. Reforma przepisów jest konieczna.



Filharmonia, Szczecin. Proj. F. Barozzi, A. Veiga. Sylweta budynku, który stał się wizytówką Szczecina, fot. Bożena Nieroda (2015)



Budynek jednorodzinny dosunięty do granicy powoduje utrudnienia w zagospodarowaniu działki sąsiedniej fot. Bożena Nieroda (2009)

Ponieważ system, mimo wielu nowelizacji, nadal zawiera fundamentalne wady, działania naprawcze należy rozpocząć od przygotowania **schematu modelu optymalnego**. Wagę zagadnienia pokazuje statystyka. W ostatnich latach corocznie wydawanych jest w Polsce około 200 tysięcy pozwoleń na budowę<sup>19</sup>.

Przy redagowaniu nowych przepisów warto pamiętać o konieczności zapewnienia **wolności twórczości artystycznej** i szacunku dla twórców, których działania wzbogacają kulturę i przynoszą najczęściej dobre efekty dla społeczeństwa.



Cerkiew, Biały Bór. Proj. J. Nowosielski, B. Kotarba. Ikona architektury stworzona z wielu ikon, fot. Bożena Nieroda (2015)



Muzeum Kantora, Kraków. Proj. S. Deńko, P. Nawara, A. Szultk. Śmiała wizja w realnym świecie dowodzi, że wiele jest możliwe fot. Zygmunt Put (Wikipedia)

## Jaki powinien być optymalny system prawa regulujący proces inwestycyjny w Polsce?

Prace nad optymalnym systemem, który należy wprowadzić w naszym kraju, należy rozpocząć od przyjęcia podstawowych założeń. Przy ich ustalaniu trzeba wziąć pod uwagę, że tylko niektóre aspekty inwestycji budowlanych mogą powodować powstawanie sytuacji konfliktowych, a podstawowym celem systemu prawa jest rozstrzygnięcie zagadnień spornych.

Dlatego należy przyjąć, że:

- **Prawo inwestycyjne winno regulować tylko kwestie potencjalnie konfliktowe** (aspekty procesu inwestycyjnego niewywołujące konfliktów winny być pozostawiane do swobodnych decyzji inwestorów i projektantów).
- **Przepisy winny gwarantować równą dla wszystkich ochronę prawną w sytuacji kolizji interesów inwestora i dysponentów sąsiadujących nieruchomości.**
- **Przepisy prawa inwestycyjnego winny być stabilne, spójne oraz podane w prosty i klarowny sposób, pozwalający na przewidywalność rozstrzygnięć.**

Jak pokazuje praktyka, konfliktogenne są sytuacje, w których realizacja gospodarczych planów inwestorów może prowadzić do naruszenia walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz

powodować pojawianie się niekorzystnych oddziaływań na działkach sąsiadujących z terenami inwestycji, a także zagrażać bezpieczeństwu użytkowników obiektów budowlanych.

Rozstrzygnięcia powyższych kwestii są uznawane za tak istotne dla społeczeństwa, że nawiązały do nich niżej przytoczone regulacje **Konstytucji RP**:

- Art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.
- Art. 21.1. Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.
- 2. Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.
- Art. 22. Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.
- Art. 31.3. Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.
- Art. 64.2. Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.
- Art. 73. Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, a także wolność korzystania z dóbr kultury.
- Art. 76. Władze publiczne chronią konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi ich zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu oraz przed nieuczciwymi praktykami rynkowymi. Zakres tej ochrony określa ustawa.

**Konstytucja RP**, oprócz wskazania istotnych i wymagających ochrony wartości, ustaliła przyjazne dla społeczeństwa zasady działania organów państwa, zapisane w art. 7, 32 i 87.

- Art. 7. Organy władzy publicznej działają **na podstawie i w granicach prawa**.
- Art. 32.1. Wszyscy są wobec prawa **równi**. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.
- Art. 87.1. **Źródłami powszechnie obowiązującego prawa** Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia.  
2. Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są na obszarze działania organów, które je ustanowiły, akty prawa miejscowego.

Z przepisów tych wynika, że:

- **inwestorzy i ich sąsiedzi mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne,**
- **urzędy nie mogą dowolnie ustalać zasad realizacji inwestycji, lecz muszą działać na podstawie i w granicach prawa; źródła tego prawa są wskazane w art. 87.**

## Wnioski

Kierując się wyżej opisanymi zasadami, w celu optymalizacji rozwoju gospodarczego całego kraju, przy poszanowaniu wartości przyrodniczych i kulturowych oraz zapewnieniu wysokiej jakości przestrzeni prywatnej i publicznej, a także godzeniu interesów inwestorów i ich sąsiadów, **należy przyjąć niżej wskazane przepisy prawa inwestycyjnego**<sup>20</sup>.

### **Należy przyjąć przepisy ustalające lokalizację terenów dla obiektów o specjalnych funkcjach:**

- **należy ustalić lokalizację dla terenów dla funkcji uciążliwych**
  - na terytorium kraju winny być wyodrębnione tereny, w których byłyby lokalizowane obiekty niezbędne dla gospodarki, ale dokuczliwe dla otoczenia, z gradacją stopnia dopuszczalnych uciążliwości;
  - wprowadzenie takich zasad pozwoli inwestorom przewidywać strefy zagrożeń i z pominięciem tych miejsc odpowiednio rozplanować na przykład zabudowę mieszkaniową, co pozwoli gwarantować mieszkańcom stabilność korzystnych dla nich warunków i minimalizować możliwe konflikty;

– do typowania terenów przeznaczanych na funkcje uciążliwe winny być stosowane przejrzyste i racjonalne kryteria; jako podstawową należy przyjąć zasadę, że takimi terenami winny być tereny o małych walorach przyrodniczych i kulturowych oraz mało przydatne na cele mieszkaniowe i rolnicze;

### • **należy ustalić lokalizację dla korytarzy komunikacyjnych, z terminem ich wykupu przez skarb państwa (gminy)**

- na terytorium kraju winny być wyodrębnione korytarze komunikacyjne dla istniejących oraz planowanych głównych arterii drogowych: krajowych, wojewódzkich i gminnych;
- wprowadzenie takich zasad pozwoli firmom budującym i eksploatującym obiekty przemysłowe i usługowe na przyjmowanie długofalowych programów rozwoju na podstawie przewidywalnego układu sieci transportowych i pozwoli odpowiednio planować zabudowę mieszkaniową, gwarantując mieszkańcom stabilność korzystnych dla nich warunków i minimalizując możliwe konflikty (przebieg sieci przesyłowych dla mediów ma mniejsze konsekwencje i nie musi być tak rygorystycznie i wyprzedzająco ustalany);
- do typowania terenów przeznaczanych na korytarze komunikacyjne winny być stosowane przejrzyste i racjonalne kryteria; jako podstawową należy przyjąć zasadę, że główne arterie drogowe winny zapewniać sprawność połączeń kluczowych ośrodków gospodarczych i skoncentrowanego budownictwa mieszkaniowego;
- wskazanie terminu wykupu terenów przeznaczanych na korytarze komunikacyjne uwiarygodni ustalenia planistyczne i pozwoli na przyjmowanie realistycznych harmonogramów działań zarówno przez właścicieli gruntów, jaki i wszystkich, którzy planują skorzystać z takich dróg transportu.

### **Należy przyjąć przepisy ustalające lokalizację terenów najbardziej cennych przyrodniczo, wyłączanych spod zabudowy, z terminem ich wykupu przez gminy (skarb państwa)**

- na terytorium kraju winny być wyodrębnione tereny, które są oceniane jako posiadające



– tak wysokie walory przyrodnicze, że warto są zachowania i pełnej ochrony;

- wprowadzenie takich zasad pozwoli nie tylko zapewnić skuteczną ochronę największym wartościom przyrodniczym, ale pozwoli planistom omijać tak cenne obszary podczas ustalania rozmieszczenia obiektów o funkcjach specjalnych, uciążliwych dla otoczenia oraz przebiegu korytarzy transportowych;
- wykup przez gminę lub skarb państwa terenów uznanych za najcenniejsze przyrodniczo pozwoli zagwarantować ich pełną ochronę, udostępniać je społeczeństwu oraz sprawiedliwie rozłożyć ciężar kosztów ich utrzymania na całe społeczeństwo (koszt nie byłby ponoszony tylko przez właścicieli gruntów);
- termin wykupu uwzględniały możliwości finansowe gminy (skarbu państwa) i powinien zależeć od rangi przyrodniczej terenu.

#### **Należy przyjąć przepisy ustalające zasady ochrony istniejących wartości kulturowych**

- na terytorium kraju winny być wyodrębnione tereny i obiekty, które są oceniane jako posiadające tak wielkie walory kulturowe, że warto są zachowania i ochrony;
- chronione winny być zabytki oraz dobra kultury współczesnej, pozwalające dokumentować ciągłość rozwoju kulturowego.

#### **Należy przyjąć przepisy ustalające zasady kształtowania przestrzeni publicznej i prywatnej**

##### **• zapewniające wysoką jakość wizualną i funkcjonalną przestrzeni publicznej**

- przepisy winny zapewniać wysoką jakość wizualną i funkcjonalną przestrzeni publicznej poprzez wprowadzenie reguł ustalania **funkcji** obiektów, **linii zabudowy**, **wysokości** obiektów, **formy dachów** oraz **zieleni** towarzyszącej terenom publicznym, ponieważ są to parametry mające decydujący wpływ na jakość przestrzeni publicznej, z której korzysta całe społeczeństwo; atrakcyjna przestrzeń publiczna w centrach miast i miasteczek będzie przyciągać inwestorów, zapobiegając rozlewaniu zabudowy na obrzeżach (ludzie sami będą dążyć do budowania w centrum);

- przepisy winny wprowadzić mechanizm zapobiegający komercyjnemu zbywaniu gminnych terenów zielonych, a później w konsekwencji konieczności planowania terenów zielonych na gruntach prywatnych i wywłaszczaniu ich na cele gminnej zieleni;
- przepisy winny akcentować różnice pomiędzy zabudową o **tożsamości miejskiej i wiejskiej**, gdyż taka odmienność postrzegana jest współcześnie jako atrakcyjna;

##### **• zapobiegające konfliktom sąsiedzkim**

- przepisy winny ustalać dopuszczalne minimalne **odległości pomiędzy planowaną zabudową a granicami działek**, zależne od funkcji, wysokości obiektów i kontekstu kulturowego; regulacje winny gwarantować równe prawa sąsiadom, bez względu na to, który z nich pierwszy będzie realizować inwestycję;
- w wypadku **ponadnormatywnych zbliżeń** obiektów budowlanych do granicy działki warunkiem koniecznym winna być zgoda sąsiada (a nie urzędnika);

##### **• zapewniające bezpieczeństwo użytkownikom obiektów, osobom trzecim i ich mieniu**

- przepisy winny ustalać **graniczne, nieprzekraczalne parametry techniczne** przy rutynowo prowadzonych działaniach inwestycyjnych – z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników obiektów oraz osób znajdujących się w sąsiedztwie i ich mieniu;
- przepisy winny zapewniać udział **fachowców** w procesie projektowania i realizacji obiektów budowlanych.

**Wyżej opisane regulacje winny być zawarte w aktach prawa powszechnie obowiązujących**, czyli w ustawach, rozporządzeniach i aktach prawa miejscowego.

Aby zapewnić właściwą zawartość merytoryczną aktów prawa (przepisy winny służyć rozwiązywaniu problemów istotnych dla społeczeństwa), konieczna jest procedura konsultacji ze społeczeństwem na każdym etapie tworzenia przepisów, w tym podczas formułowania kluczowych założeń.

Akty prawa miejscowego zawierające dyspozycje urbanistyczne winny być konsultowane ze społeczeństwem już na etapie sporządzania koncepcji (przed fazą opinii i uzgodnień). Prowadzenie wówczas dyskusji publicznej ma głębokie



uzasadnienie i pozwole na eliminowanie niekorzystnych rozwiązań we wstępnej fazie działań planistycznych. Tak procedowany dokument planistyczny zyska realną szansę porządkowania zamierzeń inwestycyjnych lokalnej społeczności, a ostateczny koszt jego sporządzenia okaże się znacznie niższy niż obecnie.

**Parametry inwestycji, które są zależne od lokalnego kontekstu urbanistycznego, powinny być ustalane w aktach prawa miejscowego.**

Rozwiązaniem o dużej efektywności planistycznej byłoby wprowadzenie możliwości uchwalania przez gminę prawa miejscowego ustalającego na wybranym obszarze tylko **kilka istotnych lokalnie parametrów** lub nawet **jeden parametr**, przykładowo – wskaźniki miejsc postojowych czy też maksymalną wysokość zabudowy lub lokalizację zabudowy o mniejszych niż standardowe odległościach do granic działek (tzw. zabudowa śródmiejska). Na danym terenie można by wówczas uchwalić jeden lub kilka aktów prawa miejscowego, które dodawałyby kolejno różne regulacje.

Jeśli na danym terenie nie obowiązywałby akt prawa miejscowego regulujący kluczowe kwestie przestrzenne, którymi są: **funkcja** obiektów, **linia zabudowy**, **wysokość** obiektów, **forma dachów** oraz wskaźniki **zieleni** towarzyszącej terenom publicznym, to takie istotne dla przestrzeni parametry urbanistyczne winny być dla konkretnej inwestycji ustalane przez organy administracji publicznej na podstawie **prostej i jednoznacznej procedury** opartej na **przepisach urbanistycznych** zawartych w ustawach i rozporządzeniach i wskazujących zasady i kryteria ustalania tych parametrów. Ustalenia w zakresie parametrów winny być przekazywane inwestorom w „urbanistycznych” **decyzjach administracyjnych**. Stosowanie decyzji administracyjnej pozwala na jednoznaczny i kompletny przekaz oraz uprawnia inwestora do wyrażenia sprzeciwu w sytuacji wątpliwości co do słuszności ustaloną decyzją parametrów inwestycji.

Ani akt prawa miejscowego, ani decyzja administracyjna rozstrzygająca o charakterystycznych parametrach inwestycji nie powinny zawierać uszczegółowionych rozwiązań projektowych, ponieważ utrudnia to twórcze działania architektów.

Na podstawie przepisów prawa powszechnie obowiązującego oraz w sytuacji wyżej opisanej, także na podstawie „urbanistycznej” decyzji administracyjnej, osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane, działając na zlecenie inwestora, mogą sporządzać dokumentację projektową.

**Wyodrębniona część dokumentacji zawierająca pakiet rozwiązań projektowych, które są istotne ze społecznego punktu widzenia, winna podlegać kontroli i zatwierdzeniu przez organy administracji publicznej.** Owa zatwierdzana część dokumentacji projektowej, tworząca projekt podlegający zatwierdzeniu, winna być sporządzona tylko w takim zakresie, który umożliwi sprawdzenie istotnych dla społeczeństwa zagadnień, to znaczy powinna ukazywać:

- zagospodarowanie działki elementami podlegającymi zatwierdzeniu,
- parametry przestrzenne projektowanych brył i ich odległość od granic,
- funkcję,
- podstawowe elementy konstrukcyjne (z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników),
- w sytuacjach wskazanych w przepisach – potwierdzenie uwzględnienia przepisów o ochronie zabytków i środowiska oraz ochronie przeciwpożarowej.

Postępowanie administracyjne w sprawie zatwierdzenia dokumentacji winno być jawne dla społeczeństwa. W sytuacji wprowadzenia precyzyjnych i prostych przepisów określających zasady projektowania obiektów budowlanych w sąsiedztwie granic nieruchomości **interesy właścicieli sąsiednich działek będą chronione z urzędu** i prowadzenie tradycyjnych postępowań administracyjnych będzie zbędne.

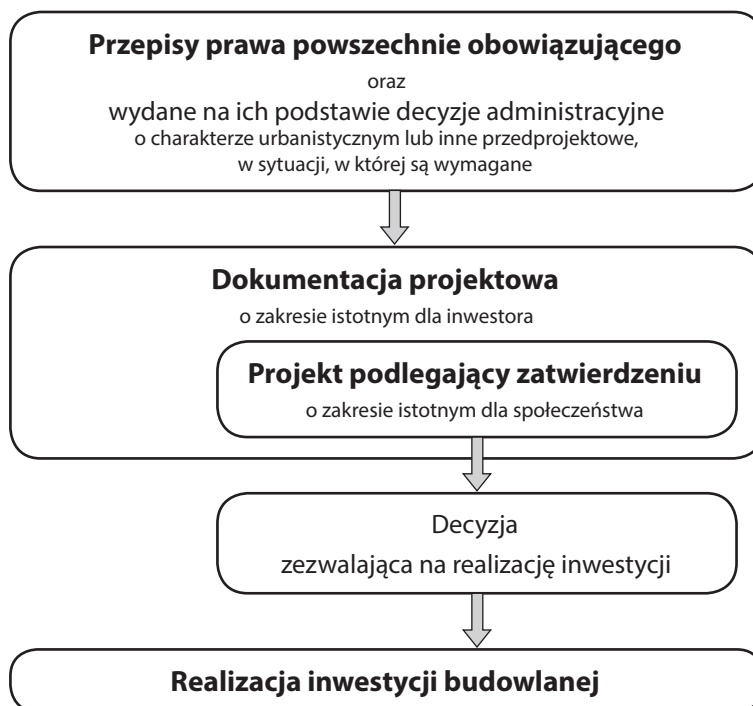
Organ administracji publicznej po stwierdzeniu, że przedłożona dokumentacja projektowa spełnia kryteria istotne dla społeczeństwa, winien zatwierdzić taką dokumentację, wydając **decyzję administracyjną zezwalającą na rozpoczęcie realizacji inwestycji**.

**Zatwierdzenie wyżej opisanego projektu winno być rozumiane jako zawarcie umowy społecznej pomiędzy inwestorem i społeczeństwem.** W takim modelowym systemie inwestycja powinna być realizowana zgodnie z zatwierdzonym

projektem oraz pod nadzorem osób posiadających stosowne uprawnienia projektowe i wykonawcze. **Odstąpienie od zatwierdzonego**

**projektu – a więc od umowy społecznej – wymagałoby zmiany tej umowy** (czyli powtórzonego zatwierdzenia projektu).

**Proponowany model działania systemu przedstawiono na poniższym schemacie:**



## Przypisy

<sup>1</sup> Informacja z raportu firmy Cushman & Wakefield, opublikowana 31.03.2014 w internetowym wydaniu „Inżyniera Budownictwa”.

<sup>2</sup> Informator Ekonomiczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa>.

<sup>3</sup> Internetowa Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Dania-Ludnosc;4573982.html>.

<sup>4</sup> Informator Ekonomiczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa>.

<sup>5</sup> Internetowa Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Francja-Gospodarka;4574108.html>.

<sup>6</sup> Eurostat.epp.eurostat.eu.

<sup>7</sup> Internetowa Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Francja-Ludnosc;4574110.html>.

<sup>8</sup> Informator Ekonomiczny Ministerstwa Spraw Zagranicznych, <http://www.informatorekonomiczny.msz.gov.pl/pl/europa>.

<sup>9</sup> Eurostat.epp.eurostat.eu.

<sup>10</sup> Internetowa Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Wlochy-Gospodarka;4575724.html>.

<sup>11</sup> Eurostat.epp.eurostat.eu.

<sup>12</sup> Internetowa Encyklopedia PWN, <http://encyklopedia.pwn.pl/haslo/Wlochy-Ludnosc;4575726.html>.

<sup>13</sup> Eurostat.epp.eurostat.eu.

<sup>14</sup> GUS, dane z 2015 r.

<sup>15</sup> Eurostat.epp.eurostat.eu.

<sup>16</sup> Daniela Szymańska, *Niektóre zagadnienia urbanizacji w Polsce w drugiej połowie XX wieku*, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 1993.

<sup>17</sup> Natalia Pawlak, Jolanta Pawlak, *Zrównoważony rozwój miast*, [http://www.agenda21.waw.pl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=55&Itemid=5](http://www.agenda21.waw.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=5).

<sup>18</sup> Par. 12 ust. 3 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, stanowi, że w zabudowie jednorodzinnej, uwzględniając przepisy odrębne oraz zawarte w par. 13, 60 i 271–273, dopuszcza się sytuowanie budynku ścianą bez otworów okiennych lub drzwiowych bezpośrednio przy granicy z sąsiednią działką budowlaną lub w odległości mniejszej niż określona w ust. 1 pkt 2, lecz nie mniejszej niż 1,5 m, na działce budowlanej o szerokości mniejszej niż 16 m.

<sup>19</sup> GUNB – ruch budowlany.

<sup>20</sup> Zestawienie przygotowane na podstawie opracowania sporządzonego przez grupę roboczą z Zespołu ds. Legislacji MPOIA w składzie: Bożena Nieroda, Anna Serafin, Wojciech Dobrzański, Grzegorz Lechowicz, Grzegorz Jachym.

■ Olaf Jasnorzewski

## PLANOWANIE PRZESTRZENNE – PODSTAWA ŁADU PRZESTRZENNEGO

Przeważająca część terytorium Irlandii jest objęta planami miejscowymi, tak zwanymi *development plans*, przy czym plany te różnią się nieco od naszych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Przede wszystkim są one ramowymi zapisami strategii rozwoju danego terenu (przynajmniej w Dublinie i okolicznych hrabstwach), nie określa się więc w nich tak szczegółowo jak w Polsce całej masy innych aspektów architektoniczno-budowlanych (w tym sieciowo-przyłączeniowych). Przypominają one raczej polskie studia uwarunkowań przestrzennych, tyle że w trochę bardziej rozbudowanej formie.

Irlandzkie plany dzielą teren na strefy o różnym sposobie użytkowania i określają przeznaczenie podstawowe oraz dopuszczalne (w tym często zawierają szczegółową listę dopuszczonych usług). Ponadto podają wytyczne dotyczące standardu i wielkości mieszkań w zabudowie wielorodzinnej, liczby miejsc postojowych na mieszkanie (usługę) oraz procentowego udziału przestrzeni zielonych dla danej inwestycji.

Pozostałe kwestie projektowe, takie jak stopień zainwestowania terenu, kąt nachylenia dachu, wysokość budynków, szerokość elewacji itp., są uzgadniane indywidualnie dla każdej inwestycji na etapie uzyskiwania pozwolenia na budowę. Tylko w kilku miejscach (na przykład w dublińskim porcie) funkcjonują plany szczegółowe, tak zwane *master plans*, zawierające dokładne wytyczne dotyczące architektury. Na przeważającym obszarze Irlandii istnieją jedynie *development plans* i to one są podstawą opracowywania projektów architektoniczno-budowlanych i wydawania pozwoleń na budowę.

### Projekt architektoniczno-budowlany – zakres dopasowany do potrzeb

Irlandzki projekt przedkładany w celu uzyskania pozwolenia na budowę z reguły sprowadza się wyłącznie do rysunków architektonicznych. Mało tego – zakres i stopień dokładności tych rysunków

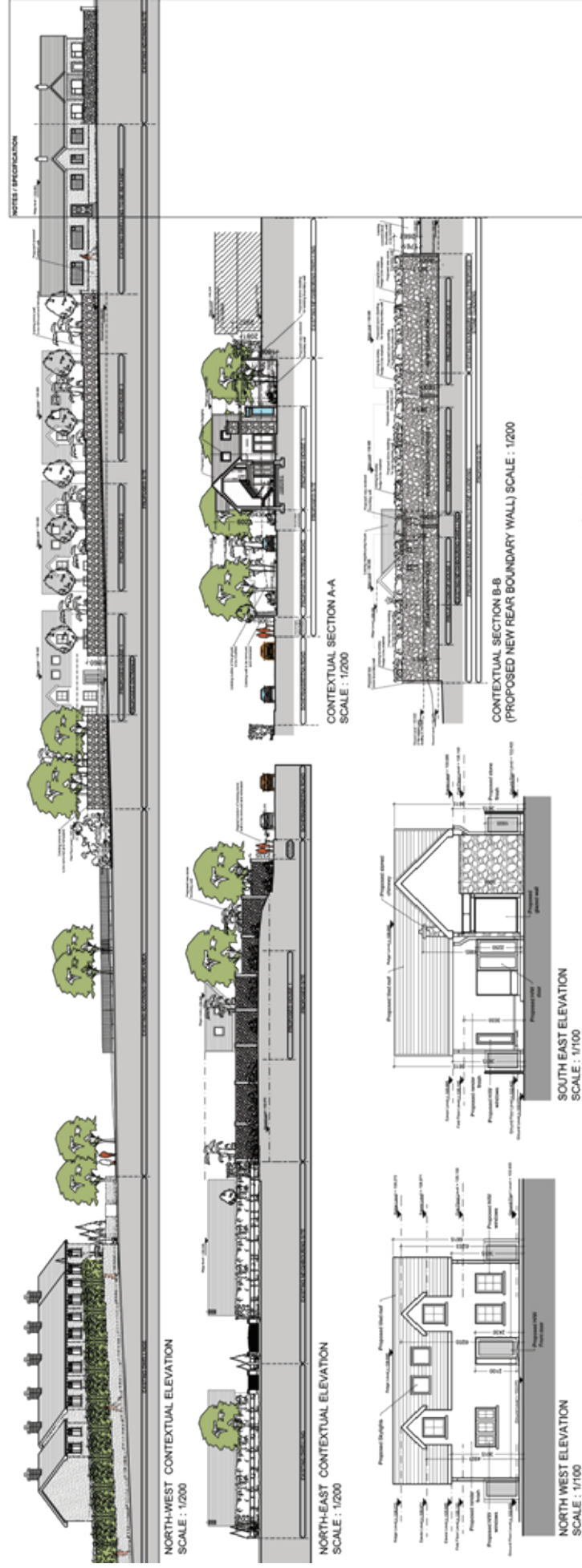
odpowiada polskiej koncepcji architektonicznej. Właściwie nie ma tam żadnych projektów branżowych (w tym także części konstrukcyjnej) ani nawet krótkiego opisu technicznego. Pojawiają się jedynie bardzo proste schematy instalacyjne umieszczone na rysunkach architektonicznych, a niemal wszystkie szczegółowe kwestie techniczno-budowlane opracowywane są dopiero później – w projektach wykonawczych (ilustracja 1).

Projekt budowlany jest rozpatrywany w Irlandii pod kątem estetyki, wpasowania się w kontekst oraz poszanowania praw osób trzecich. Stąd nie spotykane w polskich projektach *contextual elevations*, czyli elewacje kontekstualne (ilustracja 2), pokazujące widoki pierzei ulicy, większego fragmentu otoczenia (na przykład osiedla), ukształtowania terenu itp., oraz rzadko do niedawna spotykane u nas – zwłaszcza przy małych inwestycjach – analizy nasłonecznienia i zacierania otaczających nieruchomości. Bardzo dużą wagę przykładana się do projektowanego sposobu wykończenia elewacji, wielkości i układu okien, materiałów użytych na okna i pokrycie dachowe, zagospodarowania zieleni i małą architekturą itp.

Projekt budowlany w stu lub niemal w stu procentach sprowadza się do części architektonicznej, ponieważ to architektura stanowi w Irlandii meritum sprawy – to ona, po zrealizowaniu inwestycji, będzie oglądana przez mieszkańców danej okolicy oraz przechodniów. Kwestie techniczne (budowlano-instalacyjne) stają się drugorzędne i leżą w gestii inwestora i projektanta (pod warunkiem zachowania standardów technicznych i bezpieczeństwa użytkowania obiektu). Dlatego większość spraw natury budowlanej jest przesunięta na etap wykonawstwa, wtedy bowiem jest odpowiedni moment na dopracowywanie szczegółów. Dzięki prostej formie dokumentacji i jej niewielkiemu zakresowi można w ciągu 8–9 miesięcy złożyć (sukcesywnie) nawet trzy gruntownie zmienione projekty do pozwolenia na budowę dotyczące tej samej inwestycji, co sprawia, że elastyczność irlandzkiego systemu jest nieporównywalnie większa niż systemu polskiego i pozwala na wybranie optymalnego







Ilustracja 2. Budowa zespołu domów jednorodzinnych przy Bohernabreena Road, Dublin (za zgodą CDP Architects, Dublin)]

wariantu projektowego (spośród kilku) bez ponoszenia dużych nakładów finansowych i czasowych przez inwestora i architekta.

## Wydawanie pozwoleń na budowę – jasno określona procedura

Procedura wydawania pozwoleń na budowę jest w Irlandii wyjątkowo jasno określona i w dziewięciu przypadkach na dziesięć opiera się na stałym zestawie dokumentów. Są to:

- rysunki architektoniczne wraz z planem użytkowania budynku,
- rysunki branżowe i ekspertyzy techniczne (stosowane rzadko i uzależnione od rodzaju i stopnia skomplikowania inwestycji oraz wymagań urzędu),
- informacja o budowie (*site notice*), opisująca pokrótce planowaną inwestycję,
- ogłoszenie prasowe (*newspaper notice*) o treści identycznej z *site notice*,
- oświadczenie inwestora o dysponowaniu nieruchomością na cele budowlane,
- wniosek o wydanie pozwolenia na budowę,
- pismo przewodnie.

Po skompletowaniu wymienionych rysunków i dokumentów można złożyć projekt w urzędzie. Urzędnik sprawdza, czy całość jest kompletna i czy uiszczona została opłata skarbową. W ciągu tygodnia sprawdzana jest zgodność treści *site notice* z ogłoszeniem prasowym oraz ogólna wartość projektu. Jeśli nie ma uchybień, to po 7 dniach projekt – zeskanowany w całości (rysunki oraz dokumenty) – pojawia się w cyfrowym systemie urzędu i otrzymuje numer referencyjny. Staje się wtedy dostępny dla każdego obywatela. Projekty można wyszukiwać w systemie na różne sposoby – wpisując numer referencyjny sprawy, adres projektowanej budowy, imię i nazwisko inwestora lub rok złożenia wniosku. Przy okazji system pokazuje wszystkie wnioski złożone na daną działkę (obecne i wcześniejsze), a nawet na całą ulicę, oraz inwestycje prowadzone przez tego samego inwestora. Zainteresowane osoby (czyli strony) mogą – po uiszczeniu opłaty w wysokości 20 euro – zgłaszać na piśmie, w ciągu 5 tygodni, uwagi, zastrzeżenia lub sprzeciw do projektu. W tym samym czasie oraz w ciągu kolejnych 3 tygodni urząd rozpatruje projekt i uwzględnia lub

odrzuca w całości lub w części uwagi i sprzeciw zainteresowanych stron.

W toku postępowania urząd może nakazać inwestorowi dostarczenie dodatkowych informacji (*additional information* lub *further information*), którymi mogą być dodatkowe rysunki projektowe (w tym projekty branżowe), uzupełnienia na złożonych już rysunkach projektowych, ekspertyzy techniczne, wyjaśnienia na piśmie, a nawet próbki materiałów elewacyjnych. Jednym słowem wszystko, co pozwoli na klarowne objaśnienie proponowanych rozwiązań projektowych i wytłumaczenie urzędowi istoty całej inwestycji. Urząd może też zażądać wprowadzenia do projektu korekt i zmian związanych z rozpatrzonymi uwagami osób trzecich bądź uwagami swoich wydziałów wewnętrznych (na przykład wydziału do spraw konserwacji zabytków).

Po upływie wspomnianych 8 tygodni urząd wydaje decyzję pozytywną (czyli pozwolenie na budowę) lub odmowną (z odpowiednim uzasadnieniem). Każda wydana decyzja (pozytywna i negatywna) zawiera analizę projektu i wpływu przyjętych rozwiązań na otoczenie. Ponadto pozytywna decyzja może zawierać uwagi i warunki, które muszą być spełnione podczas realizacji inwestycji. Od tego momentu potrzeba jeszcze 4 tygodni na uprawomocnienie się decyzji. I tu uwaga: jeśli w trakcie pierwszych 5 tygodni przewidzianych ustawowo na zgłaszanie uwag nikt nie przesłał pisma do urzędu, to uprawomocnienie się decyzji praktycznie jest formalnością (wystarczy tylko odczekać wymagany okres). Jeśli natomiast były jakieś uwagi i sprzeciw ze strony osób trzecich, to nawet po wydaniu przez urząd pozwolenia na budowę osoby te (ale tylko one) mogą w ciągu 4 tygodni odwołać się do wyższej instancji, zwanej An Bord Pleanála. Jest to urząd, który nie ma odpowiednika w Polsce i który w wolnym tłumaczeniu można nazwać Centralnym Urzędem Planowania. Jego siedziba znajduje się w Dublinie i trafiają do niego sprawy z całej Irlandii. Dlatego w razie zaskarżenia decyzji trzeba się liczyć z minimum 6-miesięcznym (a przy bardziej skomplikowanych sprawach nawet 2–3-letnim) oczekiwaniem na rozstrzygnięcie sprawy przez ten urząd. Decyzja An Bord Pleanála jest ostateczna i może podtrzymać decyzję pierwszej instancji (czyli miejscowego wydziału architektury) lub ją uchylić.

Irlandzki urząd może odmówić wydania pozwolenia na budowę z zupełnie innych niż w Polsce

## REASONS FOR REFUSAL

1. Having regard to the Blackwater Local Area Plan 2002, the subject site is located on lands zoned for light industry development. The proposed residential development would materially contravene this land use zoning. The proposed development would therefore be contrary to the proper planning and sustainable development of the area.
2. The proposed development fails to have regard to the Residential Design and Layout and Residential Estate Development Standards as laid out in the County Wexford Development Plan 2001 for reasons including density, layout, including the lack of variety of house types, poor siting of open space and under provision of car-parking. The proposed development would be contrary to the proper planning and sustainable development of the area.
3. The proposed development, by reason of the siting of the dwelling houses, would detract from the amenities and depreciate the value of adjoining properties to the north. The proposed development would therefore be contrary to the proper planning and sustainable development of the area.
4. Having regard to the limited information provided in relation to disposal of surface water, insufficient information was submitted to the Planning Authority to allow for the fully assess the impacts of the proposed development. The proposed development would therefore be contrary to the proper planning and sustainable development of the area.

## END OF SCHEDULE

Ilustracja 3. Treść odmowy wydania pozwolenia na budowę. Urząd Hrabstwa Kildare (za zgodą CDP Architects, Dublin)

powodów, przykładowo, w razie niedopasowania obiektu do kontekstu, nadmiernej skali inwestycji w stosunku do otoczenia, złej jakości wykończenia elewacji lub zastosowania nieodpowiedniego materiału, na przykład zaproponowania tynku w okolicy, gdzie większość budynków jest wykończona cegłą elewacyjną (ilustracja 3).

### Udział społeczeństwa w postępowaniu – element kontroli jakości przestrzeni

W Irlandii bardzo mocno rozwinięta jest tradycja (wsparta procedurą administracyjną) włączania się lokalnych społeczności w kształtowanie bliższego i dalszego otoczenia. Jednym z elementów tej procedury jest informacja o budowie lub inwestycji (*site notice*) – obowiązkowy i niezwykle ważny załącznik do każdej dokumentacji, składany razem z wnioskiem o pozwolenie na budowę (ilustracja 4).

*Site notice* należy dołączyć do projektu, a także umieścić na terenie planowanej budowy i obowiązkowo opublikować w gazecie w formie płatnego

ogłoszenia (*newspaper notice*). Ogłoszenie musi zawierać dokładnie tę samą treść, co *site notice*, a urząd sprawdza, czy ich treść się pokrywa. Rozbieżności dyskwalifikują projekt pod względem formalnym.

Wymagana jest tylko jedna publikacja ogłoszenia. Wybór gazety należy do inwestora lub architekta, z tym że można wybierać wyłącznie spośród gazet wskazanych przez dany urząd (ich lista znajduje się na stronie internetowej urzędu).

Publikując ogłoszenie w gazecie ogólnokrajowej, można złożyć projekt z dnia na dzień, przy czym taki anons kosztuje około 500 euro. Jeśli natomiast opublikuje się ogłoszenie w gazecie lokalnej, to zwykle trzeba datę złożenia projektu skorelować z dniem publikacji anonsu, lecz jego koszt jest znacznie niższy i może wynieść jedynie 20–30 euro.

Umieszczenie *site notice* na terenie inwestycji również jest kontrolowane przez urząd, a jej brak powoduje odrzucenie projektu ze względów formalnych. Informacja na terenie budowy ma bowiem służyć przede wszystkim powiadomieniu okolicznych mieszkańców o planowanej inwestycji



**DUBLIN CITY COUNCIL**  
**SITE NOTICE**

**WE, Mr. & Mrs. D. O'Callaghan,**

**INTEND TO APPLY FOR**

- PERMISSION**
- RETENTION PERMISSION**
- OUTLINE PERMISSION**
- PERMISSION CONSEQUENT ON THE GRANT OF  
OUTLINE PERMISSION (Outline Ref. No. \_\_\_\_\_)**

**For development at this site: 6 Ormond Road South, Rathmines,  
Dublin 6, a Protected Structure.**

**The development will consist of:**

**The development will consist of the following works, - all to the ground floor only: Internal modifications to the two rear rooms while retaining and repairing existing ceiling cornice and fireplace, Re-positioning of existing sash window of the Dining Room to the western gable of the existing two storey annex, Demolition of existing single storey extension to rear; Construction of a single storey extension (33sq.M) to the rear; Construction of a smaller single storey extension (10sq.M) to the side (behind the existing two storey annex); Hard landscaping to rear garden and all works ancillary to the development.**

The planning application may be inspected or purchased at a fee not exceeding the reasonable cost of making a copy, at the offices of Dublin City Council, Planning Department, Block 4, Ground Floor, Civic Offices, Wood Quay, Dublin 8 during its public opening hours (9.00a.m.- 4.30p.m.).

A submission or observation in relation to the application may be made in writing to the planning authority on payment of the prescribed fee (€20.00) within the period of 5 weeks beginning on the date of receipt by the authority of the application, and such submissions or observations will be considered by the planning authority in making a decision on the application. The planning authority may grant permission subject to or without conditions, or may refuse to grant permission.

Signed:  **FOR LAWRENCE+LONG** (AGENT)

Agent's Address: Lawrence and Long Architects, 43 Fitzwilliam Square, Dublin 2.

Date of erection of site notice **13/04/2012**

Dublin City Council Website: [www.dublincity.ie](http://www.dublincity.ie)

DCC PLAN NO. 2449/12  
RECEIVED 13 APR 12

i musi być tam umieszczona co najmniej do końca terminu przewidzianego na składanie uwag. Celem urzędu jest zapobieżenie sytuacji zatajenia przez inwestora informacji o planowanej budowie poprzez zaniechanie umieszczenia *site notice* na działce.

Istotnym elementem konsultacji społecznych i dostępności do informacji o planowanych inwestycjach jest także wspomniany wcześniej cyfrowy system, do którego trafiają wszystkie dokumentacje projektowe w momencie stwierdzenia przez urząd kompletności wniosku. Pojawienie się projektu w systemie urzędu oznacza wszczęcie postępowania administracyjnego związanego z pozwoleniem na budowę. Warto zauważyć, że urząd umieszcza w swoim systemie te rysunki, które uznaje za najlepiej pokazujące daną inwestycję. Bywa, że jest to cały projekt, a innym razem tylko jego część. Jeśli ktoś uważa, że cyfrowa wersja nie wystarcza mu do analizy inwestycji, może otrzymać papierową kopię projektu po wniesieniu w urzędzie opłaty za jej wykonanie.

## Realizacja inwestycji – realizacja umowy społecznej

W Irlandii istnieje dość ścisła kontrola (głównie społeczna) tego, co faktycznie powstaje na terenie inwestycji. Oprócz urzędu przede wszystkim sąsiedzi pilnują, by obiekt powstał zgodnie z zatwierdzonym projektem budowlanym. Nikt nie sprawdza drobiazgów niemających wpływu na odbiór obiektu, ale za to pilnuje się, by kształt dachu i jego wykończenie, kolor i wykończenie elewacji czy też układ i wielkość okien oraz ich umiejscowienie w ścianach były takie, jakie zatwierdził urząd. Zmiany dokonane w trakcie budowy są bardzo źle widziane i skutkują najczęściej zgłoszeniem do nadzoru budowlanego (który zjawia się bardzo szybko i dość surowo traktuje całą sprawę – włącznie z zamknięciem budowy i karami finansowymi). Co więcej, zatwierdzenie zmian podlega procedurze zwanej *retention permission*, przypominającej połączenie polskiego zamiennego pozwolenia na budowę z legalizacją samowoli. Procedura taka może być przedmiotem uwag lub sprzeciwu sąsiadów. Poza tym jest źle postrzegana przez urząd (jako odstępstwo od wydanego pozwolenia) oraz przez architektów (jako brak zaufania klienta

do ich umiejętności zawodowych i podważanie wcześniejszych ustaleń projektowych). Wszystko przez to, że pozwolenie na budowę, wydane dla budynku o określonym przez projektanta wyglądzie architektonicznym i standardzie technicznym, jest traktowane w Irlandii jako rodzaj umowy społecznej, w której stronami są: inwestor, miejscowy urząd (wydział architektury) oraz lokalna społeczność (nie tylko bezpośredni sąsiedzi inwestycji). Zmiana wyglądu budynku w trakcie realizacji jest traktowana jako samowolne naruszenie tej umowy. Tak więc podejście Irlandczyków bardzo różni się od polskiej, fatalnej praktyki inwestorskiej polegającej na zmienianiu w trakcie budowy wielu rozwiązań projektowych (głównie estetycznych), wobec której polski projektant (architekt) bardzo często jest bezradny.

Spójności realizacji inwestycji z projektem budowlanym w Irlandii pomagają również dwa istotne fakty. Projektant ma mocne argumenty, by skłonić wykonawcę do zaniechania zmian i zrezygnowania z odstępstw, ponieważ zarządza pieniędzmi inwestora przeznaczonymi na realizację obiektu. Poza tym to projektant – w wypadku pełnienia nadzoru autorskiego – odpowiada za zgodność realizacji z projektem i podpisuje się pod oficjalnymi dokumentami potwierdzającymi tę zgodność.

Istnieje też przekonanie, a jednocześnie przyjęta praktyka, że architekt jest pełnoprawnym autorem swego dzieła po realizacji i odbiorze inwestycji. Dopiero wtedy może się w pełni chwalić swoją twórczością i podnosić swoją renomę na rynku usług architektonicznych. Zdobycie samego pozwolenia na budowę – choć oczywiście jest ważne – nie daje architektowi pełnej satysfakcji, dopóki nie doprowadzi on całego zamierzenia budowlanego do pomysłnej realizacji w założonym wcześniej kształcie.

## Podsumowanie

Proces inwestycyjny w Irlandii różni się znacznie od tego w Polsce. Inne są kryteria wydawania pozwoleń na budowę i merytorycznej oceny projektów, inne relacje na linii inwestor – urząd, projektant – urząd oraz projektant – inwestor. Instytucje publiczne stoją na straży ładu przestrzennego, większa jest też świadomość estetyczna inwestorów oraz kontrola społeczna obywateli czuwających nad tym, by ich otoczenie wyglądało jak

najlepiej. Duży nacisk kładziony jest na zachowanie istniejących i tworzenie nowych terenów zielonych (publicznych i prywatnych), a także na harmonijny rozwój danej okolicy. Bardzo ważne jest również odpowiednie traktowanie budynków zabytkowych oraz historycznych elementów otoczenia – często zmiany projektowe są w nich znacznie ograniczone lub obwarowane bardzo restrykcyjnymi wymaganiami technologiczno-estetycznymi. Działania projektowe na różnych etapach inwestycji są racjonalnie podzielone, a instytucje i urzędy koncentrują

się na logicznym i sprawnym doprowadzeniu do realizacji projektu w takim kształcie, który odpowiada wszystkim stronom postępowania. To wszystko tworzy dobrą atmosferę dla inwestycji i buduje zaufanie obywateli do zawodu architekta i do instytucji publicznych. Przede wszystkim jednak pozwala na tworzenie przestrzeni, w której po prostu wszystkim dobrze się żyje.

Olaf Jasnorzewski, architekt IARP





# ANALIZA ANKIET WYPEŁNIONYCH PRZEZ UCZESTNIKÓW KONFERENCJI „PRAWO INWESTYCYJNE A JAKOŚĆ ŻYCIA”

Rada Małopolskiej Okręgowej Izby Architektów RP skierowała do uczestników Konferencji ankietę z prośbą o odpowiedź na kilka pytań pogrupowanych w trzech kategoriach: „Założenia prawa inwestycyjnego”, „Kształtowanie przestrzeni” oraz „Projekt. Dokumentacja projektowa”. Ankietę wypełniło 20 osób, dzieląc się przemyśleniami na temat systemu prawa inwestycyjnego. Pozytywne w ten sposób opinie są wykorzystywane przez Radę MPOIA RP przy opracowaniu wniosków legislacyjnych, przekazywanych sukcesywnie do KRIA RP. Najbardziej charakterystyczne wypowiedzi zawarte w ankietach zamieszczono poniżej.

## 1. Założenia prawa inwestycyjnego

### Jaki powinien być zakres regulacji prawa inwestycyjnego?

#### Odpowiedzi

Prawo inwestycyjne winno regulować podstawowe rozwiązania wpływające wyłącznie na przestrzeń publiczną (bez szczegółowych rozwiązań technicznych), kwestie bezpieczeństwa (ekologia, ppoż.); winno zapewniać pełne rozstrzygnięcia administracyjne w celu eliminacji ewentualnych roszczeń stron.

Regulowane winny być niezbędne parametry określające kompozycję przyszłej struktury zabudowy, tj. linie regulacyjne, gabaryty, miejsca lokalizacji akcentów, dominant, charakter przestrzeni publicznej w ciągach komunikacyjnych, ścieżki piesze i rowerowe.

Ustalenia prawne w przypadku decyzji o charakterze ustaleń lokalizacyjnych powinny uwzględniać równe prawa podmiotów bez względu na czas inwestowania.

Zakres regulacji winien być jak najmniejszy i jak najprostszy – tak by przepisy były jasne i czytelne dla uczestników całego procesu inwestycyjnego.

Prawo winno określać reguły planowania przestrzennego, reguły projektowania inwestycji, reguły realizowania inwestycji oraz utrzymywania zrealizowanych inwestycji.

Należy dążyć do dobrego i możliwie najszerszego uregulowania prawa planistycznego.

Prawo inwestycyjne winno regulować zakres niezbędny do zapewnienia ładu przestrzennego, z położeniem nacisku na obiekty prestiżowe i duże zamierzenia (konkursy, studia, analizy).

Nowa regulacja prawa inwestycyjnego powinna obejmować wszystkie jego fazy, tak aby stworzyć nowy model współdziałania wszystkich uczestników tego procesu.

Definicje użytych pojęć powinny być jednoznaczne, opracowane (skonsultowane) przez semantyków, a nie prawników.

Przepisy winny regulować relacje, prawa i obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego i społeczeństwa.

System prawa inwestycyjnego winien być spójny (i uporządkowany) z innymi aktami prawa (k.c., k.p.a. itd.), z bezpośrednimi, precyzyjnymi odniesieniami do nich.

Należy drastycznie zredukować rozporządzenie o warunkach technicznych i o zawartości projektu.

Uregulować można wszystko, tylko nie wszystko wymaga regulacji „państwowej”.

Kluczowym problemem jest niespójność, nieprecyzyjność, niejasność i uznaniowość regulacji prawnych. Ustawy przygotowywane są za szybko, a konsultacje społeczne to fikcja.

Łączenie prawa budowlanego i planowania przestrzennego w jedną ustawę budzi wątpliwości i z punktu widzenia organizacji procesu legislacyjnego nie jest najlepszym pomysłem.

## 2. Kształtowanie przestrzeni

- a) **Czy obecny system prawa decydujący o lokalizacji, kształcie i realizacji inwestycji powinien ulec zmianie? Jeżeli tak, to jakiej.**

### Odpowiedzi

System powinien ulec zmianie w kierunku dyspozycji wpływających na sferę przestrzeni publicznej (czyli przestrzeń pomiędzy budynkami, a także infrastrukturę techniczną).

System winien ulec zmianie w kierunku maksymalnego uproszczenia procedur planistycznych.

Żaden zintegrowany system prawa nie znosi rewolucji. Potrzeba ewolucji systemu prawa, redukującej nadmiar regulacji.

Należy usunąć decyzje WZiZT.

Decyzje WZ to porażka legislacyjna i winny być zastąpione krótką procedurą planistyczną.

- b) **Jakie uwarunkowania lokalizacyjne powinien rozstrzygać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego?**

### Odpowiedzi

MPZP winien rozstrzygać o strefach zabudowy i strefach chronionych, a w zakresie budynków zawierać tylko ogólne wytyczne dotyczące maksymalnych wysokości, materiałów wykończeniowych, kształtu dachu, linii zabudowy.

Studium powinno określać obszary wskazane do zainwestowania, z zachowaniem zasad „zoningu”, tzn. wyznaczania stref i ich parametrów intensywności, powierzchni biologicznie czynnej itp. Należy wskazać obszary chronione poza zabudową. Studium nie powinno wskazywać sposobu użytkowania, który będzie podany w planie miejscowym.

Plany miejscowe należy poprzedzać projektem urbanistycznym dla przewidzianego planem obszaru zagospodarowania. Taki projekt urbanistyczny winien podlegać publicznej debacie i opiniowaniu instytucji oraz gremium fachowców. W wyniku uzgodnień i osiągnięciu społecznego konsensusu taki projekt urbanistyczny winien stać się podstawą ustaleń urbanistycznych.

MPZP winien rozstrzygać uwarunkowania lokalizacyjne tylko absolutnie niezbędne do właściwego kształtowania przestrzeni.

MPZP powinny określać to, czego nie można realizować na terenie objętym planem, czyli zakazy dotyczące ogólnych warunków zagospodarowania. Im bardziej szczegółowe, tym więcej problemów i interpretacji.

MPZP winien być regulacją ogólną uwzględniającą specyfikę lokalną, ale też powiązaną z planami wyższego rzędu (wojewódzkie, regionalne), oraz wielodyscyplinarną, w oparciu o analizy rozwojowe.

MPZP winien rozstrzygać funkcje, gabaryty (zwłaszcza wysokość), linie zabudowy.

MPZP nie powinien zbyt szczegółowo określać formy obiektów, formy dachów, materiałów budowlanych, plan powinien dopuszczać możliwość projektowania form niepowtarzalnych, o wysokich walorach estetycznych.

MPZP powinien regulować minimum zasad adekwatnych do potrzeb lokalnej społeczności. Taka zmiana musi wiązać się z większym udziałem społeczności lokalnej w planowaniu oraz większą rangą i autorytetem projektanta wprowadzającego konkretne rozwiązania urbanistyczne i architektoniczne na bazie regulacji planistycznej.

W sytuacji realizacji inwestycji na podstawie MPZP większość problemów, jakie pojawiają się na etapie prowadzenia postępowań administracyjnych, a czasem nawet przed złożeniem wniosku do organu, wynika z niejednoznaczności MPZP.

## 3. Projekt. Dokumentacja projektowa

- a) **Zawartość projektu podlegającego zatwierdzeniu. Jaki powinien być zakres rozstrzygnięć?**

### Odpowiedzi

Zawartość projektu podlegającego zatwierdzeniu winna umożliwić rozstrzygnięcia w zakresie: przestrzeni publicznej (lokalizacja, relacja do działek sąsiednich, kwestie sporne), materiałów wykończeniowych, ochrony terenów chronionych, natomiast rozwiązania dotyczące wnętrza budynków – na zasadzie koncepcji.

Dokumentacja podlegająca zatwierdzeniu ma być projektem architektonicznym ze schematami rozwiązań branżowych. Domy jednorodzinne nie muszą zawierać schematów. Odbiór inwestycji jest właściwym aktem prawnym i w tej fazie winny być przedstawiane wszystkie niezbędne rozwiązania pełno-branżowe wraz z uzgodnieniami.

Zawartość projektu winna być minimalna, ograniczona do głównych parametrów przestrzennych i funkcjonalnych projektowanego obiektu, a zakres rozstrzygnięć powinien być ograniczony do badania zgodności z zapisami planu miejscowego.

Projekt podlegający zatwierdzeniu winien zawierać tylko te informacje, które są ważne dla zawarcia tzw. umowy społecznej (zagospodarowanie terenu, forma, funkcja – bez rozwiązań szczegółowych – konstrukcji, instalacji, charakterystyki energetycznej itp.).

Projekt podlegający zatwierdzeniu winien rozstrzygać przede wszystkim kwestie oddziaływania na środowisko, społeczeństwo, interes publiczny, własności.

Projekt podlegający zatwierdzeniu winien być ograniczony do spraw związanych z wytycznymi urbanistyczno-architektonicznymi (linia zabudowy, wysokość, funkcja), ochrony uzasadnionych interesów osób trzecich, bezpieczeństwa (konstrukcja, ppoż.), zakres ograniczony do niezbędnego minimum.

Projekt powinien określać formę i funkcję obiektu z niezbędnymi obliczeniami konstrukcyjnymi, bez zbędnych projektów instalacyjnych (np. dla domu jednorodzinnego). Przy obiektach większych (budynki użyteczności publicznej, osiedla, obiekty o skomplikowanej technologii) zakres powinien obejmować projekty instalacji i technologii, ale w zakresie niezbędnym.

Projekt podlegający zatwierdzeniu winien być ograniczony do minimum, wykazać jedynie spełnienie przez inwestycję wymagań określonych prawem (miejscowym, powszechnym) bez szczegółowego rozstrzygnięcia aspektów technicznych realizacji inwestycji, natomiast z koniecznością powiązania projektanta z etapem realizacji.

Na projekt należy spojrzeć z punktu widzenia roszczeń, jakie mogą pojawić się w wyniku procesów inwestycyjnych. To w szczególności roszczenia sąsiedzkie, roszczenia będące skutkiem awarii lub

katastrofy budowlanej, roszczenia środowiskowe lub z tytułu naruszenia dziedzictwa kulturowego.

Projekt jako akt umowy społecznej to ciekawa inicjatywa i warto iść w tym kierunku.

Zawartość projektu budowlanego winna obejmować wyłącznie elementy oglądalne przez obserwatora zewnętrznego: plan zagospodarowania, rzut podstawowy, właściwy dla danej funkcji.

Zakres rozstrzygnięć winien dotyczyć wyłącznie zgodności z planem.

Zawartość zatwierdzanego projektu winna być minimalna, dotyczyć tylko zakresu społecznego, stron postępowania. Istotne jest, jak budynek wygląda i jak działa w kontekście. Nieistotne są szczegółowe rozwiązania konstrukcyjne i instalacyjne na tym etapie.

Projekt powinien zawierać zagospodarowanie terenu z określeniem korelacji z sąsiednią zabudową (linia zabudowy, harmonizacja wysokościowa), zgodność z przeznaczeniem terenu.

Projekt podlegający zatwierdzeniu winien składać się wyłącznie z projektu zagospodarowania terenu – części rysunkowej i opisowej – oraz niezbędnych szkiców i rysunków, umożliwiających sprawdzenie zgodności z MPZP (np. elewacje, przekrój, rzut połąci), natomiast projekt architektoniczno-budowlany powinien być wymagany na etapie realizacji inwestycji jako projekt wykonawczy.

## **b) Czego powinna dotyczyć kontrola państwa w procesie realizacji inwestycji?**

### **Odpowiedzi**

Państwo winno kontrolować nienaruszalność interesów osób trzecich oraz zgodność z zatwierdzonym projektem budowlanym.

Kontrola państwa winna dotyczyć spełnienia formalności wynikających z przepisów prawa.

Kontrola państwa winna dotyczyć tylko inwestycji o znaczeniu krajowym, pozostałe inwestycje winny być kontrolowane przez samorządy. Być może dotyczy to również przepisów prawnych, które powinny być zróżnicowane dla różnych województw.

Kontrola państwa winna dotyczyć ochrony interesów osób trzecich, dopasowania formy, kształtu inwestycji do przestrzeni otaczającej.



Kontrola państwa winna dotyczyć zgodności z regulacją lokalnego planu, estetyki, gabarytów, lokalizacji względem otoczenia.

Kontrola państwa winna dotyczyć zgodności z MPZP (WZ) i zgodności realizacji z zatwierdzonym projektem, a na etapie wydawania pozwolenia na budowę – zapewnienia ochrony interesów osób trzecich, z zachowaniem zdrowego rozsądku. Odwołania od decyzji winny być wnoszone po uiszczeniu stosownej kaucji.

Przy założeniu, że inwestycja to rodzaj umowy społecznej pomiędzy inwestorem a społeczeństwem, kontrola państwa winna się ograniczać do pilnowania realizacji tej umowy przez jej strony.

Kontrola państwa winna dotyczyć zgodności zrealizowanej inwestycji z zatwierdzonym wyglądem i zagospodarowaniem.

Kontrola państwa winna koncentrować się na nadzorze procesu planowania od poziomu województwa do poziomu gminy.

Rada MPOIA



Fot. Marek Tarko

## DYSKUSJA

## PIERWSZY DZIEŃ

## ■ Stanisław Karczmarczyk

Uważam, że od początku istnienia Izby współpraca tu, w Małopolsce, przebiega w sposób co najmniej poprawny. Śmiałybym nawet twierdzić, że w sposób wzorcowy, jeśli porównać z tym, co się dzieje w niektórych okręgach. Mamy tutaj w tym zakresie, mogę to tylko tak zasygnalizować, pewne plany pogłębienia naszych związków. Robimy to poprzez organizowanie różnych spotkań, po to żeby na zewnątrz zademonstrować jedność. Nie ulega wątpliwości, że zdarzają się pewne publikacje, pewne wypowiedzi medialne, które mogą sugerować odbiorcom, że istnieje tutaj jakieś napięcie, rywalizacja. Takie integrujące działania, jak czekające nas za tydzień wspólne świętowanie Dnia Budowlanych, które już od początku robimy razem, służy właśnie umocnieniu naszych związków. Myśmy się tu umawiali z przewodniczącym Okręgowej Izby Architektów, że spróbujemy włączyć państwa do niektórych uprawnień czy przywilejów, przynajmniej okręgi małopolski i śląski, bo taką zadeklarowały potrzebę, w zakresie bezpłatnego oczywiście dostępu do 5500 norm budowlanych. Bardzo się potwierdza potrzeba takiego dostępu dla środowiska inżynierów, jestem pewien, że tak samo dla architektów, i również dostępu do serwisu budowlanego. Omawiałem już tę sprawę z przewodniczącym, oczywiście to jest decyzja, którą musi zaakceptować Krajowa Rada. Tak się fatalnie składa, że przez ostatnie miesiące Krajowa Rada była zajęta sporami wewnętrznymi związanymi z nowelizacją statutu. To się skończyło 20 sierpnia, a właściwie to się jeszcze nie skończyło, bo w tej chwili jest proces zatwierdzania – podobno niektóre zapisy budzą wątpliwości, ale w każdym razie deklaruję, że będę robił wszystko, żeby ten przykład w tym kierunku rozwijać.

Jeszcze dwa słowa do treści referatu, który jest tak trochę do dyskusji. Bardzo mi się podobał ten obrazek, który zaprezentował profesor Mach, bo to jest według mnie jedna z istotnych

wad kształtowania przestrzeni miejskiej. Ja tego nie oceniam w tej chwili – odbieram to jako zwykły odbiorca, to wygradzanie prywatnej własności. Na podobnym spotkaniu widziałem również takie obrazki, gdzie z dwóch stron takiego ogrodzenia wiszą dzieci, które chcą się z sobą bawić, ale ogrodzenie im na to nie pozwala. Nie wiadomo właściwie, kto jest tutaj bardziej poszkodowany, czy ci, którzy się zamykają tymi ogrodzeniami, czy też ci, którzy są na zewnątrz, czyli mają jak gdyby więcej wolności. Chcę tutaj wspomnieć, że są materiały Komendy Głównej Policji, z których wynika, że owszem, w pierwszych dziesięciu latach po wprowadzeniu tej brzydkiej zasady ilość włamań była w wygradzonych osiedlach mniejsza. W tej chwili to się wyrównało. Dlatego że jeśli przestępcy chcą gdzieś dotrzeć, mają zamiar, to tego typu przeszkody ich nie powstrzymają. No i tutaj chciałbym przy okazji zaapelować do tych, którzy ustalają plany miejscowe. Przecież tylko państwo mają możliwość wprowadzenia zapisów zabraniających takiego wygradzania. Ja to znam na przykład z Niemiec, byłem kilka razy w różnych środowiskach w Westfalii, Turynii. Byłem na przykład u przyjaciół w ich domu jednorodzinnym, widzę, ogródek z kwiatkami, bez ogrodzenia, i pytam: „Co, nie boicie się, że wam zniszczą, że wam psy zanieczyszczą?”. „Nie mogliśmy zrobić ogrodzenia, mieliśmy zakaz”. Jest ogródek, jest chodnik i nie wolno im robić żadnego płotu. Myślę, że typu inicjatywy powinno podjąć właśnie środowisko urbanistów i architektów.

I tutaj jeszcze jedna uwaga, znowu do referatu pana sędziego. Podjęliśmy współpracę, bo są sprawy, które bardzo poruszają środowiska architektów i inżynierów, a raczej w przypadku NSA – środowiska architektów, bo dotyczą zwykle poprawności procedur na etapie zatwierdzania dokumentacji, a czasami już w trakcie realizacji, a więc dotyczą dokumentów, natomiast większość spraw karnych czy cywilnych dotyczy inżynierów, dlatego że są one motywowane złą jakością



robót, nieterminowością, sprawami płatniczymi. A więc muszę tutaj powiedzieć, że kilka razy miałem okazję uczestniczyć jako świadek, jako osoba przyglądająca się przebiegowi takich spraw, gdzie wstrzymano pozwolenia na budowę w trakcie realizacji budynku z błahego, formalnego powodu. Najlepszym dowodem, że powód był błahy, jest fakt, że Naczelny Sąd Administracyjny to uchylił, i to z takim komentarzem, który czytałem, że sędzia, który tak zdecydował, powinien się wstydzić. Tymczasem po raz drugi w stosunku do tego samego obiektu pozwolenie na budowę zostało unieważnione. Gdyby nie to, że udało się znaleźć procedurę, która pozwoliła w trybie wykonywania prac zabezpieczających w jakiś sposób część robót kontynuować, doszłoby do katastrofy lub poważnych strat materialnych – to byłyby straty liczone w setkach milionów złotych. A do tego trzeba pamiętać, że te procedury się unieważnia lub w jakiś inny sposób uniemożliwia kontynuowanie robót i później procedury trwają miesiącami, a nawet latami. Jeśli już coś budzi wątpliwości, to powinno być rozstrzygane w trybie uwzględniającym skutki materialno-techniczne w realizacji tych inwestycji, na przykład tak jak sprawy sądowe w trybie wyborczym. To nie są tak skomplikowane sprawy, żeby wymagały powoływania specjalistów itd. Tutaj mogę powiedzieć, że mam już pewne nowe doświadczenia z sądami cywilnymi i karnymi na szczeblu sądu apelacyjnego. Dwa lata temu podjęliśmy współpracę, organizujemy wspólne szkolenia. Ich celem jest z jednej strony poznanie opinii sędziów – tego, co sądzą o pracy biegłych sądowych, z przytoczeniem konkretnych przykładów, z drugiej – są to referaty biegłych sądowych bądź rzeczoznawców. Możemy na przykład robić opinię biegłych sądowych jako instytucja i to jest bardzo pożyteczne. Liczymy na to, że w szerszym zakresie włączy się Izba Architektów – jest to bardzo oczekiwane przez grono sądu apelacyjnego. Chciałbym zasygnalizować jedną kwestię: naprawdę nie spotkaliśmy się z pozytywnym odbiorem decyzji i rozstrzygnięć NSA. Może one czemuś służą – ochronie własności społecznej albo poszczególnych właścicieli, ale na ogół jest to odbierane przez społeczność inżynierską jako szukanie pretekstów utrudniających proces inwestycyjny, a jak już się prowadzi proces inwestycyjny, to ci, którzy go prowadzą, mają dość zmartwień. Przepraszam za te ostre uwagi pod adresem NSA, ale taki jest odbiór społeczny. Dziękuję.

## ■ Małgorzata Boryczko

Pozwolę sobie zabrać głos, ponieważ jestem przedstawicielem nadzoru budowlanego. Dość dużo się tutaj mówi o przygotowaniu inwestycji, o tym, jakie państwo mają problemy z pozyskaniem decyzji od organów ARP. Chciałam powiedzieć, że podobne problemy mają państwo z nadzorem w sytuacjach, gdy mamy do czynienia z różnego rodzaju nieprawidłowościami. Mówiąc o istotnych odstępstwach, mam na myśli samowolę, gdy nadzór przejmuje procedowanie i zatwierdzanie projektów budowlanych. Na marginesie taka uwaga: samowola jest wtedy, gdy obiekt już stoi, istnieje w przestrzeni. Nadzór może to zalegalizować, ale pod warunkiem, że ta samowola, ten gabaryt, ta funkcja tego obiektu mieści się w zapisach miejscowych planów. A co się dzieje, gdy nie ma miejscowych planów? Wtedy musi być wuzetka. A teraz pytanie, jak właśnie są procedowane wuzetki, jak można kształtować przestrzeń, skoro mamy do czynienia z samowolą, i czy możemy taki obiekt z taką funkcją, z takim kształtem zatwierdzić. To jest jedna sprawa, druga sprawa to ogromny problem. Chodzi o istotne odstępstwa. Nadzór musi zatwierdzić projekt z tymi odstępstwami, a tymczasem mamy zmiany dotyczące przestrzeni w ogóle i przestrzeni przepisów urbanistycznych. Były plany, były wuzetki, teraz to się zmienia. Jak można zatwierdzić projekt dla obiektu, który był budowany na podstawie wuzetki, miał cztery kondygnacje, a obecnie obowiązujący plan dopuszcza tylko dwie kondygnacje? To też jest wielki problem i bardzo bym chciała, żebyśmy się nad nim zastanowili. Dziękuję bardzo.

## ■ Piotr Gadomski

Dziękuję za zaproszenie na konferencję. Przekazuję także pozdrowienia i życzenia owocnych obrad od prezesa Grudy. Rozmawiałem z nim przed konferencją i prosił, żeby je przekazać. Rwałem się do wypowiedzi jako pierwszy, bo z doświadczenia wiem, że po takich prezentacjach zawsze jest moment onieśmienia i wtedy najłatwiej się wypowiedzieć, ale widzę, że tutaj atmosfera jest gorąca i wszyscy chcieliby zabrać głos. Druga przyczyna, dla której chciałem zabrać głos, to właśnie wypowiedź pana pośła. W toku tej wypowiedzi pan



profesor powiedział, że „istnieją strony postępowania w stanowieniu prawa, są grupy, które na to prawo wpływają”. Chodzi o stronę lobbystyczną, no i trudno się z tym nie zgodzić. Trzeba się zgodzić z tym, że te grupy także grają. Potem pan profesor zawiesił głos i od razu sobie pomyślałem, że nie wspomni pan, że jedną z przyczyn zepsucia prawa jest wszechobecność środowisk prawniczych, pracujących bez udziału stron merytorycznych. Oczywiście moja niecierpliwa natura to spowodowała, że się wyrwałem z tą myślą w toku wcześniejszych wypowiedzi. Środowiska prawnicze, z całym szacunkiem dla nich, w mojej ocenie nie mogą pracować w kompletnym oderwaniu od środowisk merytorycznych. I czwarta grupa, którą trzeba wymienić, to środowiska merytoryczne, ewidentnie zawsze nieobecne w stanowieniu prawa. Skład Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego to najlepszy dowód na piśmie. Dziękuję, że mogłem zabrać głos i powtórzyć to, z czym już wcześniej się wyrwałem. Dzisiaj jest szczególny czas na słuchanie się nawzajem, bo po wyborach z tym słuchaniem jest różnie, wszyscy wiemy jak – wszystkie grupy włączają się do akcji i na tego rodzaju spotkaniach do podobnej wymiany poglądów nie będzie już w ogóle okazji, ciśnienia będą za duże, grupy interesów zbyt wielkie itd., itd. Z tego względu tak rwałem się do głosu, aby jeszcze raz powtórzyć, że jako architekt nigdy bym się nie ośmielił tłumaczyć prawnikom, jak konstruować zapisy prawne, bo ja się na tym nie znam. Tymczasem to, że wszechobecni prawnicy tłumaczą mi, jak należy budować, przyjmuje się jako normę. Oczywiście istnieją środowiska prawnicze pracujące w porozumieniu ze środowiskami merytorycznymi nad danym problemem. Ale dzisiaj prawnicy znają się na wszystkim – od pisania bajek dla dzieci po elektrownie atomowe. Ani ci od pisania bajek nie mają nic do powiedzenia, ani ci od elektrowni atomowych. Miejmy nadzieję, że to się zmieni. Dziękuję bardzo.

### ■ Andrzej Irla

Nie chcę powiedzieć, że nie rozumiem, ale przecież w Polsce obowiązuje zasada trójpodziału władzy, zasada opisana już przez Monteskiusza. Jest jasno powiedziane, kto uchwała prawa w Rzeczypospolitej. To są chyba sprzed wielu lat przykłady.

Głos z sali: Świeże.

Dlaczego? Sądy administracyjne pracują obecnie w pierwszej instancji na bieżąco. Sprawy są załatwiane w ciągu dwóch–trzech miesięcy, więc nie ma potrzeby wstrzymywania inwestycji i nie znam takiego przypadku, żeby teraz jakiś inwestor, nie mając prawomocnej decyzji, rozpoczynał budowę przy trwającej sprawie sądowej. I w związku z tym nie zachodzi – oprócz zgoła wyjątkowych, w innych środowiskach, regionach – potrzeba wstrzymywania budowy. Tak było dziesięć lat temu, kiedy sądy borykały się z olbrzymim nawisem spraw – wtedy trzynaście tysięcy spraw czekało na rozstrzygnięcie. Teraz sądy załatwiają sprawy w ciągu dwóch–trzech miesięcy. Rozpatrywane są skargi na decyzje z maja i z czerwca tego roku – nastąpiło wielkie przyspieszenie. I jeszcze ten nadmierny udział prawników, chyba jednak nie w tworzeniu prawa – przed chwilą powiedziałem, do kogo należy tworzenie prawa w Polsce. Znamy strukturę zawodową organu legislacyjnego. Mogą to być czynności przygotowawcze: Komisja Kodyfikacyjna, eksperci, ale ostatni głos należy do kogo innego. Chciałbym, żeby państwo o tym pamiętało. Bardzo dziękuję i życzę państwu doczekania tego dobrego prawa inwestycyjnego.

### ■ Piotr Chuchacz

Nazywam się Piotr Chuchacz. Jestem z Małopolskiej Okręgowej Izby i szczęśliwie nie pełnię żadnej eksponowanej funkcji i nic ode mnie nie zależy, i nie muszę się z niczego tłumaczyć. Muszę państwu powiedzieć, że chociaż chciałem polemizować, to – paradoksalnie – zgadzam się ze wszystkimi poprzednikami, którzy się wypowiadali, i pokrótce powiem dlaczego. Moim pierwszym zadaniem – jestem w Izbie dopiero od półtora roku – a więc moim pierwszym zdaniem, które mi zleciła moja szanowna koleżanka Bożenka Nieroda, było przeanalizowanie możliwie wszystkich słowników aktów prawnych. Przeanalizowałem pięćdziesiąt dwa akty prawne, wyodrębniłem z nich ponad sześćset haseł i muszę państwu powiedzieć, że mamy bałagan aż miło. Niektóre hasła się znoszą, niektóre zupełnie nie odnoszą się do tego, do czego powinny, a niektóre akty prawne w ogóle nie mają słownika definiującego to, o czym mówią. Podam przykład. Już dzisiaj

o nim mówiłem, ale to jest świetny przykład. Czy ktoś z państwa wie, w jakiej ustawie – proszę, żeby ci, którzy już wiedzą, bo o tym rozmawialiśmy, nie podpowiadali – jest definicja obszaru zabudowanego? Tak, w prawie o ruchu drogowym. Brawa dla kolegów! Teraz proszę o definicję. Czy któryś z kolegów może powiedzieć, co to jest? Chodzi mi o zapis prawny, prawnicy nie interpretujcie, mówmy literalnie. Tak, szanowni państwo, obszar zabudowany jest to obszar oznakowany odpowiednimi znakami drogowymi. Brawa dla wszystkich!

Mamy kolejny przykład – rozporządzenie o warunkach technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki. Wszyscy je doskonale znamy, mieliśmy dziesiątkę, teraz mamy już dwie daty, 1994, sławna zmiana prawa budowlanego, w tym roku wypadło z definicji słownika hasło dotyczące liczby kondygnacji. Co się stało w związku z tym? Otóż stało się to, że poprzednio, w dziesiątce, liczba kondygnacji oznaczała wszystkie kondygnacje z wyjątkiem piwnic i suterenu, a dziś już tak nie jest, jednak inne hasła zostały. Mało tego, została na przykład norma o usytuowaniu kotłowni gazowych, co zrobiła straż pożarna. Otóż te budynki, które do tej pory mogły mieć kotłownie w piwnicach, dziś już nie mogą, bo cudownym sposobem, bez zmiany przepisów, nagle budynki, które miały cztery kondygnacje, dzisiaj mają ich pięć. Mało tego, przeanalizujcie sobie mapy, na których pracujecie – na 90% mamy dalej to samo. Budynek pięciokondygnacyjny, chociaż ma dwie kondygnacje podziemne, jaki ma zapis cyferką rzymską? No, słucham państwa. Pięć kondygnacji naziemnych, dwie podziemne, co mamy na mapie geodezyjnej? Brawo dla państwa, stawiam piwo każdemu!

Zgadza się ze wszystkimi, można to naprawić w bardzo prosty sposób, prawo można zredukować. Tylko w jaki sposób to zrobić? No to ja teraz państwu powiem, że tego nie da się zrobić. W tym systemie prawnym tego nie da się zrobić. A teraz powiem dlaczego. Bo przyjdzie pan poseł z innymi panami posłami i zrobią nam za chwilę kodeks budowlany, tylko zapominają, że ja przeanalizowałem nie jedną ustawę, tylko pięćdziesiąt dwa ustawy, i słowniki nie zgadzają się nie w jednej ustawie, tylko w pięćdziesięciu dwóch. Więc nie trzeba tego jednego prawa, tylko wszystkie, albo trzeba przyjąć inną zasadę, ale moja teza jest inna, moja teza jest taka: musimy po prostu przeformatować swoje myślenie. Nasze myślenie jest głupie,

dlatego że trzymamy się zapisu formalnego, zapominamy o tym, po co dany przepis został wymyślony. Kto go wymyślił, w jakim celu, co on miał regulować? A kto to najlepiej wie? No, teraz znowu pytanie do państwa – kto wie najlepiej, co było sensem zdefiniowania przepisów budowlanych? Architekt i inżynierowie budownictwa. A kto to weryfikuje na poziomie merytorycznym? Przepraszam tych, którzy są w pierwszej instancji – ja uważam, że druga instancja. W pierwszej instancji, niestety, za stosowanie prawa budowlanego odpowiadają prezydenci, starostowie i wojewodowie. Ilu jest starostów, prezydentów i wojewodów, którzy mają uprawnienia do samodzielnej funkcji w budownictwie? Ja znam jednego, może dwóch. Nie wiem, nie mam pojęcia. Natomiast już w drugiej instancji mamy takie osoby, mało tego, mamy świetny model tego, jak to działa. Z drugą instancją współdziała Izba i urzędy wojewódzkie. Izba okręgowa musi współdziałać z izbą wyższego rzędu, czyli krajówką, a urzędy wojewódzkie muszą współpracować z rządem, a na poziomie równoległym powinny współdziałać druga instancja i izby okręgowe i razem to wszystko koordynować. I oni powinni działać tak, jak to się dzieje w Małopolsce. Brawa dla pani dyrektora Oleś, brawa dla starszych kolegów w Izbie! Te rzeczy, które się dzieją w Małopolsce – poczytajcie sobie, jak świetnie działa urząd wojewódzki, jak interpretuje przepisy.

Na koniec podsumowanie. Będzie nim mejl do mojego przyjaciela, który napisałem kilkanaście dni temu i tak bardzo pasuje do sytuacji, że muszę go wam przeczytać: „Problemem nie jest samo prawo, oczywiście bajzel jest aż miło. W naszych organach administracji architektoniczno-budowlanej pierwszej instancji rozdzielonych ustawą samorządową – to jest ta ustawa 1999, ustawa samorządowa, która oddała kompetencje w ręce ludzi niekompetentnych, czyli prezydentów, wójtów – w organach pierwszej instancji różnie zarządzanych widać to w pełnej krasie. Druga instancja administracji, podzielona na szesnaście województw, też niestety działa niezależnie od siebie, a powinna współdziałać. Wojewodowie powinni wymieniać się tymi interpretacjami, które wypracują, wypracowuje jakieś województwo na danym obszarze, tak przynajmniej ja uważam. Do tego dochodzą kolejne poziomy odwoławcze, to jest wojewódzkie sądy administracyjne, następnie NSA”, któremu też się kłaniam, i co się dzieje? Sędziowie o różnym

poziomie świadomości i wiedzy w tej materii nie tylko rozhuśtują cały system orzecznictwa, ale doprowadzają do tego, że nad tymi organami pierwszej instancji zawisła chmura takiego właśnie wspańiałego orzecznictwa, które jest stosowane w pełnej krasie, niezależnie od tego, czy przepis jest taki, czy taki, i mało tego, to organy pierwszej instancji same sobie doprecyzowują, z jakiego rodzaju orzecznictwa będą chciały skorzystać. Jedni chcą takiego, inni innego, mamy efekt taki, jaki przedstawialiście. Kolejne nowelizacje przepisów – tu ukłon w stronę pana posła – będące próbami uspokojenia lunaparku, bo to już jest lunapark, moim zdaniem trochę więcej niż lunapark, raz po raz wrzucają kolejne granaty, sami wiecie do czego. Zanim po wrzuconym kamyku tafla bajorka się uspokoi, już kolejny kamyczek wzbudza fale interferujące z poprzednimi, i tak to właśnie działa w Polsce – *never ending story*. Moim zdaniem jednak największy problem mamy ze sposobem stosowania prawa. Każda regulacja została sformułowana po to, by rozwiązać konkretny problem i uporządkować kolejny obszar rzeczywistości, a jeśli zapominamy o sensie przepisów, relatywizujemy je i interpretujemy na różne sposoby, i wprowadzamy chaos w majestacie prawa. Przykład. Kraków, odległość miejsc postojowych od okien budynków mieszkalnych, wszyscy go znamy w Małopolsce, grzebiemy w tym temacie od kilku miesięcy, pokłóciliśmy się już tak, że się prawie rozstaliśmy w różnych zespołach. Co robi nasze miasto i pan prezydent, który ma wielkie kompetencje w zakresie stosowania prawa budowlanego? Otóż pan prezydent na całym obszarze, którym zarządza, wyznacza pasami białej farby miejsca do parkowania, niektóre w odległości dwóch albo czterech metrów, albo dwunastu i pół od okien, mało tego, jeszcze pobiera z tego tytułu opłatę. To jest wyraz tego, co się dzieje w Polsce, my nie psujemy prawa, panie pośle, kolejnymi nowelizacjami, my psujemy prawo swoją filozofią jego stosowania. Myśląc o jakimkolwiek przepisie, powinniśmy cofnąć się do tego, po co on został wymyślony. Zapytajcie Izby i zapytajcie drugiej instancji, czyli wojewodów, bo na tym poziomie naprawdę następuje merytoryczna wymiana zdań. Tę diagnozę sformułowano już dwa tysiące lat temu, a ten, kto ją sformułował, wiecie dobrze, co się z nim stało, bo powiedział, że przepisy są świetne, ale brakuje sensu w ich stosowaniu. Ci, co się z nim nie zgadzali, powiesili go na sznurku.

## ■ Andrzej Adamczyk

Chciałem podkreślić, że w swoim wystąpieniu wskazałem na konieczność weryfikacji, kwerendy wszystkich przepisów dzisiaj obowiązujących. Usunięcia z polskiej przestrzeni prawnej tych, które budzą wątpliwości. Wyczyszczenia całości i komasowania przepisów w kodeksie budowlanym. Przyznaję panu rację, ma pan absolutną rację co do tego, że czasami jest tak, czego ostatnio mieliśmy przykład, że nikt już nie wie, mimo że stanowiony przepis jest świeży, dlaczego i po co został uchwalony. Przypomnę, proszę państwa, specustawę sieciową, ona niedawno została przyjęta. Zwrócili się do mnie projektanci sieci z prośbą: „Postaraj się, zrób coś, żeby jasno i wyraźnie odpowiedzieć na pytanie, czy stacje, budynki wchodzi w zakres czy nie”. Projekt poselski został przyjęty przez Sejm, zatwierdzony przez Senat, podpisany przez pana prezydenta. Poselski, to znaczy złożony przez grupę posłów, ale w każdym przypadku rząd musi wyrazić zdanie i opinię, rząd wyraził pozytywną opinię. Zwróciłem się do ministra gospodarki, bo to jego dziedzina, sieci to jego dziedzina. Co mi odpowiedział? Że przede wszystkim nie jest radcą prawnym i nie będzie odpowiadał na tak sformułowane pytania, należy zwrócić się do ekspertów. Minister nie wie, co mieli na myśli wnioskodawcy, w związku z czym należy się zwrócić do wnioskodawców. Istnieje w polskiej przestrzeni prawnej ustawa, co do której nie ma jednoznacznej interpretacji. Potwierdzam, absolutnie potwierdzam.

## DRUGI DZIEŃ

1. Założenia prawa inwestycyjnego, czyli jaki powinien być zakres regulacji (nie jest wskazana nadregulacja, a główną wadą prawa jest dążenie do niej)
2. Kształtowanie przestrzeni, czyli jakie warunki lokalizacyjne powinien rozstrzygać miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (jaka powinna być dokładność miejscowego planu – czy powinien określać takie szczegóły, jak wysokość elewacji i kolorystyka, czy jedynie ogólne funkcje, gabaryty)
3. Zawartość projektu podlegająca zatwierdzeniu (co powinniśmy zatwierdzać)



## ■ Tomasz Basista

Proszę państwa, z tego, co tutaj usłyszałem – i też ze swojego doświadczenia – widzę, że powinniśmy oddzielić wszystkie regulacje, które są związane z zagadnieniem kształtowania i wpływania na przestrzeń, od zagadnień czysto budowlanych – technicznych i technologicznych. Zagadnienia budowlane – techniczne i technologiczne – to jest rzemiosło. Nie chcę deprecjonować rzemiosła, ono jest bardzo ważne, ale to może być uregulowane kodeksem budowlanym, który będzie działał tak samo jak każdy inny kodeks. Jest wymagany, może być kontrolowany, ale nie potrzeba tutaj żadnych decyzji, zezwoleń itd. Natomiast rzeczywiście istotną sprawą jest, żeby były plany i żeby rzeczywiście były egzekwowane – to jest pierwsza sprawa. Drugą sprawą jest potrzeba, żeby pojawiło się ogólnie, o którym tutaj była mowa, a którego nie ma: aby projekt był uzgadniany z planem miejscowym, bo plan ustanawia pewne regulacje, ale potem powstaje architektura, powstaje konkretny obiekt, który oddziałuje na środowisko, bardzo szeroko pojęte, bo środowisko może być przestrzenne, kulturowe, społeczne itd. I to powinno podlegać negocjacji, uzgadnianiu i moim zdaniem jakiejś formie zatwierdzenia. I na tym koniec. Potem budujemy, prawda? Myślę, że tak to powinno wyglądać. To jest jedna sprawa.

Kolejną sprawą, moim zdaniem bardzo istotną, która tutaj nie była zasygnalizowana, jest sprawa skali. W naszych realiach politycznych budowa domu jednorodzinnego jest społecznie najpopularniejszą i w związku z tym najważniejszą inwestycją. Zatem politycy i decydenci koncentrują się na zagadnieniach związanych z pozwoleniem na budowę i wszelkimi udogodnieniami dotyczącymi przede wszystkim domów jednorodzinnych. Do tego głównie sprowadzają się wszelkie programy dotyczące prawa inwestycyjnego. Potem, gdy takie prawo – dostosowane głównie do zagadnienia domów jednorodzinnych i zabudowy mieszkaniowej – powstanie, jest ono nagle rozciągane na wszystkie inwestycje, i to jest generalnie jakieś nieporozumienie. Prawda?

Planistyczne regulacje, tak jak na przykład na Wyspach Brytyjskich, powinny, w sposób ogólny, a zarazem precyzyjny i rygorystyczny, regulować właśnie zasady budowania domów jednorodzinnych, w kwestiach odległości od granicy działek,

wysokości zabudowy, szerokości elewacji czy też ujednolicenia kształtowania ich formy przestrzennej itd. I to oczywiście może podlegać negocjacji, też na tym etapie oddziaływania przestrzennego, ale to jest drobny obiekt. Natomiast bardzo istotna negocjacja powinna występować na etapie dużego osiedla albo dużych obiektów inwestycyjnych, bo to efektywnie i istotnie wpływa na zagospodarowanie przestrzeni, dziedzictwo i całe otoczenie. Dlatego myślę, że jest bardzo ważne oddzielenie tych dwóch zagadnień i zauważenie tego, co w tej chwili moim zdaniem stoi na głowie, aby to odwrócić, tak żeby stało na nogach. To znaczy: zaczynamy od negocjowania, planowania, oddziaływania na przestrzeń, a nie bawmy się w uzgadnianie, czy klamka jest dobrze zrobiona albo czy mamy wszystkie instalacje w domku jednorodzinnym, czy nie, czy wiatła może przylegać do granicy działki, czy nie może. Proszę państwa, trzydzieści lat temu robiłem projekt domu jednorodzinnego, to było 5 rysunków i 2 kartki opisu. Obecnie, teraz niewiele projektuję, jestem biegłym sądowym, ale miałem okazję projektować mały domek jednorodzinny 110 metrów kwadratowych – 123 strony. Wiem ile, bo musiałem je ponumerować. Razy 4 egzemplarze oczywiście. To jest jakaś aberracja, prawda? Nie mówiąc o tym, że jak się dobudowuje garaż, to jest dokładnie taka sama ścieżka.

Podsumowując. Zakres prawa inwestycyjnego powinien określać rzeczy, które są najistotniejsze, czyli elementy strefy wrażliwej, powinien określać to, co ma znaczenie w sensie szerokiego oddziaływania społeczno-przestrzennego inwestycji, natomiast w zakresie technologicznym i bezpieczeństwa powinien być kodeks, który jest integralną częścią kompetencji inżynierskich projektantów – odpowiedzialności zawodowej inżynierów. Czyli prawo inwestycyjne powinno określać to, co wiąże się z funkcjonowaniem społeczeństwa i zgodą społeczną.

Pojawiła się zatem taka struktura: ogólne zasady prawa inwestycyjnego to jest podstawowa rzecz, kolejna to prawo lokalne, czyli MPZP, czyli uszczegółowienie prawa inwestycyjnego na danym terenie. Pojawił się też, o czym mówił Piotr Andrzejewski, projekt urbanistyczny, który uściśla elementy większe, dokładniejsze, w skali osiedla czy też obszaru rewitalizacyjnego, jako kontynuacja prawa lokalnego. Potem pojawiają się kwestie związane już z realizacją, czyli projekt koncepcyjny,

architektoniczny lub architektoniczno-urbanistyczny, podlegający zatwierdzeniu (czyli jakaś forma zatwierdzenia projektu) oraz dokumentacja techniczna, która jest przeznaczona do realizacji – tu zastosowanie ma kodeks budowlany. Taką z grubsza widzę strukturę i to na razie tyle.

## ■ Gabriela Przysłał

Postaram się krótko, tak z mojego punktu widzenia, odpowiedzieć na trzy pytania zadane w ankiecie.

Pierwsze: założenia prawa inwestycyjnego – jaki powinien być zakres regulacji prawnych?

Podczas tej konferencji odwoływano się kilkakrotnie do Prawa budowlanego z 1928 roku. Kilka lat temu przeczytałam preambułę do Prawa budowlanego z tamtego okresu, nie przekażę dosłownie jej treści, ale ideą tamtej ustawy było ujednoczenie przepisów budowlanych i urbanistycznych na terenie całego kraju, który podlegał trzem zaborcom. I zostawiono tam furtkę tego typu, że aczkolwiek przepisy powinny być ujednoczone, to jednak powinno się zostawić duży zakres widełek na terenach, które podlegały różnym regulacjom prawnym państw zaborców. Uważam, że to ma zasadnicze znaczenie z punktu widzenia regulacji przepisów urbanistycznych. Nie można tak samo budować nad morzem, jak w górach. Powiedzmy, że jeśli chodzi o względy na przykład techniczne, takie jak sprawy przeciwpożarowe, to owszem – mogą nawet na całym świecie być takie same, bo wprowadzamy nowoczesne materiały budowlane i powinny one być unormowane różnymi badaniami technicznymi. Natomiast jeśli chodzi o wygląd czy zagospodarowanie przestrzenne itd., musi być zachowana specyfika regionu i nie da się od tego uciec. Dla przykładu, jeżeli państwo pozwoli, to wyjaśnię, czym jest tzw. miedza sznurowa. Parę lat temu przysłała do mnie starsza kobieta i mówi do mnie po góralsku: „Bo on mi naruszył miedzę sznurową”, i zgłasza, żeby to naprawić. A ja pytam: „Co to jest miedza sznurowa?”. Ona na to: „Miedza sznurowa to jest miedza sznurowa” i tłucze ręką po biurku, że ja mam jej to naprawić. Nie wiedziałam wówczas, co to jest miedza sznurowa. Pytam jednego geodety, drugiego – nie wiedzą. Pomyślałam, że muszę poszukać geodety, który pracuje na terenie Orawy, bo ta pani była z tamtych

rejonów, starszego geodety, który by wiedział o tamtych zaszczościach historycznych. I dopiero on mi to wytłumaczył. Za czasów, kiedy na tym terenie były tworzone mapy austro-węgierskie, które u nas wciąż jeszcze funkcjonują, wydzielano się duże obszary w postaci nieregularnych elips, które były poszatowane na pola, a te mogły być dzielone granicami w dowolny sposób. Natomiast te główne obszary, wyznaczone przez zasadnicze linie, zwane potocznie miedzami sznurowymi, były nie do ruszenia. Nie wolno było naruszyć granicy pomiędzy tymi obszarami, czyli tej właśnie miedzy sznurowej, bo ona wytyczała drogi dojazdowe do pól, do każdej działki, na odpowiednią umowną szerokość. Ta szerokość w miarę lat narastała, z uwagi na to, że najpierw musiały się minąć dwie furmanki, potem dwa ciągniki itd. I kiedy młody człowiek dostał pozwolenie na budowę na działce, która akurat przylegała do tej miedzy sznurowej, i zaprojektował mu to ktoś nie z tego terenu, i nie uwzględnił tego, że w tym miejscu przebiega utarta droga do pól, to właściwie zrobił wszystko zgodnie z prawem, stawiając nawet ogrodzenie wzdłuż swojej działki, z tym że pozbawił dojazdu do pól kilkuset użytkowników. Ci ludzie – oczywiście w naturze nic nie ginie – zaczęli zajeżdżać działkę tej pani, która wtedy do mnie przysłała. To tylko jeden z przykładów naszego regionalizmu, którego nie sposób nie respektować.

Ktoś może mi zarzucić, że pracując w nadzorze budowlanym, który wkracza w proces inwestycyjny na zakończenie całej procedury, niewiele mogę na temat planowania powiedzieć. Otóż powiem tak, że z perspektywy końca inwestycji początek widać bardzo wyraźnie, właśnie po jej zakończeniu. To są błędy często nie do odkręcenia. Jako nadzór możemy jedynie leczyć rany, a nie zapobiegać występowaniu choroby. Moja obserwacja w tej materii nie jest odosobniona, gdyż osoby kierujące innymi nadzorami potwierdzają, że największe problemy inwestycyjne często są wynikiem nieodpowiednio skonstruowanych planów zagospodarowania przestrzennego, ich brakiem lub błędnie wydanymi wuzetkami.

Wielokrotnie rozmawiałam z osobami inwestującymi na terenie, gdzie nie ma planów. Tam problemy się mnożą. Występuje dużo samowoli budowlanych. „Samowolników” budowlanych – nikogo nie obrażając – podzieliłabym na trzy kategorie. Są tacy, którzy nie liczą się ani z prawem, ani

z projektantami, ani z sąsiadami, z nikim, po prostu realizują swój plan, bez względu na okoliczności, nie przejmują się karami, niczym. W stosunku do tych inwestorów nie można być pobłażliwym, bo wolność jednego człowieka kończy się tam, gdzie zaczyna się wolność drugiego człowieka. Jeśli wkraczam w cudzy obszar, to siłą rzeczy naruszam jego dobra osobiste. I tu musimy uważać, bo jesteśmy tymi osobami, które są powołane do tego, aby stać na straży prawa i interesów pozostałych obywateli. Drugi rodzaj „samowolników” to tak zwani niecierpliwci – nie mogą zdzierżyć tego, że misternie zaplanowane przez nich przedsięwzięcie nie może zostać zrealizowane tak szybko, jak by sobie tego życzyli. Zakładają, że góra pół roku, a będą mogli uruchomić działalność gospodarczą albo rozpocząć budowę domu. Mija jeden rok, drugi i tacy „samowolnicy” wpadają. Wiedzą państwo kiedy? Na przykład tuż przed uprawomocnieniem się decyzji o pozwoleniu na budowę, kiedy przedwcześnie przystępują do robót budowlanych. Trzeci rodzaj „samowolników” to „nieświadomi”. To jest tak zwana drobna samowola, bo nie każdy ma świadomość, że otwarcie dachu czy przedłużenie okapu w celu osłonięcia części terenu wokół budynku wymaga pozwolenia na budowę, że podparcie takiego dachu słupkiem stanowi o powiększeniu powierzchni zabudowy, co jest równoznaczne z rozbudową obiektu budowlanego. Powiem państwu, że coś tu jest nie tak, bo to jest zbyt duża skala zjawiska, tego właśnie rodzaju samowoli. Przypuszczam, że szersza prewencja zapobiegłaby takim działaniom. Bardzo często uczulam inwestorów na to, by szanowali projektantów, inżynierów, architektów, ponieważ odstępstwa od projektów (o czym już wielokrotnie mówiliśmy) są często objawem lekceważenia tego, co projektant zaprojektował, a na papierze jest łatwiej i taniej przeprojektować niż potem w rzeczywistości. Więc apeluję: współpracujcie z autorami projektów do bólu, do skutku, nawet i całą noc. Inwestorzy, wypytujcie, wypracujcie to, czego chcecie, domagajcie się od projektantów przedstawienia w czytelnej formie tego, czego oczekujecie. Projektanci, pokazujcie inwestorowi projekt tak, żeby on to rozumiał, bo niektórzy inwestorzy nie potrafią sobie wyobrazić z płaskiego rysunku, jak projektowany budynek będzie wyglądał. Dziś są takie techniki, że można kogoś wprowadzić do budynku, tak jakby on tam był. Zgadzam się, że to są dodatkowe koszty. A tutaj

jednak na każdym etapie inwestor chce zaoszczędzić i ci drobniejsi tak robią, ale to właśnie ci najdrobniejsi mają najwięcej problemów.

Dokumentacja projektowa – zawartość projektu. Projekt budowlany służy do tego, by uzyskać pozwolenie na budowę. Absolutnie nie można go utożsamiać z projektem, na podstawie którego się buduje, i to widać. Dobrze jest, jeżeli inwestor tak zapłaci projektantowi, że w projekcie budowlanym ma także projekt wykonawczy. Że da się go wybudować. Już nie chcę poruszać kwestii tak zwanych pieczętkarzy, bo to jest tak, że projekt opracowują projektanci domorośli, bez uprawnień, a firmują go projektanci z uprawnieniami wieloletnimi, którzy bardzo często są na emeryturze, więc chyba już się nie obawiają odpowiedzialności zawodowej. „Pieczętkują”, ile się da, i pomijając już sprawy etyczne, wprowadzają na rynek takie wadliwe projekty, których nie da się w terenie wykonać. I potem są problemy na etapie realizacji, nie mówiąc już o samym odbiorze, trzeba wykonywać projekt zamienny i to są dla inwestora dodatkowe koszty. Przyszedł do mnie inwestor z zapytaniem, czy w Prawie budowlanym nie ma przepisu, który uwzględniałby względy estetyczne zrealizowanego budynku, ponieważ miał zaprojektowaną „czwórkę”, ale doszedł do wniosku, że lepiej na Podhalu prezentuje się budynek prostokątny w rzucie, taki tradycyjny, tu jedna izba, tu taka izba... „I ja tak zrobiłem – powiada. – I czy muszę ten projekt zamienny robić?” Wiadomo, dodatkowe koszty. Nie jest łatwo wytłumaczyć człowiekowi, iż mimo że budynek już stoi i prawdopodobnie zbudował on coś, co lepiej współgra z otoczeniem niż w założeniu projektowym, i tak nie zwolni go to od wykonania całej dokumentacji zamiennej od podstaw. Dlatego uczulam i proszę o szacunek dla projektanta, staram się nad tym pracować, ale inwestorzy indywidualni budują zazwyczaj raz w życiu, więc rozminięcie się z oczekiwaniami jest nauczka, o której mogą jedynie sąsiadowi opowiedzieć.

Na koniec muszę się poskarżyć, że gdyby nadzór budowlany był silniejszy i gdyby te czwarte egzemplarze projektu budowlanego były w obrocie w znacznie większej liczbie, niż jest to obecnie, tak żebyśmy z nimi jeździli w teren i już na początku kontrolowali, czy inwestycja jest realizowana zgodnie z tym projektem, to prawdopodobnie tych odstępstw by nie było lub dałoby się zaradzić problemom już na początku inwestycji. Ale że my



zasadniczo zajmujemy się odbiorami, a prócz tego rozwiązywaniem ludzkich problemów i dramatów w postaci skarg napływających do nas licznie, to już nie mamy dostatecznie dużo czasu na prewencję w terenie. Wzmocniona prewencja mogłaby odwrócić niekorzystną sytuację występowania częstych przypadków samowoli. Ale zapewniam, że nadzór budowlany pracuje bardzo intensywnie. Każdą wizytę u mnie projektanta czy kierownika budowy, czy inwestora, który chce się poradzić w konkretnej sprawie, traktuję właśnie jako prewencję. Takie spotkania przynoszą pozytywne efekty. Mam nadzieję, że moi odpowiednicy na urzędach robią to samo, bo to pomaga przed zakończeniem inwestycji uniknąć wielu kłopotów.

Nadzór budowlany postrzegam bardziej jako partnera niż nadzorcę. Ubolewam nad tym, że przepisy prawa zmierzają w kierunku zawężania znaczenia nadzoru. Osobiście uważam, że nadzór powinien działać tak jak na przykład na Wyspach Brytyjskich: jeśli inwestor zaczyna budowę i ma problem, to wzywa nadzór, nadzór ma swoich inspektorów, którzy przyjeżdżają na budowę, rozwiązują problem, spisują protokół i on jest wiążący. I wtedy faktycznie relacja inwestor – projektant – nadzór, który jest w terenie, jest do dyspozycji (za co płaci inwestor, bo to jest niski koszt zmian), miałyby sens, tylko kogo przekonać, by faktycznie ten pomysł przekuć w praktykę?

Dziękuję za uwagę.

## ■ Wojciech Sokal

Chciałbym się odnieść do dyskusji, która miała miejsce wczoraj, dotyczącej planów miejscowych. Mam pytanie dotyczące sformułowań używanych w planie, ponieważ wczoraj pani Maria Modzelewska wspomniała, że w różnych rejonach w Polsce te sformułowania są używane inaczej, to znaczy często nie rozumiemy, co dani planiści piszą. Poza tym pani dyrektor Gabryś też wspomniała o wątpliwościach, jakie są związane z tymi planami. Z uwagi na to, że często są one niejednoznaczne, te zapisy są otwarte lub sprzeczne, moje pytanie jest takie: czy nie ma możliwości, by teraz, w czasie obecnej kadencji, podjąć działania, by ujednoczyć te sformułowania i definicje w planach, tak aby wykluczyć możliwość błędnej interpretacji. Te definicje,

bardzo często używane w planach miejscowych na potrzeby danego planu, są sprzeczne z definicjami ustawowymi. Mam wrażenie, że – a jako inżynier budownictwa tylko czasami mam z nimi styczność – da się zauważyć niespójność w tych sformułowaniach. Czy jest taka możliwość, by stworzyć katalog zamknięty lub prawie zamknięty? Skoro ja sądzę, że 70% tych sformułowań jest podobnych, czy jest możliwe, aby planiści mogli posługiwać się podobnymi sformułowaniami? Oczywiście to nie jest możliwe dla wszystkich zapisów w planie, ale chodzi o to, by stworzyć te sformułowania i definicje w sposób jednolity, aby interpretacja też była jednolita.

Mam pytanie do pani Modzelewskiej: czy zupełnie błędnie w tym myśleniu, czy to by miało sens, czy jest możliwe takie wyjście z tej sytuacji, by te plany mogły być i przez projektantów, i przez urzędy interpretowane w sposób jednolity?

Drugie pytanie: chciałbym nawiązać do całej tematyki konferencji, chodzi mi o rozwiązania prawne, o ulepszenie prawa, tak aby poprawić to, o czym dyskutujemy, o polepszenie rozwiązań prawnych w procesie inwestycyjnym. Pan prezes Irla wspominał wczoraj, że nie ma możliwości stworzenia idealnego prawa. Dzisiejsze dyskusje też pokazywały, że prawo z 1928 roku i jego przepisy dziś mogłyby być zupełnie inaczej interpretowane – i sądzę, że trzeba się zgodzić z panem prezesem Irlą, że nie da się stworzyć takiego idealnego prawa, bo są inne czynniki, które wpływają na to, żeby proces inwestycyjno-budowlany mógł przebiegać jednak z mniejszymi oporami. Jeśli porównamy Irlandię, Wielką Brytanię, Niemcy – to to, że ten proces inwestycyjny jest prowadzony łagodniej, to zależy nie tylko od prawa, ale też od postrzegania wszystkich przepisów prawnych przez społeczeństwo. To dotyczy na pewno w dużym stopniu uregulowań prawnych, bo one mogą być jaśniejsze, czytelniejsze, natomiast to nie jest jedyny warunek, żeby to prawo mogło być faktycznie stosowane. Powracając jeszcze do mojego poprzedniego wystąpienia, a dokładnie do uwarunkowań historyczno-kulturowych, gdybym się tak na chwileczkę zamienił w socjologa, wiadomo, że Polacy są narodem różniącym się od sąsiadów. Inne są też uwarunkowania kulturowe. Jeśli spojrzymy na Zachód, to zamiłowanie do porządku, do dyscypliny też daje jakiś komfort życia publicznego. Polacy natomiast zawsze byli w opozycji.

Oczywiste rzeczy, takie jak okres zaborów, potem dwudziestolecia międzywojennego, później okres PRL-u, to był czas, kiedy Polacy ciągle byli w opozycji. I to oczywiście miało też dobre strony, bo takie kilkusetletnie uwarunkowania doprowadziły do tego, że jest w nas polska pracowitość, pomysłowość, przedsiębiorczość. To cechy wyróżniające nas spośród innych państw europejskich. Myślę, że na tym bardzo korzystamy, bo to jest doceniane przez obywateli innych państw. Ma to też swoje złe strony, bo właśnie ta nasza opozycja powoduje, że mamy małe poszanowanie dla dobra publicznego i nie lubimy o nie dbać. Jeżeli jest takie twierdzenie, że rozwiązania architektoniczne powinien ustalać inwestor – tak ogólnie można powiedzieć – to prawdę mówiąc, czy taki pogląd można zmienić u człowieka pięćdziesięcioletniego? Wątpię. To znaczy to jest możliwe w społeczeństwie, natomiast w tym wieku nie liczyłbym na to, że nowa czy stara – obecna opcja polityczna będą w stanie te zmiany w zakresie prawa budowlanego na tyle poprowadzić do przodu, żeby to rzeczywiście miało jakiś dobry rezultat. Przez cztery lata nie występuje wymiana pokoleniowa, to raczej jest trudne do przeprowadzenia. Nawet ta wczorajsza dyskusja. Można zauważyć, że nas tutaj już dzielą różne poglądy. Niektórzy twierdzą, że powinniśmy uszczelniać, modyfikować to prawo, dostosować, pojawią się też często głosy zupełnie inne, że powinniśmy zupełnie zmienić koncepcję, stosunek do ustanowionego prawa – to wszystko nas różni. Także gdy patrzymy na chaos reklamowy, na tę pastelozę na elewacjach, jeśli popytamy ludzi, jaki mają pogląd na ten temat, to widzimy, że jest przyzwolenie dla tego bałaganu. I teraz pytanie: co można w związku z tym zrobić? Czy możemy wdrożyć jakieś inne działania poza działaniami czysto prawnymi? Sądzę, że warto byłoby jednak położyć nacisk na to, by młode pokolenie w jakiś sposób zmieniać, na przykład poprzez programy edukacyjne w szkołach, i propagować podejście do ochrony własności publicznej, tak żeby takie rozwiązania mogły zmienić podejście do władz publicznych i łatwiej było w całym społeczeństwie, również w osobach decyzyjnych, przeprowadzić zmiany dotyczące prawa. Jeśli to się nie zmieni, to raczej same nasze zabiegi legislacyjne mogą być utrudnione.

Dziękuję bardzo.

## ■ Borysław Czarakczew

Mówimy o szeroko rozumianej kulturze. I muszę powiedzieć, że mam duży szacunek przede wszystkim dla pani dyrektor Gabrieli Przysiał, bo pracuje na terenie, na którym, jak wszyscy wiemy, prawo budowlane się nie przyjęło, jest to więc szczególnie trudna rola.

Wczoraj streszczałem swoją wypowiedź, a kolega wypomniał mi, że nie dowiedział się, czy będzie lepiej, czy gorzej. Przekaz miał być prosty. Musi następować jasny przekaz społeczny prawa. Zły przekaz, że będzie można robić wszystko bez pozwoleń, powoduje, że my, jako ci, z którymi zderza się inwestor, mówimy o pewnych ograniczeniach i jesteśmy traktowani jak wróg inwestora.

Dwa hasła będę powtarzał jak mantrę. Pierwsze: w Polsce prawo własności nie może być traktowane jako prawo zabudowy. Prawo własności nie może być równe prawu zabudowy. To był problem, na którym wykoleiła się Komisja Kodyfikacyjna. Chciałbym powiedzieć jeszcze jedną rzecz. Siła pragmatyzmu i merytoryki argumentów używanych przez nas do zmiany prawa wcale nie jest mechanizmem, który czyni tę zmianę prawa, bo widzą państwo, jak jesteśmy postrzegani i jak jest interpretowana nasza praca, a jak poglądy osób, które znaczą dużo więcej w Polsce niż my, wszyscy razem tutaj, zebrani na tej sali. Bardzo się cieszę, że udało nam się zaprosić pana pośła Adamczyka. To był wielki gest, że opuścił swoją kampanię i przyjechał tu do nas. To jest ważne, że mógł słuchać naszego głosu. Rozmawialiśmy w kuluarach i powiedziałem wtedy: „Panie pośle, nie ma możliwości zachowania i utrzymania ładu przestrzennego bez kluczowej roli – w kierownictwie resortu – architekta. Musi być tam architekt, który dba o ład przestrzenny. Żadne regulacje prawne ani prawnicy nie są w stanie zastąpić jego wiedzy merytorycznej”. Więc to jest to drugie hasło: nie da się zachować ładu przestrzennego bez architekta.

Chcę państwu powiedzieć jeszcze jedną rzecz na koniec. Jestem ujęty pragmatyzmem Izby Inżynierów Budownictwa, bo to udowadnia tezę, że nie da się tworzyć prawa, a nawet pewnych regulacji wewnętrznych u nas, w Izbie, które miałyby obowiązywać powszechnie, bez dialogu i bez porozumienia między nami. To jest ten schemat, który został pokazany, że wrzuca się projekt i jest on przedmiotem uzgodnień wszystkich instytucji,

i na końcu poprawiony wychodzi jako ten, który jest przedmiotem budowy. Taki schemat istnieje na Węgrzech. Oni zrobili duży grant i od 3–4 lat aplikacja o pozwolenie na budowę następuje w formie elektronicznej. I proszę państwa, myślę, że to jest kolejny etap rozwoju cywilizacyjnego, który nas czeka, żeby można było składać projekty w takiej formie.

Prawo własności nie jest równe prawu zabudowy i nie da się budować ładu przestrzennego bez kluczowych stanowisk dla architekta.

### ■ Maria Modzelewska

Zacznę od odpowiedzi na postawione pytanie. Ja nie mówiłam o definicjach, tylko o tym, że w oparciu o to samo prawo i to samo pojęcie, na przykład budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, powstają bardzo zróżnicowane zapisy planów, w których pod wyżej wymienionym przeznaczeniem ukryte są inne funkcje, w tym kolizyjne, a to zupełnie co innego znaczy. O tym mówiłam.

Co to jest budynek jednorodzinny, wszyscy wiedzą, i jeżeli mówimy o zabudowie mieszkaniowej jednorodzinnej, to mamy na myśli dom jednorodzinny, a nie ukryte usługi różnego rodzaju, działalność rzemieślniczą czy nawet produkcję, a teraz coraz częściej budownictwo wielorodzinne. Ponieważ obecnie deweloperzy – gdyż jest odczuwalny opór społeczny przeciwko budowaniu gdzieś popadnie, szczególnie na terenach zabudowy jednorodzinnej – wpadli na nowy pomysł i budują bliźniaki. Nie chcę mówić, co to znaczy, jak wygląda ta zabudowa bliźniacza, natomiast chciałam powiedzieć taką rzecz: tego prawa nie da się poprawić. I mimo że jest zrobiona diagnoza stanu, i są różne propozycje zmian obowiązującego prawa, to niestety trzeba zmienić system planowania przestrzennego. To jest po prostu niezbędne. Poprawianie czegoś, co jest złe, nie skończy się dobrze. Uważam, że to wszystko jest naprawdę przeregulowane i moim zdaniem największym problemem jest to, że istnieje jedno prawo dla całego kraju, bez uwzględnienia specyfiki regionów. Pokazana dziś została mapa Polski z wskazaniem, gdzie są góry, gdzie pagórki, gdzie równiny. I nie można wymagać takich samych zapisów prawa miejscowego dla terenów nizinnych, jak dla terenów górskich.

Podam taki przykład, bo ja głównie działam na południu Polski, choć nie tylko. Chodzi o wysokość budynku. Sąd uchylił mi plan, w którym napisałam swoją definicję wysokości budynku. Dla mnie definicja wysokości budynku, która jest podana w prawie budowlanym, jest po prostu nie do przyjęcia w planowaniu przestrzennym, dlatego że my kształtujemy ład przestrzenny, a używanie tej definicji nie kształtuje ładu przestrzennego. Na ład przestrzenny ma wpływ faktyczna wysokość najwyższego punktu budynku albo kalenicy. W związku z tym zmieniliśmy definicję stosowaną w planach na „całkowitą wysokość budynku”. Tak naprawdę istotne jest, czy ktoś się zastanawia nad skutkami konkretnego zapisu planu, bo słyszałam, że w planach pojawiają się na przykład zapisy, w oparciu o które można zbudować tylko piwnice i dach. A tymczasem trzeba się zastanowić nad tym, jaki jest spadek terenu, co tam powstanie, i trzeba odpowiednio tę wysokość, tak zwaną odstokową, zapisać. Oczywiście używamy nie tylko pojęcia „całkowita wysokość budynku”, używamy także innych pojęć. Często mamy aż trzy definicje wysokości w ustaleniach planu, gdyż do kształtowania przestrzeni trzeba podchodzić indywidualnie. Dlatego jeśli prawo nie zostanie dostosowane do specyfiki tych obszarów, szczególnie obszarów górskich, to nic nie wyjdzie z poprawy ładu przestrzennego.

Druga rzecz dotyczy szczegółowości ustaleń planów i studiów. Naprawdę inne regulacje w dokumentach planistycznych winny być stosowane dla zurbanizowanych terenów miejskich, a inne dla terenów otwartych i terenów wiejskich, czy tam, gdzie zabudowa jest rozproszona i nie wiadomo, co z tym zrobić. To jest naprawdę różnica. I jakimś krokiem w tym kierunku była krytykowana przeze mnie ustawa o rewitalizacji, gdyż mimo wszystko jest tam kilka dobrych pomysłów, ale ogólnie nie jest najlepiej. Naprawdę nie ma potrzeby wprowadzania w planach aż tak szczegółowych regulacji, jakie w tej chwili nakłada ustawa o planowaniu przestrzennym. Nie muszą być wszędzie stosowane takie same prawa i przepisy, a ustawa nas do tego zmusza. W związku z tym uważam, że przede wszystkim powinna nastąpić likwidacja studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W obecnej formie i systemie prawnym studium kompletnie niczemu nie służy, a już na pewno nie poprawie jakości



przestrzeni. Powszechnie się mówi, że gmina ma prawo do przedstawiania swoich wizji rozwoju. Jednak gmina przedstawia tę wizję, ograniczając ją do własnych granic administracyjnych, kompletnie się nie zastanawiając, co jest za tą granicą, w sąsiedniej gminie. A jeśli jeszcze obie gminy się nie tolerują, to rodzą się problemy.

Uważam więc, że skoro już powstały starostwa, choć jestem przeciwna temu pomysłowi, to niech coś robią. Wydaje mi się, że na poziomie powiatu powinien powstawać taki dokument, który co najmniej rozwiązywałby sprawę struktury sieci osiedleńczej powiatu, rząd wielkości miast, ich funkcje, by było wiadomo, w jakiej strukturze funkcjonalno-przestrzennej się poruszamy. Kolejną sprawą, która winna być rozstrzygnięta na poziomie powiatu, są drogi. Ja lansuję taki pogląd, że miasto nie jest dla samochodów, tylko dla ludzi, jestem więc przeciwna budowaniu dróg szybkiego ruchu przez centra miast i wsi. Ponieważ jednak musimy się przemieszczać, to starosta powinien na poziomie powiatu to koordynować, wyznaczać główne drogi, mieć jakąś politykę w tym zakresie i oczywiście mieć politykę w zakresie obszarów chronionych. Nie wiem, czy państwo pamiętają, kiedyś były dyskusje, czy wyznaczamy tzw. korytarze infrastrukturalne, gdzie są drogi, sieci, wszystko, a te tereny, które pozostały w środku, mogą być chronione przed zabudową, gdyż osadnictwo miało by się rozwijać tylko wzdłuż tych dróg. W każdym razie to karykatura planowania i niestety mamy skutki tego w tej chwili. Ale dopiero gdy powiat określi na przykład funkcje miejscowości i charakter zabudowy, czy to ma być uzdrowisko, wieś rolnicza, wieś turystyczna, można będzie robić plany zagospodarowania przestrzennego. Mamy różne funkcje miejscowości i musimy do nich dostosowywać sposób zagospodarowania terenów, nie tylko w danej wsi czy danej gminie, ale w całym otoczeniu, bo nie jedna wieś z tej funkcji żyje, ale całe otoczenie. Mamy na przykład miejscowość turystyczną czy uzdrowisko, a obok powstaje jakaś działalność przemysłowa. Uważam, że powinny być prowadzone naprawdę bardzo dokładne i szczegółowe studia, nie tylko przez powiaty, ale również przez gminy, i to w sposób ciągły. Gdy gmina ma aktualną informację, co się dzieje w szerszej przestrzeni, łatwiej jej oceniać swój teren. Dopiero wtedy gdy gmina ma dokładną diagnozę stanu, wie, czym dysponuje, to powinna się zdecydować, dla jakich obszarów robi

plany i jaką będzie prowadziła politykę, a nie tak jak dziś, gmina robi plany, które naprawdę już w momencie uchwalenia są nieaktualne. Jest to trudne, gdyż gmina, zlecając raz jednemu, raz drugiemu projektantowi studia czy plany, często płaci za to samo, gdyż ta cała praca, która polega na zebraniu całej masy wiedzy, ginie i jest niewykorzystana. Gminy z reguły nie dysponują profesjonalnymi zespołami do spraw planowania przestrzennego, bo wójtowie uważają, że planowanie w ogóle nie jest istotne i ktoś tam, jakiś jeden referent, te sprawy załatwi. To wszystko powinno być uregulowane w nowej ustawie.

Największym problemem w planach jest to, że społeczeństwo nie angażuje się w proces powstawania dokumentów planistycznych. Ludzie pojedynczo, w swoich sprawach – oczywiście, ale nie myślą o danej miejscowości jako całości. Wszystkie wnioski, jakie dostają do planu, na przykład 1200 wniosków, jest pod budownictwo, to znaczy pod co? Ludzie uważają, że jak jest teren budowlany, to mogą tam wybudować wszystko, co sobie wymyślą. I tak pojawia się pojęcie sztaśasu, pod którym kryje się budowa hipermarketu, budynku wielorodzinnego czy domu jednorodzinnego. Ale gdy pytam, jakiego rodzaju działalność chcą prowadzić, jakiego rodzaju usługi, to ludzie nie wiedzą. Chcą przeznaczać wszystkie tereny pod budownictwo. Tak jest wszędzie. To nie jest planowanie przestrzenne.

Zadałam sobie kilkakrotnie trud i starałam się pokazać, jak wygląda istniejąca struktura funkcjonalno-przestrzenna danej miejscowości i jak ją proponujemy zmienić. Jest to zasadnicza różnica. Przedstawiamy jakąś wizję, ale to wymaga niestety niepopularnych rozstrzygnięć władz, często drastycznych, więc zazwyczaj kończy się na niczym. W tej chwili plany to jest załatwianie wszystkich wniosków i spełnianie życzeń, gdyż albo jesteśmy tuż po wyborach, „więc obiecałem”, albo w środku kadencji, więc nie wiadomo, co będzie, albo tuż przed wyborami. A najgorzej jest, gdy mamy skończony plan, a kończy się kadencja, wtedy często zaczynamy wszystko od początku. Nie może tak być, że gminy zmieniają koncepcje rozwoju danej miejscowości w zależności od wyników wyborów. Nie ma żadnej ciągłości rozwoju przestrzennego. To wszystko do tego zdąża, że musi być zmieniony cały system planowania. Obowiązującej ustawy nie da się poprawić.

Poza tym uważam, że skalę opracowania planów należy dostosować do uwarunkowań przestrzennych i specyfiki obszaru. Nie może być tak, że ustawa obligatoryjnie określa skalę planu – 1 : 2000, 1 : 1000 i 1 : 5000 dla terenów leśnych. Ale w terenach leśnych często są drogi, które też wymagają uporządkowania, a nie można tego zrobić w skali 1 : 5000. Natomiast bardzo dużo terenów, głównie zainwestowanych, naprawdę wymaga zejścia do poziomu urbanistycznego i zrobienia planu w skali 1 : 500, a czasami nawet 1 : 100. To się po prostu zdarza. Dlatego ustawa nie może narzucać skali planów. Często robimy plan w skali 1 : 2000, bo nie można w innej, a naprawdę z uwagi na uwarunkowania wystarczyłaby skala 1 : 5000. O skali planu powinna decydować specyfika zagospodarowania obszaru, i to po wykonaniu analiz przedplanistycznych.

Jeżeli dochodzimy do szczegółów, uważam, że planistami powinni być architekci, bo tylko architekt jest w tym kierunku szkolony i jest w stanie poradzić sobie z tymi wszystkimi elementami, z którymi mamy do czynienia w planowaniu przestrzennym. Wspominałam już o tym, że nie wiem, kto powołał te wszystkie szkoły planowania przestrzennego, niedługo w każdej gminie będzie taka szkoła. A niestety, ci ludzie naprawdę nie są przygotowani do wykonywania dokumentów planistycznych. Ponieważ w związku z deregulacją zawodu wszyscy się znają na planowaniu przestrzennym i wszyscy te plany mogą robić, czarno widzę poprawę ładu przestrzennego.

## ■ Piotr Rudol

Mówimy o prawie inwestycyjnym, skupiamy się tutaj przede wszystkim na ustawie o planowaniu, na prawie budowlanym, natomiast nie powiedzieliśmy jeszcze nic o ustawie, które narobiła mnóstwo zła, a jest również integralną częścią procesu inwestycyjnego. Mam na myśli ustawę o zamówieniach publicznych. To jest ustawa, która zrobiła mnóstwo krzywdy w przestrzeni, społeczeństwu i naszemu zawodowi.

Z tej ustawy wynikają na przykład takie rzeczy, jak nadzór autorski pełniony przez osobę trzecią. Z tej ustawy wynikają chore pomysły związane z procedurą „zaprojektuj i buduj”. W końcu

z tej ustawy wynika to, że plany zagospodarowania są sporządzane przez powoływane *ad hoc* zespoły składające się z geografów, za najniższą, zupełnie abstrakcyjną cenę. To wszystko, proszę państwa, wynika z ustawy o zamówieniach publicznych.

W 1997 roku ta ustawa dopuściła procedurę „zaprojektuj i buduj”. Był to pomysł, że będzie to wprowadzenie do polskich przepisów „żółtego” FIDIC-a. Tam jest zapisane, że dopuszcza się procedurę zaprojektowania urządzeń elektrycznych i wentylacyjnych wbudowanych w jakieś małe obiekty. Tak jest zapisane w FIDIC-u, a co się okazało w polskim prawie? Zaczęto to naciągać jak gumkę recepturkę. Na podstawie tej procedury zaczęły być tworzone coraz większe obiekty, grupy obiektów, znaczne inwestycje. I nie mówię tutaj o drogach i kolejach, mówimy o znacznych sprawach kubaturowych. Nie wiem, czy państwo wiedzą, że na podstawie ustawy o zamówieniach publicznych, pomijając drogi, koleje i obiekty inżynierskie, budowane jest w Polsce ponad 70% kubatury. Wszelkiej kubatury. W 1997 roku pokazano tę możliwość, ale się nic nie działo przez kilka lat i dopiero w 2004 roku ukazało się rozporządzenie wykonawcze, które mówiło, jak opisać przedmiot zamówienia. I zaczęło się. W tej procedurze projektant nie jest partnerem inwestora, tylko wasalem wykonawcy. W największym skrócie: nie ma żadnej równości stron pomiędzy wykonawcą a projektantem, bo ten wykonawca jest dla nas zleceniodawcą. Są to procedury kryminogenne, które pauperyzują nasz zawód.

Jeśli chodzi o nadzór autorski pełniony przez osobę trzecią: są sprzeczne wyroki różnych sądów orzekających Krajowej Izby Odwoławczej. Są sprzeczne, ale większość tych wyroków dopuszcza pełnienie nadzoru autorskiego przez osobę trzecią i taka jest w tej chwili praktyka. Jeśli od razu sobie nie wpisujemy do umowy o prace projektowe pełnienia nadzoru autorskiego i będziemy w tej procedurze działać, to możemy się spodziewać, że ktoś inny będzie pełnił nadzór autorski. I oczywiście takie kwestie, kiedy my się nie zgadzamy z postanowieniami tej osoby i na przykład powiadomimy nadzór budowlany, że nam coś nie odpowiada, że tam są zmiany wbrew naszej intencji wprowadzone przez tego quasi-autora, to nie są one w ogóle prawnie uregulowane. To jest dziura legislacyjna i nie wiadomo na podstawie jakiej ustawy, jakiego prawa dochodzić swoich racji.

Toteż działanie wspólne dotyczące ustawy o planowaniu, prawa budowlanego i prawa zamówień publicznych w zakresie prac projektowych to jest rzeczywiście nadrzędny cel, ku któremu powinniśmy zmierzać jako Izba Architektów, wspólnie z Izbą Inżynierów.

I na koniec, skoro wymieniałem Izbę Inżynierów, zmieniam temat. Był taki moment w naszej współpracy z Izbą Inżynierów, nie tak dawno, kiedy działały się te wszystkie kolejne szczeble deregulacyjne. I między naszymi Izbami nastąpiła wtedy niepotrzebna wymiana korespondencji. Chciałem do kolegów z władz Izby serdecznie zaapelować, żebyśmy na przyszłość takich rzeczy unikali.

Dziękuję bardzo za uwagę.

---

## ■ Jarosław Wilk

Chciałem zauważyć, że jedno rozporządzenie jest OK. To z zakresu i formy projektu budowlanego. To jest jedno z najlepszych rozporządzeń do tej ustawy, niewiele zmieniane, i zostawmy go tak, jak jest. Tam jest napisane, że zakres projektu budowlanego powinien być dostosowany do charakteru inwestycji, i super. Można dawać instalacje, nie trzeba, to jest obosieczna broń, także zostawiłbym to projektantom, ale – i tutaj patrzę – jest pani dyrektor, chciałem więc zaznaczyć, że projekty obiektów powtarzalnych, żebyśmy nie musieli cztery, sześć razy kserować tego samego budynku, jeżeli jest jedno pozwolenie obejmujące dziesięć takich samych budynków, to niech one będą raz zaprojektowane. Bo jest taka praktyka, że jeśli jest pozwolenie na budowę obejmujące obiekty powtarzalne, to trzeba tyle razy powtórzyć ten projekt budowlany, ile razy ten obiekt jest powtarzany. Przynajmniej u nas.

Jedna rzecz *à propos* tego, co powinno być w projekcie. To tak, jak jest w Irlandii, wstępne spotkanie przed przystąpieniem do projektowania, zwłaszcza w przypadku planów miejscowych, których zapisy są czytane z lewa do prawa, od Sasa do Lasa, w przypadku wuzetki można zwrócić się do organu o wyjaśnienie jej treści, w przypadku planu można się zwrócić, ale nikt na to nie odpowie. I gdyby można było do takiego spotkania doprowadzić przed złożeniem projektu, to oszczędziłoby nam bardzo dużo nerwów, inwestorowi bardzo dużo czasu i bardzo to wszystko usprawiło.

Na koniec: proces upraszczania prawa ma bardzo długą historię, już od Mojżesza to robimy i jakoś nie wychodzi, więc może powinniśmy zacząć je komplikować? I wtedy osiągniemy skutek odwrotny do zamierzonego.

---

## ■ Piotr Franta

Witam państwa. Chciałem się odnieść do kilku wczorajszych wypowiedzi, bardzo ciekawych, niektórych nieco kontrowersyjnych. Chciałem wyciągnąć wnioski i pewną kwintesencję, do czego to wszystko prowadzi i jakie zadania właściwie przed nami stoją.

Zdolność do nadmiaru prawników w prawie, która daje w rezultacie bezprawie.

Chcę powiedzieć, że jakkolwiek zgadzam się praktycznie ze wszystkimi wypowiedziami, jakie zostały tu wygłoszone, to chciałem nawiązać do dwóch z nich. Pierwsza to wypowiedź pana Piotra Andrzejewskiego, który przedstawił kompendium w postaci schematu całego obszaru spraw i zagadnień związanych z przepisami prawnymi dotyczącymi naszego zawodu. To jest niesłychanie ważne, wiem, że ta historia ma kilka lat. Bardzo źle się dzieje, że nie umiemy tych zapisów wypełnić właściwą treścią. A tę treść musimy zapisywać teraz bardzo szybko i skutecznie. Nie mamy już czasu na specjalne dywagacje.

Druga to wypowiedź, która miała miejsce wczoraj, pana profesora Macha, dotycząca kwestii socjologicznych. To z pozoru tylko w niewielkim stopniu wiąże się z naszym zawodem, ale po głębszym zastanowieniu widać, że ta sfera psychiczna, gdy się ujawnia na zewnątrz, to albo buduje nam dobrą atmosferę życia, albo złą, i w jaki sposób na nas oddziałuje. Gorzej, jeśli oddziałuje negatywnie. Powinniśmy to też mieć na uwadze w różnych sytuacjach.

Dorzucamy tutaj różne przepisy prawa, ale nie mówiliśmy o prawie autorskim i prawach pokrewnych. Chodzi mi o stosowanie prawa, które jest w totalnej pogardzie, również i wśród naszego zawodu, prawa, które w przypadku powiązania go z zasadami etyki zawodowej w sposób trwały i skuteczny wiele spraw by porządkowało.

Dlaczego o tym mówię? Otóż z tych dwóch dni mamy tak naprawdę masę informacji, które są z sobą skłębione. To są informacje, wypowiedzi



i myśli, które, jakkolwiek właściwe, są zupełnie nieuczesane. Nie ma żadnego porządku w tym wszystkim. I być nie może, dlatego, drogi Marku, stawiam formalny wniosek, żeby ta konferencja miał swój ciąg dalszy, ponieważ każde z tych zagadnień, o których rozmawiamy, wymaga naprawdę odrębnej konferencji. Ale nie tylko konferencji, jakichś zespołów roboczych, jakiejś pracy, organicznej wręcz.

Koleżanka mówiła o tym, że prawo o planowaniu przestrzennym nadaje się do kosza. Tak jest: nadaje się, jak wszystkie prawa bolszewickie. I trzeba wreszcie z tym zrobić porządek. Musi być wreszcie jakaś władza, atmosfera, jakaś decyzja i męska odwaga cywilna, żeby doprowadzić do takiego stanu rzeczy, do opcji zerowej. Ponieważ inaczej będziemy ciągle brnęli... Jak to jeden z naszych kolegów powiedział, będzie to coś w rodzaju „pudrowania trupa”. Więc pudrujemy sobie dalej i zobaczymy, co z tego wyjdzie.

Więc na to zwracam szczególną uwagę, bo to jest szalenie ważne, by w tym schemacie, który ma się zamienić w model, bo tak to odczytałem, trzeba ten model wypełnić treściami, to bardzo porządkuje naszą świadomość i obszar działania. Ktoś kto nie przeczołgał się przez planowanie przestrzenne, być może nie do końca to rozumie, ale proszę mi wierzyć, że tak jest. Te wszystkie nasze regulacje prawne są szalenie ważne i musimy do tego doprowadzić w krótkim czasie, ponieważ trzeba zostawić po sobie jakąś wartość dodaną.

Poza tym mam taką uwagę, na koniec, zupełnie odrębną. Ja bardzo szanuję Anglików, Irlandczyków, byłem tam wielokrotnie, piękne kraje, mili ludzie, świetnie zorganizowani. Ale oni żyją w innej rzeczywistości, oni żyją i funkcjonują na prawie anglosaskim, które jest dla kontynentu europejskiego obce. Polskie prawo ma konotacje prawa niemieckiego i w związku z tym możemy sobie te przykłady pokazywać jako coś wartościowe, ale to jest taki zamęt, przepraszam, że tak mówię, nie chcę niczego podważać. Przecież na całej kuli ziemskiej się buduje. I na całej kuli ziemskiej są różne kultury, bez mała cywilizacje, które wytwarzają swoje regulacje prawne, a jednak wznoszą kubatury, cokolwiek by o nich powiedzieć.

Skoro tak już jest i to nasze prawo ma swoje konotacje, to sięgnijmy do tych źródeł, porównajmy to, zrobmy coś z tym, jakiś wreszcie porządek, ponieważ bez tego, w sytuacji następnych zmian politycznych, to będzie koniec naszego zawodu. Przewiduję krach gospodarczy, który właściwie

wszystkim już powoli zagłąda w oczy. A my jesteśmy papierkiem lakmusowym. Proszę sobie przypomnieć, jaka jest hierarchia ważności. Jeżeli w planowaniu przestrzennym dzieje się bezprawie i kończy się logika i prawo, to za chwilę nie będzie projektowania architektonicznego, a potem będzie likwidacja firm budowlanych i będziemy musieli coś z tym zrobić, bo to jest nasze życie zawodowe.

---

## ■ Roman Wieszczyk

Dzień dobry, bardzo dziękuję za zaproszenie. Wartością dla mnie dodaną jest nie tyle program, bo praktycznie te tematy powtarzają się ostatnio stosunkowo często, ale wypowiedzi, które słyszałem, a szczególnie wypowiedź pani z nadzoru budowlanego. Ta wypowiedź po prostu wbiła mnie w ziemię. W Łodzi przez cztery lata nie mogłem się dostać do kierownika nadzoru budowlanego. Tak po prostu jest w Łodzi.

Chciałem powiedzieć o dwóch tematach, z którymi Łódź się boryka. I zgadzam się z moim przedmówcą, że trzeba nasze prawo od początku postawić na nogi. U nas kwestia własności warstwowej czy prawa warstwowego zaczyna być ogromnym problemem. Łódź w tej chwili, jak państwo wiedzą, jest jedną wielką budową i napotykamy ten problem właściwie na każdym kroku. W obszarze śródmieścia, w nowym centrum Łodzi, tereny miejskie, które miasto chce sprzedać deweloperom na inwestowanie wokół dworca kolejowego, napotykają problem, jak rozwiązać parkingi podziemne pod działkami, na których będą realizowane duże inwestycje kubaturowe. Jak zrealizować drogę łączącą kilka stref? Jak wejść na teren kolejowy, gdzie poniżej poziomu terenu jest tunel kolei obwodowej, a chcemy na poziomie terenu zrobić centralną stację rowerową? I tu te problemy chciałbym dorzucić do problemu tworzenia zmian w przyszłym prawie – za czym jestem.

Kolejny problem to ściśle centrum miasta. Łódź jest szczególnym przypadkiem zabudowy śródmiejskiej o charakterze zabudowy pierzejowej na bardzo dużych kwartałach, w przeciwieństwie do innych miast, na przykład Barcelony, gdzie nie ma problemu z ruchem jednokierunkowym. W Łodzi takie rozwiązania ruchu jednokierunkowego generują dodatkowy ruch kołowy zmuszający

do objechania jednego lub kilku kwartałów, żeby dojechać do celu. To stracony czas i zanieczyszczenie środowiska. I zaczynają się problemy w planach stworzenia na przykład dróg wewnętrznych, komunikacji, przejścia przez wnętrze kwartału czy bramę kamienicy. Jak zrobić, by miasto miało prawo wejść przez bramę prywatnej kamienicy, ożywić to miejsce, dać energię do rozwoju miasta, czyli polepszyć życie poprzez inwestycje – to, co jest tematem dzisiejszej naszej konferencji. Oczywiście

mówimy znów o kolejnych przepisach, ale prawo własności warstwowej i odrębne przepisy dla zabudowy śródmiejskiej są niezmiernie ważne dla polepszenia komfortu życia w centrach miast. W Łodzi mamy mnóstwo szczytowych kamienic, które w planach sąsiadują z przestrzenią publiczną. Jak zapisać w prawie możliwość dopuszczenia okien czy balkonów w takich kamienicach? Więc tak króciuteńko rzuciłem te dwa problemy z naszego ogródka przyszłego tworzenia prawa.







Marek Tarko



Zdzisław Mach



Andrzej Irla



Wojciech Sokal



Anna Serafin





# Konferencje

## Konferencje

---

### Wydawca:

Małopolska Okręgowa Izba Architektów RP  
30-110 Kraków, ul. Kraszewskiego 36  
tel./fax: 12 427 26 47  
e-mail: [malopolska@iarp.pl](mailto:malopolska@iarp.pl)

### Redakcja:

Anna Serafin, Anna Tempińska, Maciej Nitka, Marek Tarko  
Opracowanie graficzne okładki: Ewa Zielińska  
Korekta: Bogumiła Ziembła  
Skład i łamanie: Jerzy Najder

### Druk:

Drukarnia UNIDRUK  
Kraków, ul. Bronowicka 117