

Refleksja nad projektem kodeksu urbanistyczno-budowlanego

JEL classification: K39

Słowa kluczowe: prawo budowlane, kodyfikacja polskiego prawa budowlanego, projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego, kodeks urbanistyczno-budowlany

Keywords: construction law, codification of Polish construction law, a draft of urban-planning and construction code, spatial planning law, urban-planning and construction code

Abstrakt: Artykuł stanowi analizę przyszłych unormowań prawnych, systematyzujących rozproszoną obecnie dziedzinę, jaką jest polskie prawo budowlane. Scharakteryzowano w nim najistotniejsze kierunki zmian, w świetle ich znaczenia dla podjętego procesu kodyfikacji. Przynajmniej w swym założeniu, mają one być rozwiązaniem dla krytykowanej materii normatywnej prawa budowlanego, wymagającej od lat stworzenia spójnego systemu, którego uniwersalność przesądzi o jakości prowadzonych obecnie prac legislacyjnych. Redefinicja wielu istotnych wartości wydaje się dać szansę na kompletność unormowań kodeksowych, przy jednoczesnym wprowadzeniu pojęć ugruntowanych w prawie budowlanym i odpowiadających istnjącemu obecnie orzecznictwu sądowemu. Pytaniem jest także, czy da się w sposób zupełny i bez pominięcia istotnych szczegółów, zebrać cały materiał normatywny, tej rozbudowanej gałęzi prawa i to w dążącej do dużego stopnia ogólności i uniwersalności, kodeksowej konwencji. Proces kodyfikacji powinien zyskać również wymiar ekonomiczny, budownictwo w istotny sposób implikuje bowiem rozwój gospodarczy kraju. Z uwagi na ograniczenia, jakie nakłada forma artykułu, refleksja ograniczy się głównie do oceny negatywnej proponowanych zmian, zastrzegając jednak zrozumienie wagi, jaka wiąże się z podjętym przedsięwzięciem i jego niewątpliwie pozytywnych aspektów.

Reflection on the draft of urban-construction code

Abstract: Poland faces a major challenge, namely to organize the highly chaotic Polish construction law so that it can perform its unquestionable role in national economy, contributing to economic growth, and also have a significant impact on an important element of social life which is spatial order. Advanced works on a new complex regulation provide the first, close to complete, image of a new construction law order which, however, is not free from doubt. The article describes the most

important trends with regard to their importance in the context of the undertaken codification process. The question is also whether it is possible to gather all the normative material of this complex branch of law in a complete way, without missing important details and striving for a high degree of generality and universality of the code convention. A major threat to the success of the whole process is mainly a lack of preliminary analysis of existing regulations, which would provide a complete picture, inherent in the current system of values. It is impossible to carry out the codification, not knowing the basics of the functioning system. There is still a need for a discussion on the shape of future regulations, and the article is the element of that debate. Due to the limitations imposed by the form of the article, the reflection will be limited mainly to the negative assessment of the proposed changes, making it clear, however, that we understand the importance associated with a project undertaken and its undoubtedly positive aspects.

Wstęp

Obecnie obowiązujące prawo budowlane¹ wymaga analizy, konieczne jest jego uporządkowanie i stworzenie nowych ram systemowych, w które można byłoby wpisać normy tej rozproszonej i skomplikowanej materii prawnej. Od przyjęcia pierwszej, kompletnej regulacji w tej dziedzinie prawa — rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli², obserwujemy pogarszający się stan polskiej legislacji w zakresie budownictwa. Ustawa z 1961 r.³, następnie z 1974⁴ i jej największa nowelizacja z 1984⁵, utraciły uniwersalizm przedwojennego pierwowzoru⁶ jako akty o dużym stopniu szczegółowości, bez wystarczająco określonego systemu wartości, który tworzyłby aksjologiczne ramy niniejszej materii. Obowiązujące dziś Prawo budowlane⁷, to akt charakteryzujący się niespójnością, jako konsekwencja wprowadzanych do niego zmian, będących wynikiem potrzeby czasu, a nie przemyślaną, konstruktywną krytyką unormowań dotychczasowych. Poza Prawem budowlanym, wysokim stopniem skomplikowania charakteryzują się często nader szczegółowe jak na materię ustawową przyjmowane w celu doraźnego rozwiązania zaistniałych problemów „specustawy budowlane” z wydanymi na ich podstawie rozporządzeniami wykonawczymi. Rozrost legislacji, a w konsekwencji jej niska jakość, wymusił bogate orzecznictwo sądów, zarówno administracyjnych, jak i powszechnych.

¹ Na potrzeby niniejszego artykułu, przyjęte zostanie rozróżnienie terminologiczne między „Prawem budowlanym”, odnoszącym się do ustawy — Prawo budowlane, oraz innych ustaw w zakresie procesu inwestycyjno-budowlanego, a pojęciem „prawo budowlane”, obejmującym swym zakresem szeroką materię inwestycyjno-budowlaną w połączeniu z materią planistyczną, a więc tę, którą ma w założeniu regulować przyszły Kodeks urbanistyczno-budowlany.

² Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r. Nr 34, poz. 216).

³ Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46).

⁴ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229).

⁵ Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99).

⁶ T. Biliński, *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, „Przegląd Budowlany” 2009, nr 2.

⁷ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409).

Niektóre z wyroków utrudniły stosowanie przepisów budowlanych, przyjmując sprzeczne interpretacje, co wywołało dezorientację zarówno wśród inwestorów, jak i organów administracji publicznej i przyczyniło się do utrwalenia w opinii społecznej obrazu niekompetencji i bezradności polskiego prawodawcy. Proces inwestycyjno-budowlany zaczął być powszechnie postrzegany jako samowładztwo urzędników, wydających w podobnych sprawach odmienne decyzje, naruszając taką praktyką zasadę zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa. Biurokracizm i niekompetencja stosujących prawo budowlane, spowodowane nadmiarem skomplikowanych regulacji, doprowadziły do niepożądanego stanu, w którym inwestor stał się drugorzędnym podmiotem procesu, skupiającego się na swym wstępnym stadium, trwającym często dłużej niż okres realizacji jego kolejnych etapów. Przydanie tak istotnej roli samej procedurze, wywołało szczególną zachowawczość polskiego prawa budowlanego, mającego ważną funkcję stymulowania gospodarki narodowej i przyczyniania się do wzrostu gospodarczego kraju. Istotnym dowodem, potwierdzającym złą jakość polskiego budownictwa, jest raport Banku Światowego — *Doing Business*, z 2013 r., w którym Polska, na 185 badanych państwach, została sklasyfikowana na 161. miejscu, w ocenie łatwości uzyskiwania pozwolenia na budowę⁸. Niezależna perspektywa przeprowadzonych badań potwierdziła to, co sygnalizowały liczne podmioty krajowe — potrzebę zmian unormowań dotychczasowych. Istotny impuls ku nim nadszedł ze strony instytucji prowadzących badania mające za przedmiot wpływ gospodarki przestrzennej gminy na jej budżet. Wiele ośrodków naukowych, a także Główny Urząd Statystyczny, udokumentowały, że wadliwe plany zagospodarowania przestrzennego spowodowały wielomiliardowe zobowiązania finansowe gmin, a także trudne do zmierzenia straty społeczne.

„Wartości wysoko cenione”

W świetle przedstawionych argumentów, trudno było prawodawcy zachować bierność wobec zgłaszanych coraz bardziej stanowczo postulatów. Uzyskano warunek *sine qua non*, by zmienić polskie prawo budowlane. Za najlepsze rozwiązanie przyjęto kodyfikację, czyli zebranie w jednolitą, usystematyzowaną i opartą na wspólnych zasadach, całość przepisów zawartych dotychczas w różnych aktach prawnych, połączone z odpowiednią zmianą ich treści i uchylenie mocy obowiązującej dotychczasowych przepisów w zakresie unormowanym w kodyfikacji. Powołana rozporządzeniem Rady Ministrów⁹ — Komisja Kodyfikacyjna Prawa

⁸ World Bank Group: *Doing Business, Measuring Business Regulations*, Raport *Doing Business 2013, Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>, s. 189 (dostęp: 29.10.2014).

⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. poz. 856).

Budowlanego, za swój główny cel, jak wskazuje uzasadnienie do wersji podstawowej projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego¹⁰, uznaje „konieczność budowy nowego systemu prawa procesu inwestycyjno-budowlanego, u podstaw którego ległyby pozytywne i negatywne doświadczenia minionych lat, zarówno krajowe, jak i zagraniczne”. To właśnie z uwagi na systemowe zmiany podstaw prawnych procesu oraz o kompleksowość i integralność, a także stabilność norm prawnych z tego zakresu, zrodziła się idea Kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Kodyfikacja wymaga szerokiej i wnikliwej analizy stanu obecnego. Takie ekspertyzy to punkt wyjścia do podjęcia prac koncepcyjnych na potrzeby nowego porządku prawnego, który musi czerpać z istniejących obecnie w prawie budowlanym wartości. Ustalenie ich jest zadaniem warunkującym jakość przyszłego Kodeksu. Potrzebne jest zredefiniowanie wielu pojęć. Uzasadnienie projektu odwołuje się do „wartości wysoko cenionych”, których chronić mają organ administracji i inwestor, a ich przykładowy katalog obejmuje w szczególności ład przestrzenny i architektoniczny, krajobraz, środowisko oraz dziedzictwo kulturowe. Budowanie tak istotnej dla Kodeksu płaszczyzny aksjologicznej prawa budowlanego, poprzez wprowadzenie *novum*, jakim jest pojęcie „wartości wysoko cenionych”, nie wydaje się być uzasadnionym dbałością o jakość nowotworzonego Kodeksu, a co więcej, podważa jego fundamenty. Co prawda, wymagana jest redefinicja niektórych pojęć, nie jest ona jednak tożsama z ich zastępowaniem. Projekt wydaje się nie przewidywać wspólnej aksjologii, spajającej istniejące dotychczas oddzielnie materie inwestycyjno-budowlane i planistyczne, której wyrazem byłoby konsekwentne posługiwanie się takimi pojęciami, jak interes publiczny, zasada równego traktowania konsumentów i inwestorów, zapewnienie dostępu do dóbr publicznych i grupowych. Są one w dużym stopniu definiowalne, głównie ze względu na bogate orzecznictwo i praktykę urzędniczą, a umieszczenie ich w jednej grupie nazwanej „wartości wysoko cenione”, wywoła zastępcze dyskusje nad katalogiem i rolą tychże, podzielanych przez innych, pojęć, separując od dyskusji na temat istoty każdego z nich. Warto byłoby skierować prowadzone prace w stronę reinterpretacji interesu publicznego, który wydaje się jednym z istotniejszych dla reformowanej materii, a mimo to projekt Kodeksu nie posługuje się nim w żadnym z licznych przepisów. Interes publiczny interpretuje się dziś często jako prawo jednostki do obrony swoich partykularnych interesów, zasłaniającej się ochroną środowiska naturalnego, poszanowaniem dziedzictwa kulturowego, porządkiem czy ładem publicznym. Dochodzi również w skrajnych, lecz coraz częstszych przypadkach, do dyskredytowania inwestora poprzez niewłaściwe interpretowanie praw osób trzecich, które blokują, ważne nie tylko ze względu na cele publiczne, inwestycje, broniąc jedynie własnych finansowych interesów, któ-

¹⁰ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, materiały z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, *Projekt (wersja podstawowa) Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, https://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/Kodeks_urbanistyczno_budowlany_projekt_podstawowa_16_04_2014_jednolity.pdf (dostęp: 29.10.2014).

rym zagrozić może planowana inwestycja. Powoduje to zbędne protesty, wstrzymujące na długie lata realizację inwestycji¹¹. Cenną byłaby refleksja nad istotą interesu publicznego. Czy jest nim jedynie ochrona wspomnianych interesów partykularnych o różnych przejawach, czy też komfort życia w miejscu zaplanowanym, przemyślanym architektonicznie, które czerpie z trafionych inwestycji, generujących nie długi, lecz zyski. Nadzieje ku właściwemu zrozumieniu interesu publicznego, daje uzasadnienie do projektu, w którym wyrażono postulat, że „zrywa się z dotychczas prezentowaną koncepcją, że interes publiczny może być skutecznie chroniony wyłącznie rozwiązaniami administracyjnymi”. W procesie inwestycyjno-budowlanym chroni się takie wartości, jak ład przestrzenny, środowisko i dziedzictwo kulturowe. Są to postulaty, a dyskusja, która mogłaby spowodować umieszczenie konkretnych przepisów w projekcie, wymaga najtrudniejszego — zmiany nastawienia Polaków do roli planowania, które od 1990 r. — na kanwie rozliczeń z absurdami realnego socjalizmu — jest traktowane z pogardą, w wyniku czego nie tylko rozluźniono rygory w gospodarowaniu przestrzenią, ale zagospodarowanie przestrzenne sprowadzono do innego absurdu, związane z projektowaniem i realizacją inwestycji. Stąd pogłębiające się fatalne przeświadczenie, że nie dobro wspólne ma być podstawą gospodarki przestrzennej, ale niewidzialna ręka rynku, jak w każdej zresztą dziedzinie¹². Błędne pojmowanie interesu publicznego doprowadziło w konsekwencji wiele gmin na skraj bankructwa. Chcąc pozyskać szybkie wpływy do budżetu, wójtowie, burmistrzowie, prezydenci miast, rozpoczęli sprzedaż peryferyjnych gruntów, przeznaczając je na zabudowę, co wywołało trudne do oszacowania dziś straty — finansowe, spowodowane koniecznością ponoszenia przez gminy kosztów obsługi odległych inwestycji, budową infrastruktury łączącej je, zapewnieniem połączeń komunikacyjnych pomiędzy nimi, a centrum, a także gorsze w swych konsekwencjach — straty społeczne — przejawiające się pogorszeniem estetyki przestrzeni publicznej. U wielu mieszkańców powstało silne przekonanie, że krajobraz jest jednym z największych przegranych procesów transformacji ustrojowej kraju. Jego niska jakość, wciąż niezauważana przez polskich polityków¹³, zaczyna być tematem

¹¹ Niestety, wydaje się, że projekt Kodeksu może sobie nie poradzić z tą błędną praktyką, utrzymując, w art. 122 § 1, możliwość złożenia, po wcześniejszym bezskutecznym wezwaniu do usunięcia zarzucanego naruszenia, skargi do sądu administracyjnego przez każdego, czyż interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą rady gminy w sprawie aktu planowania przestrzennego albo zarządzeniem zastępczym wojewody w sprawie planu miejscowego. Na uwagę zasługuje jednak art. 122 § 3 projektu, który proponuje rozwiązanie, mogące ograniczyć zjawisko skarżenia aktów planistycznych, gdyż zgłoszenie pierwszej skargi do sądu administracyjnego, wyklucza późniejsze zaskarżanie planu miejscowego, a daje jedynie możliwość przystąpienia do postępowania w sprawie. Także propozycja § 2 wydaje się dobrym rozwiązaniem, ogranicza bowiem możliwość wniesienia skargi do dwóch lat od dnia wejścia w życie aktu planowania przestrzennego.

¹² A. Jędraszkó, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Droga i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.

¹³ F. Springer, *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wołowiec 2013.

dyskusji społeczeństwa, które głośniej wyraża sprzeciw wobec panującej dziś anarchii architektonicznej. Dowodem jest raport TNS z 12 września 2013 r.¹⁴ prezentujący większą niż dotychczas akceptację regulacyjnej roli władz lokalnych i państwowych w dziedzinie estetyki przestrzeni publicznej.

Władztwo planistyczne wciąż po stronie gminy

Wyrazem obecnie dyskutowanych postulatów społecznych w zakresie jakości przestrzeni publicznej, jest włączenie do Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, materii ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym¹⁵, co należy ocenić pozytywnie. Zabieg ten wpisuje się w ideę procesu kodyfikacji i jest powrotem do fundamentalnych zasad prawa budowlanego z 1928 r., które uwzględniało ścisły, funkcjonalny związek architektury i urbanistyki (zerwany z przyczyn ideologicznych ustawą z 1961 r. i nowelizacją z 1984 r.) oraz potrzebę respektowania uwarunkowań lokalnych, artykułowanych aktami prawa miejscowego. Polityczna rola planowania przestrzennego doprowadziła do sytuacji, w której prawo budowlane zostało sprowadzone do roli narzędzia organizacji procesu budowlanego. Oddzielenie planowania przestrzennego od procesu inwestycyjno-budowlanego i nadanie planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennemu rangi odrębnej ustawy, jest błędne z punktu widzenia systemowego postrzegania procesu inwestycyjno-budowlanego i sprzeczne z logiką tworzenia systemu prawa. Samo jednak scalenie istniejących dziś odrębnie materii — procesu planistycznego i inwestycyjno-budowlanego — nie rozwiązuje jednego z najistotniejszych problemów, z jakim mierzy się wciąż polskie prawo budowlane, z władztwem planistycznym po stronie gminy i związaną z nim odpowiedzialnością za skutki uchwalanych przez nie planów miejscowych. Gminy nie poradziły sobie z ciążącymi na nich obowiązkami planistycznymi. Wymagane są zmiany, co potwierdza przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030¹⁶. Stracono cenny czas, wadliwie urządzając miasta i wsie. Wciąż nie stworzono mechanizmów, skutecznie mobilizujących gminy do podejmowania działań planistycznych. Zaledwie dla 25% powierzchni kraju uchwalono miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, dopuszczając do degradacji pozostałych obszarów, często na dziesięciolecia utrwalając nieekonomiczne sposoby zabudowania i zagospodarowania terenów nieobjętych planem miejscowym. Konstytucyjna gwarancja ochrony prawa własności oraz

¹⁴ TNS Polska, a Kantar Group Company, *Reklama w przestrzeni publicznej. Raport, jakiego świat nie widział!*, http://www.tnsglobal.pl/wp-content/uploads/2013/09/TNS_Polska_Reklama_w_przestrzeni_publicznej3.pdf (dostęp: 29.10.2014).

¹⁵ Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99).

¹⁶ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf, s. 179 (dostęp: 29.10.2014).

ustawowa samodzielność planistyczna gminy, nie zapewniają sprawnego realizowania celów interesu publicznego w planowaniu przestrzennym, szczególnie na poziomie lokalnym. Nie ma jasnych procedur ani trybów planistycznych w realizacji polityki przestrzennej z priorytetem publicznym. Projekt Kodeksu nie nakłada na gminy obowiązku uchwalania planów miejscowych, stanowiąc w § 1 art. 60, upoważnienie dla rad gmin do ich sporządzenia. Paragraf 2 niniejszego artykułu, obliuguje rady do uchwalenia planu miejscowego jedynie w ośmiu, enumeratywnie wymienionych przypadkach. Owa fakultatywność, pomimo uzupełniających brak planu miejscowych przepisów urbanistycznych, jest niekorzystną z punktu widzenia oceny skutków dla estetyki przestrzeni publicznej. Istnieje uzasadnione zagrożenie, że gminy wciąż będą działać krótkowzrocznie, przedkładając dobro jednostek nad właściwie pojęty interes publiczny, ulegając presji właścicieli gruntów i deweloperów. Ich działania są często powodowane chęcią zysku, tak jak miało to miejsce przy ustanawianiu gminnych rezerw pod zabudowę, w łącznym obszarze, który na terenie kraju pozwalałoby na osiedlenie się dodatkowych 80–100 milionów nowych mieszkańców, a w przypadku studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, na znacznie ponad 200 milionów. Zamiana, głównie rolnych gruntów, na grunty przeznaczone pod zabudowę, miała przynieść ich właścicielom nieporównywalnie większe wpływy w przypadku ich sprzedaży. Jedynie nieliczni skorzystali na owych przekwalifikowaniach, doprowadzając do sytuacji, w których spekulacyjna wartość gruntów jest wartością najważniejszą, i w poważny sposób deformuje racjonalność inwestowania (rozumowanego jako budowanie, a nie jako tezauryzacja gruntów). W przyjętym projekcie Kodeksu, nie zdecydowano się podzielić planistycznej odpowiedzialności gmin i uniemożliwiono wprowadzenie sankcji na okoliczność niewykonywania przez gminę obowiązków w dziedzinie planowego gospodarowania przestrzenią. Co prawda, utrzymano istniejące obecnie zarządzenie zastępcze wojewody, konstrukcja ta, podobnie jak na gruncie obowiązującego dziś Prawa budowlanego, nie wydaje się jednak formą realnego wpływu na zdyscyplinowanie gmin w zakresie gospodarki przestrzennej. Projekt Kodeksu ogranicza się do aktów planowania przestrzennego gminy, tak jakby poziom lokalny był samodzielnym systemem, a nie stanowił części państwowej gospodarki przestrzennej. Projekt nie odnosi się do planowania ponadlokalnego, nie uwzględnia planowania regionalnego i utrwała nierówność w relacjach pomiędzy planowaniem lokalnym (miejscowym) a planowaniem na szczeblu wojewódzkim¹⁷. Istnieją wciąż dwie procedury planistyczne, jedna na poziomie gminnym, druga — regionalnym, które

¹⁷ Mimo że projekt Kodeksu posługuje się w art. 60 § 3, terminem „wiązące ustalenia aktów planowania ponadlokalnego”, w art. 71 pkt 8 — „wiązące ustalenia ponadlokalnych aktów planowania przestrzennego”, nie jest to efektem przyjętego podziału zadań, wynikających z realizacji władztwa planistycznego, pomiędzy gminy, a szczebel ponadlokalny, a prędeż konsekwencja art. 14 projektu i odwołania się do ponadlokalnych powiązań gmin.

poprzez brak spójności zasad, powodują chaos decyzyjny i podwyższają koszty inwestycji, czego przykładem może być budowa obwodnicy Augustowa czy Warszawy przez Ursynów Natolin. Pomocnym byłoby przygotowanie strategicznych dokumentów rozwoju społeczno-gospodarczego (gminnych lub lokalnych strategii rozwoju), opartych między innymi na prognozie realnego zapotrzebowania na tereny i formy jego zagospodarowania, uwzględniającej specjalistyczne prognozy i studia, w szczególności demograficzne. Wiązałoby się to z wprowadzeniem obligatoryjnego sporządzania analiz i prognoz, jako bazy dla prowadzenia polityki rozwoju na obszarze gminy, w powiązaniu z polityką ponadgminną, co jest szczególnie istotne dla zlikwidowania istniejących odrębności w planowaniu gminnym i regionalnym. Pomijając, coraz liczniejsze dziś, wymogi zajęcia stanowiska, przy gminnym planowaniu przestrzennym, przez inne organy, realizacja władztwa planistycznego gmin głównie przez nie same, prowadzi do strat finansowych, generując ich dług publiczny. Gminy nie mają obowiązku monitorowania skutków finansowych dla swoich budżetów, obowiązywania aktów prawa miejscowego. Sporządzaniem obowiązkowych prognoz skutków finansowych uchwalenia aktu planistycznego, powinni się zająć rzeczoznawcy majątkowi, czyli osoby posiadające uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości. W tym wypadku niezwykle ważny jest aspekt niezależności rzeczoznawcy majątkowego, zarówno od władz gmin, jak i autorów projektów aktów planistycznych, co może się przyczyniać do obiektywizacji wyników takich opracowań. Zdarza się, że w ramach oszczędności, wójt nie korzysta z usług rzeczoznawcy majątkowego, a wykonanie prognozy zleca wewnętrznym komórkom swojego urzędu. Niektóre gminy mają tendencje do zaniżania prognoz skutków finansowych, zmiany planów miejscowych, czego efektem jest domaganie się przez właścicieli wielokrotnie wyższych odszkodowań¹⁸. Projekt Kodeksu w rozdziale dotyczącym skutków wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁹, nie zmienia niekorzystnej dla gmin, z punktu widzenia jej budżetu, regulacji zezwalającej na sprzedaży gruntów przed uchwaleniem planu miejscowego zagospodarowania. W odniesieniu do jednostek samorządu terytorialnego, jest to powszechna praktyka będąca konsekwencją przyznania radom gmin fakultatywności w uchwalaniu planów miejscowych. Generuje ona tym większe straty, im droższa była budowa infrastruktury technicznej łączącej działkę objętą nowo uchwalonym wobec niej planem miejscowym. Inna kwalifikacja danego gruntu i doprowadzenie do niego niezbędnych przyłączy, często kilkukrotnie zwiększa jego war-

¹⁸ A. Krzyżanowska, *Gminy mają problem z planami miejscowymi*, „Gazeta Prawna” 2012, nr 233.

¹⁹ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, materiały z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, *Projekt (wersja podstawowa) Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, https://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/Kodeks_urbanistyczno_budowlany_projekt_podstawowa_16_04_2014_jednolity.pdf, Dział III, Rozdział 5 (dostęp: 29.10.2014).

tość, co próbuje się rekompensować przez wprowadzenie opłaty adiacenckiej²⁰, w wysokości 50% kosztów realizacji infrastruktury technicznej w części, w jakiej ma służyć właścicielowi nieruchomości, oraz opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, pobieranej w chwili jej zbycia przez nowego właściciela, stanowiącej dochód własny gminy (art. 90 niniejszego projektu Kodeksu)²¹. Wpływy z tych tytułów w niewielkim stopniu odzwierciedlają rzeczywistą różnicę wartości gruntu przed i po uchwaleniu planu miejscowego, a straty generuje dodatkowo fakt, że gminy praktycznie nie uzyskują opłat z tytułu renty planistycznej od właścicieli nieruchomości, którzy udowadniają, że wartość działki nie wzrosła po uchwaleniu planu. Zgodnie z art. 89 projektu Kodeksu, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w art. 88 projektu, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości, co dodatkowo zniechęca rady gmin do uchwalania planów miejscowych. Prawo do odszkodowania przysługuje *nota bene*, zawsze w momencie spadku wartości nieruchomości, nie uwzględniając tak zwanego ryzyka planistycznego (przykładowo na poziomie 5–10% jej wartości), które szczególnie w gminach miejskich występuje powszechnie. Wydaje się to racjonalne, szczególnie z finansowego punktu widzenia, w pierwszej kolejności powinno następować uchwalenie planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego (często wcześniej wykup terenów nieuzbrojonych na obszarze objętym planowanym zagospodarowaniem przestrzennym), a następnie po wykonaniu infrastruktury technicznej i komunikacyjnej można byłoby przystąpić do sprzedaży działek, po cenach nieporównywalnie wyższych. Działanie takie generuje dochód własny gminy i sprzyja decyzjom inwestycyjnym.

Nowy organ nadzoru budowlanego

Dokonywanie zmian o charakterze ustrojowym, a takie zakłada projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, należy ocenić jako błąd procesu kodyfikacji. Obecna struktura organów zostaje zreformowana, a na szczególną analizę za-

²⁰ Opłata adiacencka, jako instytucja przeniesiona z ustawy o gospodarce nieruchomościami, budzi na gruncie unormowań kodeksowych wiele kontrowersji, a jej transpozycja jest przez wielu uznawana za niepotrzebną i obciążoną ryzykiem niepowodzenia. W projekcie Kodeksu urbanistyczno-budowlanego nastąpiło odejście od uzależnienia wysokości opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej budową na rzecz uzależnienia jej wysokości od poniesionych przez gminę kosztów realizacji urządzeń infrastrukturalnych. Wątpliwości rodzą się chociażby w przypadku analizy możliwych do zastosowania w praktyce sposobów określania „części”, w jakiej dane urządzenie będzie służyć właścicielowi.

²¹ *Nota bene* przepisy projektu Kodeksu nie wyłączają spod obowiązku uiszczenia niniejszej opłaty w razie zbycia nieruchomości wobec najbliższych krewnych właściciela (wstępnych, zstępnych), co w odczuciu społecznym jest odbierane jako niesprawiedliwe działanie gmin chcących w każdy możliwy sposób odzyskać te pieniądze, które na zmianie kwalifikacji gruntów straciły.

sługuje propozycja utworzenia okręgowych inspektorów nadzoru budowlanego, w miejsce istniejących inspektorów powiatowych. Zmiana ta jest zbyt daleko idąca i pomimo niedoskonałości istniejącej dziś zespolonej struktury organów nadzoru budowlanego nie docenia oczywistych zalet istnienia powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, ułatwiających kontakt pomiędzy inwestorem a organem. Komisja Kodyfikacyjna wcieliła w życie niedoszlą, szeroko krytykowaną, propozycję zmian organizacyjnych nadzoru budowlanego, zawartą w projekcie ustawy o zmianie ustawy — Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw²². Zgodnie z nim planowano wyłączyć ze struktury administracji zespolonej organy nadzoru budowlanego działające na szczeblu powiatowym i utworzyć w ich miejsce okręgowe inspektoraty nadzoru budowlanego obejmujące swą właściwością obszar kilku powiatów. W ten sposób, zgodnie z przedstawionym do projektu ustawy rozporządzeniem, z 378 powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego, utworzono 100 inspektoratów okręgowych. Przyjęte „odzespolenie” nadzoru budowlanego może się jednak przyczynić do osłabienia zdolności do współpracy jednostek okręgowych z innymi służbami, a co za tym idzie, do powstania chaosu organizacyjnego. Spowoduje to pozbawienie podstawy prawnej do kontrolowania przez wojewodę jakości realizacji zadań inspektorów okręgowych, wynikających z ustaw i innych aktów prawnych, wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów, które obecnie realizuje na podstawie art. 28 ust. 1 pkt 1 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie²³. Ponadto, utrudniona będzie realizacja kompetencji określonej w art. 22 pkt 2 wyżej wymienionej ustawy, zgodnie z którym wojewoda zapewnia współdziałanie wszystkich jednostek organizacyjnych administracji rządowej i samorządowej działających na obszarze województwa i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków na zasadach określonych w ustawach. Szczególnie będzie to dotyczyło kierowania zespoloną administracją rządową na etapie planowania sposobów zapobiegania i zwalczania skutków klęsk żywiołowych, w którym nadzór budowlany także odgrywa istotną rolę. W związku z tym, że zdecydowana większość służb odpowiedzialnych za usuwanie konsekwencji klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych zagrożeń, podlega zwierzchnictwu wojewody, w następstwie przeprowadzenia proponowanych zmian organizacyj-

²² Projekt został złożony przez Prezesa Rady Ministrów pismem do Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 listopada 2006 r.

²³ Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206).

nych, pogorszeniu uległby stopień gotowości administracji rządowej do zwalczania tego rodzaju zagrożeń. Zgodnie z art. 11 ustawy o stanie klęski żywiołowej²⁴, wojewodzie podporządkowane są bowiem organy i jednostki organizacyjne administracji rządowej działające na obszarze województwa. W konsekwencji wpływ organu odpowiedzialnego za bezpieczeństwo na terenie województwa — wojewody — na działalność nadzoru budowlanego (szczególnie stopnia niższego niż wojewódzki), będzie znacznie słabszy niż przykładowo wpływ na działalność Policji i Państwowej Straży Pożarnej. Głównym uzasadnieniem dla wprowadzenia okręgowych inspektoratów nadzoru budowlanego jest konieczność zmniejszenia kosztów funkcjonowania tego aparatu administracyjnego. Kierunek zmian, zaproponowany w projekcie Kodeksu, będzie jednak generował większe koszty, co jest sprzeczne z rozwiązaniami przyjętymi w strategii Sprawne Państwo, mającej na celu oszczędności, jako naczelną zasadę budowy terenowej administracji rządowej, a zasada zespolenia realizuje te założenia. Zwiększone nakłady finansowe muszą zaistnieć zarówno po stronie administracji państwowej, jak i po stronie inwestora. Utworzenie okręgowych inspektoratów, znalezienie odpowiednich lokali, ich modernizacja, likwidacja inspektoratów powiatowych musi przynieść znaczne straty. Inwestor będzie natomiast zmuszony współpracować z mniejszą liczbą bardziej oddalonych od miejsca inwestycji inspektoratów okręgowych. Nie stanowi rozwiązania również możliwość wprowadzenia ośrodków zamiejscowych. Także druga z postulatów zmian — zwiększenie wydajności pracy organów nadzoru, wydaje się nie do spełnienia. Odległość inspektoratu od miejsca kontroli spowoduje konieczność wydłużenia czasu jej trwania, a mniejsza liczba zatrudnionych urzędników, w porównaniu z pracującymi obecnie, nie może doprowadzić do polepszenia terminowości postępowań administracyjnych. Skupiono się zatem na ustrojowej reformie jakościowej. W założeniu, mniej urzędników ma pracować lepiej niż dotychczas, głównie dzięki zreformowanej organizacji pracy i fachowości. Znajduje to swoje odzwierciedlenie jedynie częściowo w przepisach projektu Kodeksu urbanistyczno-budowlanego.

Problem z nadawaniem uprawnień budowlanych

Obok zmian w organizacji nadzoru budowlanego, w sposób odmienny niż dotychczas, projekt Kodeksu reguluje proces nadawania uprawnień osobom chcącym pełnić samodzielne funkcje techniczne w procesie inwestycyjno-budowlanym. Obecnie obowiązujące Prawo budowlane wymaga od kandydatów zdania odpowiedniego egzaminu, przeprowadzanego przez odpowiednie organy samorządu zawodowego. Artykuł 29 § 3 projektu odsyła w tej kwestii do odrębnych przepisów, nie wskazuje jednak, że uzyskanie owych uprawnień, tak jak dotych-

²⁴ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2014 r. poz. 333).

czas, będzie wymagało zdania odpowiednich egzaminów. Mając na uwadze podejmowane do tego momentu zmiany, w zakresie ułatwienia dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych, można zinterpretować zamierzenia twórców projektu Kodeksu jako dążenie do zniesienia wymogu egzaminów, przynajmniej wobec części kandydatów. Otóż art. 1 pkt 2 lit. c, ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych²⁵ zwalnia z egzaminów absolwenta studiów wyższych prowadzonych na uczelni, która podpisała stosowną umowę z właściwym organem samorządu zawodowego w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego. Podjęta ustawa sugeruje, że także na podstawie przyszłego Kodeksu urbanistyczno-budowlanego będzie istniała możliwość zwolnienia z egzaminów kandydata, który chce pełnić samodzielne funkcje techniczne w procesie inwestycyjno-budowlanym. Artykuł 1 pkt 4 lit. c niniejszej ustawy uznaje ponadto praktykę studencką za część lub całość praktyki zawodowej, w przypadku gdy odbywała się na studiach w zakresie odpowiadającym programowi kształcenia, opracowanemu z udziałem organu samorządu zawodowego, na podstawie zawartej między uczelnią a organem samorządu zawodowego umowy. Zrównanie praktyki zawodowej z praktyką studencką jest zagrożone ryzykiem błędnej oceny praktycznych umiejętności absolwenta z co najmniej dwóch względów. Po pierwsze, można mieć wątpliwości co do jakości i czasu trwania niniejszych praktyk, przeprowadzanych przez uczelnie, niedofinansowane wystarczająco, by zorganizować zajęcia na wysokim poziomie. Po drugie, poważnym zagrożeniem jest brak dostosowania prowadzonych praktyk do aktualnego zapotrzebowania rynku. Dodatkowo, odbywanie praktyk na innym niż ostatni roku studiów powoduje dezaktualizację praktycznych umiejętności absolwenta. Co prawda, istnieje możliwość zdobywania przez studentów wiedzy praktycznej w ich własnym zakresie, jest to jednak utrudnione, głównie przez tendencje polskich uczelni do kładzenia większego nacisku na kształcenie teoretyczne. Ustawa o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych nie wprowadza ograniczeń co do czasu, po którym osoba zwolniona z obowiązku zdania egzaminu może zacząć pracę projektanta, kierownika budowy czy inspektora nadzoru technicznego²⁶. Zawierane umowy mogą go definiować, stwarza to jednak ryzyko dodatkowych lat pozostawania absolwenta poza praktyką. Ustawodawca oddaje w ręce samorządu zawodowego kompetencje do nadawania odpowiednich uprawnień, co jest realizacją zadań z zakresu

²⁵ Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768).

²⁶ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, materiały z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, *Projekt (wersja podstawowa) Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, https://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/Kodeks_urbanistyczno_budowlany_projekt_podstawowa_16_04_2014_jednolity.pdf, art. 43 § 1 (dostęp: 29.10.2014).

administracji publicznej, których to z kolei, samorząd nie może przekazać innym podmiotom, takim jak uczelnie. Praktyka likwidowania egzaminów dla kandydatów chcących pełnić samodzielne funkcje techniczne w procesie inwestycyjno-budowlanym jest sprzeczna zarówno z dążeniem do podniesienia jakości obsługi administracyjnej inwestora, jak i z istniejącym od początku polskiego prawa budowlanego, obowiązkiem wykazania się odpowiednimi kwalifikacjami przez osoby zawodowo zajmujące się budownictwem, pierwotnie w formie zdanego egzaminu²⁷, od 1974 r. w formie stwierdzenia posiadania odpowiedniego przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie²⁸, a zgodnie z obowiązującą dziś ustawą — Prawo budowlane, w formie egzaminu ze znajomości procesu budowlanego oraz umiejętności praktycznego zastosowania wiedzy technicznej, prowadzonego przez właściwą izbę samorządu zawodowego²⁹.

Problemy z zachowaniem obowiązującego nazewnictwa

Niekonsekwencja terminologiczna, obecna w projekcie Kodeksu, oraz brak niezbędnych w definicjach odniesień do norm międzynarodowych mogą stanowić jedne z istotniejszych zagrożeń dla powodzenia procesu kodyfikacji polskiego prawa budowlanego. Jak stwierdził Trybunał Konstytucyjny³⁰, „zasada ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa wymaga, aby prawo miało charakter na tyle określony, aby jego adresat mógł je właściwie zinterpretować i zastosować (poddąć się obowiązkowi). Ma to szczególne znaczenie dla obywateli w zakresie ich regulowanych konstytucyjnie praw i obowiązków”. „Niejasność przepisów jest wyrazem niedostatecznej troski ustawodawcy o podmiotowe traktowanie adresatów prawa, co odbiera im [...] poczucie bezpieczeństwa prawnego i skutkuje utratą zaufania do państwa”³¹. Komisja Kodyfikacyjna wprowadziła w art. 35 projektu — wydawałoby się — nową funkcję inspektora nadzoru technicznego, którego zadania enumeratywnie wymienia § 2 niniejszego artykułu, przyznając mu funkcje kontrolne w procesie wykonania robót budowlanych, dając mu prawo odbioru poszczególnych etapów budowy, wskazanych w projekcie budowlanym lub w rozporządzeniu, określającym rodzaje robót, wymagających odbioru po ich wykonaniu, ze względu na ich specyfikę i względy bezpieczeństwa (art. 276 § 4 projektu Kodeksu). Funkcji tej, zgodnie z zasadą *incompatibilitas*,

²⁷ Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216), art. 361 lit. c.

²⁸ Ustawa z dnia 24 października 1974 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229), art. 18 ust. 1.

²⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409), art. 12 ust. 3a.

³⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08).

³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31).

zawartą w art. 37 projektu, nie można łączyć z funkcją kierownika budowy. Ta z pozoru nowa instytucja przyszłego Kodeksu urbanistyczno-budowlanego daje podstawy, by zrównać pojęcie inspektora nadzoru technicznego z inspektorem nadzoru inwestorskiego w obecnym Prawie budowlanym. Zmiana nazwy, przy jednoczesnym braku zmian kompetencji danej instytucji prawnej, nie jest zgodna z zasadą zaufania obywateli do organów państwa i stanowionego przez nie prawa. Używanie w wielu przepisach określenia „zarządca”, sugeruje natomiast zdefiniowany termin z ustawy o gospodarce nieruchomościami³² (choćby art. 184 i następne) lub ustawy o własności lokali³³ (m.in. art. 14 pkt 5, art. 22 ust. 3 pkt 1). Może to skutkować, w toku wykładni przyszłego Kodeksu, ograniczeniem zastosowania przepisu, jeżeli uwzględnić, że zarządzanie nieruchomością może być sprawowane również przez zarząd w rozumieniu art. 20 ustawy o własności lokali. Kodyfikacja powinna czerpać z dotychczas utrwalonej terminologii. Wprowadzenie nowych nazw na oznaczenie tych samych instytucji wprowadzi trudności w zrozumieniu i stosowaniu przepisów Kodeksu. Przyjęcie określonych definicji będzie miało fundamentalny wpływ na interpretację, nie tylko przepisów samego Kodeksu, ale również wielu innych ustaw związanych z procesem budowlanym. Stąd też, każda definicja powinna być niezwykle precyzyjna, przygotowana z uwzględnieniem dotychczasowego dorobku doktryny i orzecznictwa oraz strategicznych dokumentów rządowych i unijnych, w zakresie inwestycji w infrastrukturę służącą rozwojowi nowoczesnych technologii. Przykładowo, przyszły Kodeks urbanistyczno-budowlany powinien wprowadzić zasadę, aby wszystkie szczegółowe przepisy techniczno-budowlane, wydawane na podstawie delegacji ustawowej, korzystały z bezpośrednich odniesień do istniejących narzędzi harmonizacji europejskiej (normy kategorii A). Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011³⁴, podstawowe wymagania dotyczące obiektów budowlanych powinny być spełniane przez cały okres użytkowania tych obiektów. Projekt Kodeksu nie zapewnia realizacji tego obowiązku w zakresie wymagania podstawowego, to jest bezpieczeństwa pożarowego. Jej gwarancją mogą być jedynie okresowo przeprowadzane odpowiednie kontrole, co najmniej raz na pięć lat, których projekt jednak nie przewiduje. Artykuł 380 § 1, pomija bezpieczeństwo pożarowe w przedmiocie kontroli okresowej, wykonywanej co najmniej raz w roku, natomiast § 2 niniejszego artykułu projektu Kodeksu, nie wymienia urządzeń instalacji ochrony pożarowej, jako tych, które powinny podlegać kontroli okresowej, wykonywanej co najmniej raz na 5 lat.

³² Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r. poz. 518).

³³ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903).

³⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG.

Podsumowanie

Projekt Kodeksu z jednej strony nie normuje wielu zagadnień dotychczas ujętych w Prawie budowlanym, przykładowo opisanych w artykule kwestii zasad nadawania uprawnień budowlanych, świadectw charakterystyki energetycznej, z drugiej — zawiera normy prawa podatkowego, gruntowego i wywłaszczeniowego, które nie są bezpośrednio związane z procesem inwestycyjno-budowlanym. Ten niejasno określony zakres normowania przepisów kodeksu, w mniejszym bądź w większym stopniu, może się przyczynić do dezorientacji organów stosujących prawo i utrzymać panujący obecnie chaos. Istnieje możliwość, że spowoduje to poważne wątpliwości w odniesieniu do powodzenia realizacji jednego z podstawowych postulatów stworzenia Kodeksu urbanistyczno-budowlanego — jego uniwersalności. Jej brak może wywołać, większe niż oczekiwane, zaangażowanie sądów, w interpretację skomplikowanych przepisów przejściowych, co może pogłębić niejednorodność linii orzeczniczej, a w konsekwencji nie przyczyni się do poprawienia jakości procesu inwestycyjno-budowlanego. Ujęcie prawa budowlanego w kodeks wiąże się z utratą mocy obecnych regulacji, w szczególności ustawy — Prawo budowlane i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Porządkowanie norm budowlanych przyjmuje błędną perspektywę optymalizacji prawa budowlanego od szczegółu do (niepełnego zresztą) ogółu. Niepełnego, bowiem jednym z głównych założeń procesu kodyfikacji polskiego prawa budowlanego jest uproszczenie procedury decyzyjnej i wyłączenie z niej tym samym przepisów, uznanych za zbyt mocno komplikujące cały proces. Dotychczasowe doświadczenia pokazują jednak, że radykalne uproszczenie procesów decyzyjnych w warunkach polskiej administracji może doprowadzić do dalszego pogłębiania się chaosu przestrzennego, co rodzi kolejne uzasadnione obawy. Kierunek prac Komisji powinien zmierzać od ogólnie zarysowanych pojęć i wartości do szczegółowych rozwiązań spójnych z całym systemem (czyli od ogółu do szczegółu). Wprowadzane zmiany nie mogą zatem istnieć w oderwaniu od przemysłanego systemu gospodarowania przestrzenią, na wszystkich poziomach. Jedynie uprawnione podmioty, mające swoje stałe miejsce w przemysłanej strukturze organizacyjnej administracji budowlanej, są w stanie zapewnić efektywność procesu inwestycyjno-budowlanego i osiągnąć, zakładane przez prawodawcę cele.

Bibliografia

- Biliński T., *Prawo budowlane wczoraj i dziś*, „Przegląd Budowlany” 2009, nr 2.
 Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce. Droga i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa 2005.
 Krzyżanowska A., *Gminy mają problem z planami miejscowymi*, „Gazeta Prawna” 2012, nr 233.
 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 305/2011 z dnia 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG.

- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli (Dz.U. z 1939 r., Nr 34, poz. 216), art. 361 lit. c.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego (Dz.U. poz. 856).
- Springer F., *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wołowiec 2013.
- Ustawa z dnia 31 stycznia 1961 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 7, poz. 46).
- Ustawa z dnia 24 października 1974 r. — Prawo budowlane (Dz.U. Nr 38, poz. 229), art. 18 ust. 1.
- Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1989 r., Nr 17, poz. 99).
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000 r., Nr 80, poz. 903).
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. — Prawo budowlane (Dz.U. z 2013 r., poz. 1409), art. 12 ust. 3a.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2014 r., poz. 518).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2014 r., poz. 333).
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz.U. Nr 31, poz. 206).
- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 768).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 kwietnia 2003 r. (sygn. SK 4/02, OTK ZU nr 4/A/2003, poz. 31).
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 lutego 2010 r. (sygn. akt P 58/08).

Źródła internetowe

- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Documents/KPZK_2030_PL_small_po_reasumpcji_new.pdf, s. 179.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, materiały z prac Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, *Projekt (wersja podstawowa) Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*, https://www.mir.gov.pl/Budownictwo/Komisja_Kodyfikacyjna_Prawa_Budowlanego/Documents/Kodeks_urbanistyczno_budowlany_projekt_podstawowa_16_04_2014_jednolity.pdf, Dział III, Rozdział 5.
- TNS Polska, a Kantar Group Company, *Reklama w przestrzeni publicznej. Raport, jakiego świat nie widział!*, http://www.tnsglobal.pl/wp-content/uploads/2013/09/TNS_Polska_Reklama_w_przestrzeni_publicznej3.pdf.
- World Bank Group: *Doing Business, Measuring Business Regulations*, Raport Doing Business 2013, *Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>.

Reflection on the draft of urban-construction code

Summary

Presented analysis of the proposed changes, contained in the draft, provide an image of the future Polish construction law, which in some parts differs from the current one. In addition to changes in the names of some institutions, special attention should be paid to the reform of the structure of the construction supervision bodies, which seems to have far-reaching effects, particularly those measurable financially. Many of the problems observed today have not yet seen the required solutions, while others have only been solved casually without reaching their essence. Worrying is the conservatism of the Codification Committee in the use of such concepts as public interest, common good, or spatial order and lack of attempts at a redefinition. The project does not seem to correspond to the code requirement of universality, regulating matters that should be included in separate acts, and

omitting those worth including in the code. Substantiated is the fear that the proposed provisions of the draft code will in effect lead to a permanent state of helplessness of the bodies which, as yet, have poorly interpreted the new standard. The code may not pass the first trial and may deprive investors of hope for a better quality of Polish construction law. Expected changes may not come, and it will be difficult for a discussion and amendment of the act which has just been discussed and adopted.