



Polski Kodeks Budowlany – propozycja rozwiązania

Dr inż. Tomasz Wiatr, Politechnika Poznańska

1. Wprowadzenie

Nie wchodząc głębiej w historię ładu budowlanego w Polsce ostatniego stulecia trzeba stwierdzić, że miał on 4 kolejne etapy wyznaczone ustawami prawa budowlanego, które związane są z latami 1928, 1961, 1974 i 1994. Jak łatwo obliczyć, czas ich obowiązywania wynosił odpowiednio 33, 13 i 20 lat, przy czym pierwszy okres to przejście próby 2 ustrojów, obejmujące odbudowę ze zniszczeń wojennych. Przepisy planowania przestrzennego były z budowlanymi łączone lub ustanawiane jednocześnie w oddzielnym akcie prawnym, niejako równoległym.

W roku 1961 oddzielono uregulowania planowania przestrzennego oraz procesu budowlanego. Określenie **Kodeks budowlany** pojawiło się już wkrótce, jako tytuł aktualizowanych co kilka lat opracowań autorstwa profesora Ludwika Bara, choć nie był to kodeks w sensie prawnym, a jedynie zbiory przepisów, ale zbiory uporządkowane. Wydanie 3 było ponad dwukrotnie bardziej rozbudowane od wydania 1 – zaledwie o kilka lat wcześniejszego.

Kolejne prawo z roku 1974 obowiązywało dłużej, choć także stosunkowo krótko. Wiadomo [6], że w tym czasie planowanie przestrzenne przeniesiono do prawa budowlanego, wprowadzając też uchwały RM z roku 1976 i 1977 dotyczące zagospodarowania oraz lokalizacji. Wg [6] *utrzymano prymat planowania gospodarczego nad planowaniem przestrzennym*, a już w roku 1984 wprowadzono zmiany w całym systemie planów. Wg [2] *wprowadzanie kolejnych zmian i uzupełnień w nowelizacjach niekorzystnie wpłynęło na spójność (...) Sejm uchwalił 10 ustaw o zmianie tej ustawy, co wywołało niespójność rozwiązań*.

Obowiązujące obecnie prawo budowlane oraz planowania przestrzennego jako ustawy powstało po kilkuletnim okresie zmagania się z powrotem kraju do gospodarki wolnorynkowej. Analizując liczbę zmian samego prawa budowlanego, trzeba stwierdzić, że **zmiany obecnej ustawy były ok. 6 razy częstsze niż ustawy poprzedniej, co świadczy o daleko idącym i rosnącym braku doskonałości**. Ponadto po 9 latach zmieniono uregulowania zagospodarowania przestrzennego a jego kilkunastoletnie, póki co, obowiązywanie nie jest jedynym problemem.

W 2008 roku przedłożono projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw. Zakładano *ułatwienia dotyczące prowadzenia procesu inwestycyjnego, starając się wyeliminować najistotniejsze bariery inwestycyjne*, a więc nie miały to być rozwiązanie systemowe. Działania realizowano pod kierunkiem Olgierda Dziekońskiego, jak i w ramach sejmowej komisji nadzwyczajnej Przyjazne państwo, co było oczywiście zbędną dwoistością. Opublikowano propozycje zespołu zgromadzonego wokół ITB [16], jak też analizy z udziałem GUNB [8], ale je pomi-

nięto. Syntezy, np. [1], znane były już wcześniej. Na początku 2010 roku opublikowano tezy kodeksu budowlanego [5] będące publikacją prezentującą trzyletnie prace badawczo-rozwojowe zespołu profesora Niewiadomskiego. Konsekwentnie używano pojęcia kodeks budowlany.

Mimo planowanych zmian w wielu ustawach formalna ocena RCL doprowadziła do wskazania potrzeby uwzględnienia w projektach dodatkowo wielu innych. Zwrócono uwagę na **konieczność powołania tzw. komisji kodyfikacyjnej**.

2. Ład przestrzenny jako cel dotychczas proponowany

Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego powstała w 2012 roku, otrzymując zadanie opracowania *projektu przepisów rangi ustawowej w zakresie kompleksowej regulacji dotyczącej procesu inwestycyjno-budowlanego*, a więc przyjęto jako cel **kompleksowość**, przyświecając komisji przez 4 lata pracy.

Jak wynika ze sprawozdań z pracy komisji kodyfikacyjnej, nie wyszła ona od żadnego raportu oceniającego obecną sytuację, który mógłby stanowić systemową diagnozę tego stanu. Na plan pierwszy wyszły aspekty urbanistyczne, a projekt przybrał postać tzw. kodeksu urbanistyczno-budowlanego. Konsultacjom społecznym w 2013 roku towarzyszyło wiele uwag krytycznych, między innymi opublikowane uwagi autora [14] i w roku 2014 dokonano się jego wycofanie.

Prace komisji w 2015 roku również nie wyszły od żadnego raportu początkowego, a przepisany niejako od nowa kodeks mimo nowej formy opierał się w istotnym stopniu na głównych założeniach wcześniejszych, pozostając np. przy nazwie **kodeks urbanistyczno-budowlany** i wielu ważnych szczegółach. Koniec 2016 roku przyniósł tzw. konsultacje publiczne, poprzedzając znaczące w skutkach skierowanie wniosku do Rady Legislacyjnej przy prezesie Rady Ministrów. Obszerna opinia z 5 grudnia 2016 roku o projekcie ustawy opracowana przez Radę Legislacyjną nie okazała się pozytywna, a liczba merytorycznych uwag jest ogromnie rozbudowana [7]. Nie odnosząc się w tej chwili do niezwykle interesujących aspektów legislacyjnych, warto zwrócić uwagę na kilka kwestii dotyczących meritum materii kodyfikowanej, które wchodzą w zakres wspomnianego aspektu urbanistycznego. Autorzy opinii stwierdzają w pkt. 6.1.2.:

Kodeks w założeniach projektodawcy (...) służyć ma przede wszystkim usprawnieniu procesu inwestycyjno-budowlanego. Oceniając to założenie z perspektywy Księgi II, można mieć wątpliwości, czy ujęte w niej regulacje umożliwiają realizację tychże założeń. Zdaniem Rady Legislacyjnej przepisy Księgi II nie będą sprzyjać usprawnieniu procesu inwestycyjno-budowlanego, a na pewno nie doprowadzą do jego uproszczenia.

Wprowadzenie do obrotu prawnego aktów planowania, takich jak: studium rozwoju przestrzennego gminy, charakteryzującego się obszerną treścią, planu miejscowego („klasycznego”) oraz: planu miejscowego na wniosek inwestora, planu miejscowego ze zintegrowaną oceną oddziaływania na środowisko, uproszczonego planu miejscowego, planu miejscowego na obszarze rewitalizacji, planu lokalizującego inwestycję Narodowego Operatora Mieszkaniowego (...) i przepisów urbanistycznych, z dużym prawdopodobieństwem stanie się powodem licznych problemów i nieporozumień w procesie stosowania prawa.

Ten obszerny cytat pokazuje istotny problem, którym jest **zdominowanie koncepcji kodeksu przez aspekt urbanistyczny**. Mają jakoby nadal występować tzw. komisje urbanistyczno-architektoniczne, poza tym proponowany jest nadal kontrowersyjny projekt urbanistyczno-architektoniczny, kontrowersyjny podobnie jak używanie w obu wersjach projektu słowa architekt zamiast projektant! Mowa też o planiście, co razem stanowi próbę stworzenia pewnego nowego ładu, którą należy ocenić negatywnie, gdyż zakłada ekspozowanie jednego z zawodów, co bynajmniej nie gwarantuje skutków pozytywnych, zaś musiałoby rodzić problemy.

Problematyczny brak planów zagospodarowania przestrzennego wynika w znacznej mierze z faktu ich unieważnienia w 2003 roku – bez wyjątku i w całości wszystkich, jakie powstały przed 1995 rokiem. W 2003 roku usunięto z prawa ogólne plany zagospodarowania przestrzennego na rzecz studium, które obecnie nadal ma występować, ale pod inną nazwą. **Polski system planowania przestrzennego jest nieprzemyślny**, a obecne propozycje są również dyskusyjne. Zamiast planów ogólnych i szczegółowych nadal planuje się pozostawić jedynie te szczegółowe z racji specyfiki studium, podczas gdy dokumentacja projektowa jest ogólna i również z elementami urbanistycznymi na czele.

Oba te czynniki są niepokojące tym bardziej, że działania pretendują do miana zmian systemowych. Uzasadnione jest oczekiwanie, aby były to zmiany na lepsze, ale przeszkodą jest kontynuacja kierunku zarysowanego wcześniej.

3. Ład budowlany jako zrównoważony cel ponadczasowy

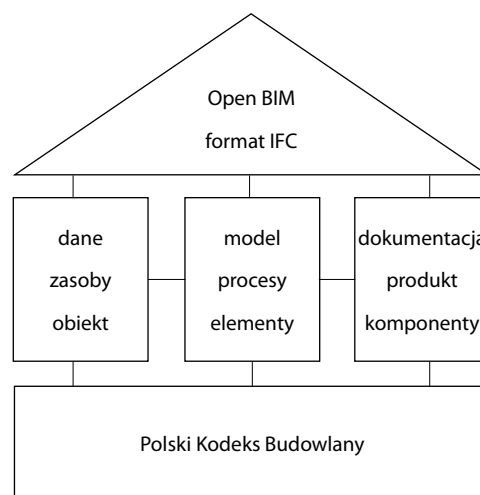
Wg profesora Niewiadomskiego w roku 2003 [6] **coraz mniej jest możliwości usprawnienia procesu inwestycyjnego poprzez reformy prawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i że prawo to musi uwzględniać uwarunkowania wynikające z konstytucyjnie chronionego prawa własności z jednej strony, z drugiej zaś strony – z konieczności ingerencji administracji publicznej w gospodarkę przestrzenną w imię interesu publicznego. Usprawnień procesów inwestycyjnych poszukiwać należy na innych etapach procesu inwestycyjnego.** W kolejnym akapicie pisze się, że: *prawo o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wymaga stabilizacji. Pozostaje zatem wyrazić nadzieję, że uchwalona 27 marca 2003 r. ustawa (...) nie podzieli losu swej poprzedniczki z 1994 roku i pozostanie dłużej w obrocie prawnym, a niezbędne zmiany będą dokonywane w dro-*

dze nowelizacji, a nie uchwalania kolejnych ustaw, tak aby niepotrzebnie nie powodować wrażenia destabilizacji stanu prawnego [wyróżnienia autora].

Pojęcie ładu przestrzennego obecne w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie jest dla kodeksu, jako prawa budowlanego sensu largo, wystarczająco adekwatne i jest raczej zawężające, a fakt, iż usiłowało je eksponować wynikał ze źródła pochodzenia inicjatyw, które negatywnie oceniono z wielu przyczyn. **Pojęcie ładu budowlanego** jako ogólniejsze zawiera w sobie różne przejawy ładu, także przestrzenny, a więc jest pojęciem znacznie szerszym, co jest jego zaletą, a kodeks budowlany jako pojęcie jest z nim zgodny.

Pojęcie zrównoważonego rozwoju obecne jest w ustawie Prawo ochrony środowiska, a w literaturze stosowane bywa też pojęcie środowiska zbudowanego, będącego troską planowania przestrzennego, ale bardziej powszechnie stosowane jest **pojęcie budownictwa zrównoważonego** [3, 4], **które łączy aspekt środowiska, społeczeństwa i gospodarki**. Ważną zaletą pojęcia ładu budowlanego jest wymiar gospodarczy zagadnienia, bo jak wiadomo, budownictwo to lokomotywa gospodarki i ten aspekt musi być ważnym aspektem kodyfikacji. Dotychczasowe wersje pomijają ten czynnik, kładąc nacisk na swoiste władztwo urbanistyczne. Bez uznania pewnych neutralnych zasad trudno sprostać celowi stworzenia superustawy regulującej cały proces inwestycyjny w budownictwie, która nie ma być specustawą dotyczącą wybranych rodzajów obiektów czy wybranego aspektu ich istnienia. Istotne są zwłaszcza te cechy obiektów budowlanych, jako produktów, które dotychczas precyzowano w dyrektywie 89/106/WE, a obecnie są one zawarte w rozporządzeniu 305/2011, które w odróżnieniu od dyrektywy jest obowiązujące. Wymagania jako nagłówki wprowadzono, ale w ujęciu raczej deklaratoryjnym.

Kolejność wymagań podstawowych z wymogami szczegółowymi tworzy priorytety każdego krajowego prawa budowlanego, ale zaproponowana w projekcie zawartość dokumentacji wskazuje zgoła odwrotny kierunek, stawiając



Rys. 1. Schemat ideowy nowego ładu budowlanego w ujęciu PKB (opracowanie własne)


Tabela 1. Struktura ustawy – księgi główne w układzie dziesiętnym (opracowanie własne)

0-Ład	Ład budowlany – struktura systemu, uczestnicy pośredni i bezpośredni, nadzór i administracja, ład przestrzenny, tereny i grunty
	STANDARDY OBIEKTÓW BUDOWLANYCH – SOB
1-Pro	Projektowanie obiektów i uzgodnienia – obowiązki projektantów, uprawnienia, standardy dokumentacji i jej obowiązkowe sprawdzenia
2-Bud	Budowa, oddawanie do użytku i awarie – warunki rozpoczęcia budowy, oddania do użytku, awarie, w tym katastrofy, rozbiórki
3-Utr	Utrzymanie nieruchomości i ewidencja – utrzymanie i eksploatacja obiektów, gospodarka nieruchomościami zabudowanymi
	OGÓLNE WARUNKI REALIZACJI – OWR
4-Zam	Zamówienia i dostawy – zamawianie robót budowlanych, ogólne warunki dostaw i transportu, umowy i podzlecenie
5-Rob	Roboty budowlane – warunki wykonania robót budowlano-montażowych, uprawnienia do kierowania i nadzorowania
6-Odb	Odbiory robót – warunki i procedury odbiorów robót i obiektów, nadzór inwestorski i nadzór państwowy oraz inspekcje i gwarancje
	OGÓLNE WYMAGANIA KWALIFIKACYJNE – OWK
7-Wyr	Wyroby budowlane – klasyfikacja wyrobów budowlanych i wymagania dot. materiałów i wyposażenia techn., ich producentów, dostawców
8-Kwa	Kwalifikacje zawodowe – klasyfikacja zawodów i specjalności, ramy kwalifikacji pracowników i wykonawców specjalistycznych
9-Spr	Sprzęt budowlany – klasyfikacja maszyn i sprzętu budowlanego, wymagania wobec niego oraz producentów i dostawców

na aspekt urbanistyczny i architektoniczny, łącząc te dwa odmienne zagadnienia w jednym dyskusyjnym opracowaniu o nazwie projekt urbanistyczno-architektoniczny dla którego reszta treści zdaje się być dodatkiem, którego znaczenie nie jest należycie rozumiane. Kierunek zmian projektu w roku 2017 nie jest publicznie znany.

4. Struktura ustawy głównej budownictwa, a więc jego kodeksu

To, czy kodeks ma być jedną ustawą, nie musi być uznane za przesądzone, zwłaszcza że przecież **mowa o potrzebie zmiany stukilkudziesięciu ustaw**. Są w tej puli ustawy kilkudziesięciostronicowe, jak też kilkustronicowe i pytanie czy można stworzyć jedną ustawę regulującą całe budownictwo jest ciągle jeszcze otwarte. Aby całe zadanie było w ogóle możliwe, potrzebne jest przyjęcie pewnej nadrzędnej struktury logicznej, którą syntetycznie przedstawia rysunek 1, jako pewną konstrukcję logiczną zagadnień.

Na mocy badań i dociekań naukowych proponuje się aby **Polski Kodeks Budowlany – PKB** za swą strukturę przyjął układ oparty logicznie na systemie dziesiętnym i częściach trójdzielnym o strukturze zupełnej, tj. zamkniętej, gdyż wyczerpującej. Występuje ona na 3 zasadniczych poziomach, przy czym w treści ustawy głównej kodeksu przedstawiono 2 najwyższe, choć każdy z działów zawierać musi rozbudowaną strukturę wewnętrzną i trójdzielną struktura daje szansę na systemowe ujęcie treści **wg podejścia wejście-proces-wyjście**.

Koncepcja ustawy w roku 2016 była wstępnie przedstawiona do użytku wewnętrznego PIIB w wersji 4, a teraz jest po raz pierwszy opisywana publicznie, przy czym w roku 2014 była zapowiedziana w czasopiśmie Izby Projektowania Budowlanego i w czasopiśmie Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa [14], jako taka przywoływana też w biuletynie Polskiego Wydawnictwa Naukowego. Całość dyskutowano na XIX Warsztatach Nadzoru Inwestycyjnego Wałcz 2017.

Najogólniej rzecz ujmując wersję 5 przedstawia tabela 1, gdzie użyto numeracji z jednocyfrowymi liczbami arabskimi 0–9 dla uwidatnienia układu dziesiętnego superdziałów, choć liczby rzymskie I–X byłyby adekwatne, nie kolidując z klasyczną strukturą zgodną z polską techniką legislacyjną.

Układ 3 działów głównych **wg podejścia produkt-procesy-zasoby** jest podstawą.

Przedstawiona struktura jest niezależna od rodzaju obiektu budowlanego, a trójpodział przejawia się w podziale na część produktową (1–3), część procesową (4–6) i część zasobową (7–9), przy czym każda z nich dzieli się na 3 części wg obecnie przyjętego podejścia trójdzielnego, a całość reprezentuje 3 części **wg podejścia zasoby-procesy-produkt**. Naczelnym elementem jest produkt budowlany zwany w prawie obiektem budowlanym a powyżej podstawy całego ładu.

5. Struktura głównych rozporządzeń wykonawczych ustawy

Dla zapisów szczegółowych przewidziane są zwykle standardowo tzw. rozporządzenia wykonawcze i zaproponowano także podział dziesiętny w tabeli 2.

Zasadą jest trójpodział treści każdego z rozporządzeń w oparciu o proponowaną strukturę **wg podejścia obiekty-elementy-komponenty**, jak w tabeli 3, przy czym dotyczy to także rozporządzenia oznaczonego na roboczo jako zerowego, gdzie obiekty 9 typów (1–9) występują w kontekście wzajemnych relacji, także odległościowych. W tym sensie rozporządzenie to obejmuje szczegółowe zasady planowania przestrzennego wspólne dla wszystkich obiektów, bardziej szczegółowe niż założenia i zasady zawarte w ustawie. Zagadnienia dotyczące poszczególnych obiektów nie zaliczone do tzw. planowania przestrzennego, ale do projektowania sensu stricto przedstawiono jako część rozporządzeń wykonawczych.

Przez elementy, w przypadku budynków, rozumie się przegrody warstwowe, np. całe ściany, ale także inne elementy konstrukcji nie będące przegrodami. Przez komponenty rozumie się tu wyroby budowlane lub ich zestawy, ale w stanie już po wbudowaniu. Komponent jest z założenia częścią składową elementu, natomiast pojęcia wyrobu użyto wcześniej, w tabeli 1. Struktura ta jest bardziej rozbudowana niż propozycje powstałe w łonie ITB [16], jednakże można nawiązać do ówczesnych rozwiązań, choć dotyczyły one jedynie budynków, i uwzględnić poza tym dokonania COBRTI i GDDKiA.

**Tabela 2.** Układ rozporządzeń dotyczących obiektów budowlanych z komentarzem (opracowanie własne)

Kod ident.	WARUNKI TECHNICZNE, JAKIM POWINNY ODPOWIEDZIEĆ OBIEKTY BUDOWLANE ORAZ ICH USYTUOWANIE
0-WZ	Warunki zabudowy i zagospodarowania terenów budowlanych – ład przestrzenny, zasady podziału gruntów, nieruchomości
1-WB	Budynki i kubaturowe budowle nadziemne oraz ich usytuowanie – w tym podziemna budynków, jako część integralna nadziemia
2-WM	Mosty i podziemne budowle komunikacyjne oraz ich usytuowanie – mosty, wiadukty, tunele i inne obiekty, większe przepusty itp.
3-WD	Drogi samochodowe, ulice, węzły komunikacyjne oraz ich usytuowanie – lotniska w pojęciu węzłów komunikacyjnych, mniejsze przepusty itp.
4-WK	Linie komunikacyjne szynowe, węzły, stacje kolejowe oraz ich usytuowanie – drogi kolejowe, tramwajowe, a więc drogi żelazne
5-WH	Budowle hydrotechniczne i gospodarki wodnej oraz ich usytuowanie – niebawem strategiczne dla Polski, w tym jazy, zapory itd.
6-WS	Sieci sanitarne i urządzenia ochrony środowiska oraz ich usytuowanie – wszelkie sieci zewnętrzne poza zaliczanymi do klasy E, P i I
7-WE	Sieci elektroenergetyczne i telekomunikacyjne oraz ich usytuowanie – w tym stacje trafo, np. kontenerowe nie będące budynkami
8-WP	Sieci przesyłowe paliw płynnych i gazowe oraz ich usytuowanie – obecnie oddzielne rozporządzenia, ale strategicznie powiązane
9-WI	Obiekty specjalnego przeznaczenia oraz ich usytuowanie – <i>de facto</i> kategoria inne, a główne obiekty zastrzeżone

Tabela 3. Struktura rozporządzenia dotyczącego planowania przestrzennego (opracowanie własne)

Kod ident.	WARUNKI ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENÓW BUDOWLANYCH
1-PK	Ład przestrzenny na szczeblu krajowym – planowanie przestrzenne ponadregionalne przy uznaniu specyfiki regionów, województw i postanowień kpzk
2-PR	Planowanie przestrzenne regionalne – zasady planowania przestrzennego w gminach i powiatach przy uwzględnieniu planów niższego i wyższego rzędu
3-PL	Planowanie przestrzenne lokalne – procedury lokalizowania poszczególnych obiektów budowlanych w planach miejscowych ogólnych i szczegółowych

Tabela 4. Struktura rozporządzeń 1–9 dotyczących obiektów budowlanych (opracowanie własne)

Kod ident.	WARUNKI TECHNICZNE, JAKIM POWINNY ODPOWIEDZIEĆ OBIEKTY BUDOWLANE ORAZ ICH USYTUOWANIE
1-OB	Obiekty budowlane – klasyfikacja, funkcje, wymagania wobec obiektów z systemami instalacyjnymi, relacją z otoczeniem bliskim, w tym elewacjami
2-EO	Elementy obiektów – wymagania wobec elementów warunkujące cechy obiektu, np. przegrody warstwowe, poszczególne instalacje obiektowe
3-KB	Komponenty budowlane – wymagania wobec komponentów warunkujące cechy elementów – np. prefabrykaty, jak również montowane urządzenia

Tabela 5. Ogólna kategoryzacja obiektów budowlanych i budów (opracowanie własne)

Klasy obiektów i budów	Obiekty proste (klasa 1)	Obiekty średnio-złożone (klasa 2)	Obiekty złożone (klasa 3)
Budowa mała (klasa 1)	K1	K4	K7
Budowa średnia (klasa 2)	K2	K5	K8
Budowa duża (klasa 3)	K3	K6	K9

6. Kategoryzacja obiektów budowlanych i ich wymagań

Zaproponowana struktura podziału rozporządzeń na 9 grup obiektów budowlanych jest to swoista **typologia obiektów budowlanych**, która może uzupełnić inne, w tym dwie istniejące klasyfikacje wprowadzone do polskiego prawa, a więc Klasyfikację Obiektów Budowlanych (obecnie PKOB) i Klasyfikację Środków Trwałych (KŚT), ponadto CPV i dawne PL/SfB. W prawie budowlanym stosowana jest załączona do ustawy klasyfikacja obiektów (30 kategorii) na potrzeby legalizacji samowoli i wskazane byłoby nawiązanie do klasyfikacji wg podejścia rodzaj-klasa-funkcja w ujęciu Ewidencji Gruntów i Budynków.

Wobec różnorodności obiektów budowlanych w ramach poszczególnych 9 typów konieczna jest pewna ogólniejsza **kategoryzacja obiektów budowlanych** na potrzeby precyzowania zasad postępowania z nimi w kontekście projektowania, wykonawstwa, nadzoru, jak i późniejszych faz cyklu życia obiektów. Podstawę kategoryzacji przedstawia tabela 5, gdzie jako klucz przyjęto kryterium złożoności obiektów budowlanych w 3 klasach oraz kryterium złożoności budo-

wy w sensie BiOZ w 3 umownych klasach.

Komórki w tabeli 5 bliżej jej prawego dolnego naroża (K6, 8 i 9) dotyczą projektów o najwyższym stopniu złożoności, powyżej (K3, 5 i 7) na przekątnej to średnia złożoność, a obiekty w lewym górnym narożu (K1, 2 i 4) to obiekty proste, gdzie K1 to projekty szczególnie proste mogące być wyróżnionymi, jak np. budynki jednorodzinne. **Nieuwidoczona dziesiąta kategoria K0 to obiekty nie wymagające pozwolenia/zgody na budowę z uproszczoną dokumentacją.** Istotny jest przydział obiektów do klas konsekwencji CC, klas niezawodności RC, poziomów nadzoru DSL i poziomów inspekcji IL w ujęciu norm PN/EN/ISO.

Kryterium złożoności technicznej obiektu poświęcono częściowo artykuł [12] w kontekście uprawnień do projektowania i dyskusję merytoryczną w ramach XIV Warsztatów Nadzoru Budowlanego Wałcz 2012. Podział obiektów według ich wielkości z kryteriami złożoności proponuje się oprzeć o zidentyfikowane kryteria [13] tak, aby budową dużą była budowa obiektu o pracochłonności przekraczającej 10 000 roboczodni lub z większą niż 10 liczbą wykonawców. Na podstawie analiz pracochłonności wiadomo, że granicę 10 000 roboczodni przekraczają budynki o kuba-

**Tabela 6.** Kluczowe problemy projektowania budowlanego w ujęciu systemowym (opracowanie własne)

Kod id.	Kluczowe problemy projektowania – z opcjonalnym kontekstem BIM
	Podstawowe problemy projektowania obiektu budowlanego – model produktowo-zasobowy 3D BIM z analizami powiązanymi
1-PWT	Definiowanie pomieszczeń i ich wyposażenia technicznego – w kontekście wymagań zamawiającego i PFU
2-EOI	Definiowanie elementów obiektu, w tym przegród warstwowych i instalacji – jako wyniku analizy oddziaływań wg pkt. 3
3-OZW	Analizy oddziaływań wewnętrznych i zewnętrznych z syntezą w pkt. 1 i 2 – w kontekście konstrukcji i systemów instalacji
	Podstawowe problemy projektowania procesów z zasobami – model procesowo-zasobowy 3D PMS integrowany do postaci 6D BIM
4-HLB	Harmonogram logistyczny budowy – integrowalny z kosztorysem i z pkt. 7 w kontekście zagrożeń bezpieczeństwa
5-KZM	Kosztorys z zestawieniem materiałów – integrowalny ze specyfikacją i pkt. 8 w kontekście kosztów napraw planowych
6-SBW	Specyfikacja bezpiecznego wykonania – integrowalna z harmonogramem i pkt. 9 w kontekście jakości projektowanej obiektu
	Podstawowe problemy analizy i oceny rozwiązania projektowego – ocena wewnętrzna lub zewnętrzna powiązana z analizami pkt. 1–3
7-RNO	Raport niezawodności obiektu – z rejestrem ryzyk pozostałościowych do planu BOZ na potrzeby budowy i remontów
8-IOO	Instrukcja obsługi obiektu – z analizą kosztów w cyklu życia obiektu LCC na potrzeby utrzymania i eksploatacji
9-OZO	Ocena zrównoważenia obiektu – z analizą wartości użytkowej, ChE i OOŚ, na potrzeby certyfikacji obiektu
	Dokumentacja zwarta jako opracowanie z modelem BIM – dokumentacja w fazie przed budową, w fazie budowy i po jej zakończeniu
0-DP*	Dokumentacja projektowa*: K – kontraktowa, B – budowy i P – powykonawcza

* dokumentacja kontraktowa, jako pojęcie szersze niż dokumentacja przetargowa

turze ponad 30 000 m³ czy obiekty komunikacyjne o długości ponad 100 m. Szczegółowej kategoryzacji obiektów nie sposób tu w całości przedstawić, ale podstawą są 3 klasy złożoności ich formy, konstrukcji i wyposażenia.

7. Dokumentacja projektowa jako fundament wykonawstwa

Kluczowym elementem współczesnego budownictwa jest planowanie oraz dokumentacja temu służąca zwana projektową. W 4 wersjach polskiego prawa nazewnictwo tej dokumentacji ulegało zmianom, a obecnie proponowane byłoby odstępnie od określenia projekt na rzecz pojęcia **dokumentacja projektowa** jako zwartego zbioru poszczególnych opracowań wzajemnie powiązanych przy naczelnym założeniu, że celem dokumentacji jest jej zastosowanie w procesie budowy w myśl ujęcia profesora Gasparskiego, że **projektowanie to koncepcyjne przygotowanie działań. Nie jest celem dokumentacji uzyskiwanie pozwolenia na budowę, która to procedura służy zapewnieniu należytej realizacji przez fakt wcześniejszego przedłożenia dokumentacji, także na potrzeby dowodowe na wypadek awarii oraz wad prawnie nieakceptowanych, i na potrzeby audytów.** Szczególnym rodzajem dokumentacji jest dokumentacja powykonawcza, która nie służy wykonawstwu i w wąskim rozumieniu nie jest dokumentacją projektową, natomiast w szerszym tak. Projekt (przedsięwzięcie) wymaga różnych rodzajów dokumentacji projektowej, najpierw dla potrzeby budowy obiektu, a następnie na potrzeby eksploatacji i utrzymania. W tym sensie dokumentacja projektowa jest pojęciem szerokim obejmując cykl życia obiektu aż do planowanej w końcu rozbiórki wraz z rekultywacją terenu. Rodzaje dokumentacji projektowej wynikają z funkcji, jakiej służą. Kluczowe znaczenie ma tzw. **dokumentacja techniczna obejmująca rysunki i obliczenia, raporty i wykresy, wy-**

Tabela 7. Ogólna struktura standardów projektowania (opracowanie własne)

1.1-Dan	Dane do projektowania – dane geodezyjne, geotechniczne, warunki przyłączeniowe, obowiązki instytucji i gestorów mediów, formy uzgodnień
1.2-Pro	Projektowanie budowlane – procedury projektowania, wymagania wobec projektantów i sprawdzających oraz nadzorujących, prawa i obowiązki
1.3-Dok	Dokumentacja projektowa – zawartość dokumentacji finalnej i jej stadia, standardy Open BIM i model oraz archiwizacja i zasady dostępu, audyty

kazy i zestawienia, opisy i oświadczenia, przy czym na potrzeby regulacji założono konieczność sprecyzowania obligatoryjnych składników dokumentacji. Aby uznać, że dokumentacja projektowa urzeczywistnia stawiane przed nią cele, powinna obecnie rozwiązywać **10 kluczowych problemów** przedstawionych w tabeli 6 jako problemów wzajemnie powiązanych, w 3 grupach zagadnień 1–3, 4–6, 7–9. Proponuje się **3 odmiany dokumentacji: uproszczoną, podstawową i rozszerzoną**, domyślnie jednostadialną, zależną od kategorii obiektu, także w kontekście inwestycji przemysłowych [17]. Poza rozporządzeniami dotyczącymi obiektów budowlanych konieczne są zapisy regulujące podstawowe zasady projektowania i standardy dokumentacji projektowej. Proponowany schemat ogólny oparty na systemowym ujęciu **wg podejścia wejście-proces-wyjście** przedstawiono w tabeli 7 i struktura powinna zostać ujęta także w ustawie. Dla koncepcji nowego ładu konieczne jest, aby wbudować w nią **podejście BIM w wydaniu znanym jako Open BIM, tj. opartym na wymianie danych z użyciem otwartego formatu wymiany danych IFC** [15]. Minęły już 2 lata od zalecanego w 2014 roku w 3 dyrektywach 2014/23–25/UE dwuletniego czasu na sformalizowanie tych rozwiązań. Jak dotychczas jest tylko ogólny zapis dotyczący tzw. dokumentacji elektronicznej w ustawodawstwie zamówień publicznych.



Zupełny brak tych zagadnień w projekcie przyszłego kodeksu jest symptomatyczny. Tabela 6 zawiera wątek BIM.

8. Problemy zlecania i realizacji projektów w budownictwie

Pomijając obecnie zagadnieniem jest problematyka systemów zlecania robót budowlanych z wyjątkiem systemu zamówień publicznych, które to również powinny zostać uwzględnione w kodeksie budowlanym, tak jak ma to miejsce **w krajach rozwiniętych, gdzie tematyka inwestycji budowlanych traktowana jest jednolicie, nie uzależniając wymaganego porządku od źródła finansowania, ale od miejsca realizacji!** Polskie prawo zamówień publicznych kieruje się troską o należyty opis przedmiotu zamówienia, która niestety umyka twórcom kodeksu.

Obecnie wiele zagadnień regulowanych jest jedynie ogólnie w różnych ustawach, będąc podstawą interpretacji i sporów oraz wykładni, która się rozrasta. Dotyczy to w szczególności problematyki elementarnej, jak np. zaliczenia umowy o budowę obiektu do ogólnych kategorii umów o roboty budowlane, o dzieło czy umowy zlecenia wymagającej odwoływania się do postanowień TK, SN czy KIO, a ponadto do pojęć z dawnych polskich OWRI czy nawet FIDIC.

Krytyczną dla systemów zamawiania i realizacji przedsięwzięć jest metodyka wynagradzania, która obejmuje z teoretycznego punktu widzenia 2 podstawowe przypadki, tj. wynagrodzenie stałe, a więc ryczałt i wynagrodzenie zwane kosztorysowym. Jest też przypadek mieszany z premią motywacyjną opartą na kosztorysie. Podstawowe znaczenie ma przyjęcie powszechnie akceptowanej podstawy wyznaczania wynagrodzenia wymaganej w każdej dokumentacji. Jeśli chodzi o systemy zlecania to **podstawowe znaczenie ma system znany jako projektowanie-przetarg-wykonawstwo,** znany jako DBB i mający zastosowanie system projektowanie i wykonawstwo, znany jako DB i inne. Są one znane w polskim budownictwie, ale nie ma ich uregulowań poza PZP. W przypadku budownictwa mieszkaniowego w Polsce nie rozróżnia się rynku nieruchomości od rynku usług budowlanych, np. w kontekście ceny mieszkań.

Kodyfikacja podstawowych systemów na elementarnym choćby poziomie, nieco bardziej szczegółowo niż zasady zawarte w Kodeksie cywilnym, jest szansą na zredukowanie ryzyk, jakie rodzi niepewność wynikająca z niedoprecyzowania przedmiotu zlecenia. Trzeba tutaj stwierdzić, że prawo budowlane nie zawiera nawet wymogu opracowania wiążącego przedmiaru robót, a **obecna wersja projektu czyni z dokumentacji bardzo ogólne opracowanie, które samo w sobie niesie ryzyko w różnych obszarach,** powodując liczne skutki negatywne, w tym także redukcję jakości i produktywności polskiego budownictwa.

W celu poprawy sytuacji zaproponowano **ogólne warunki realizacji,** które po doprecyzowaniu, w zgodzie z zapisami KC, stworzą bardziej szczegółowe ramy działania, obejmując też **ogólne warunki wykonania i odbioru robót,** gdyż obecne opracowania ITB nie dorównują tym, jakie ITB wydało jeszcze w roku 1989 pod auspicjami ministerstwa.

Przedstawiona struktura kodeksu ma na względzie dobro państwa, jak również wszystkich odbiorców w ujęciu **użytkownik-właściciel-zamawiający.**

9. Podsumowanie

Charakter tej publikacji nie pozwala przedstawić całości złożonego systemu, ale kluczem do sukcesu jest struktura całego dzieła i cele godne wyzwania, jakie przed nami stoją w kontekście roku 2020. Wtedy kraj nasz stanie przed ujemnym bilansem płatności unijnych, a większość celów trzydziestolecia III RP oczekiwać będzie urzeczywistnienia. Polski Kodeks Budowlany może pomóc.

Zaproponowana struktura Polskiego Kodeksu Budowlanego może stać się wzorem dla Europejskiego Kodeksu Budowlanego, mogącego powstać za polskim przykładem i np. przy udziale europejskiego konsorcjum CEBC z GUNB na forum europejskiego stowarzyszenia ESCL, w którym obecnie brak jest jedynie polskiej reprezentacji. Europejskie prawo budowlane badano przed laty [9, 11].

BIBLIOGRAFIA

- [1] Biliński T., Uwarunkowania prawno-organizacyjne działalności budowlanej, *Przegląd Budowlany* 10/2001, str. 4–10
- [2] Biliński T., Prawo budowlane wczoraj i dziś, *Przegląd Budowlany* 2/2009, str. 24–29
- [3] Celińska-Mysław M., Wiatr T., Planowanie budowlanych przedsięwzięć inwestycyjnych w ujęciu zrównoważonym, *Zeszyty Naukowe Polskiego Towarzystwa Ekonomicznego* 6/2017, str. 16–25
- [4] Czarnecki L., Tworek J., Wall S., Budownictwo zrównoważone w Polsce, *Inżynier Budownictwa* 3/2012, str. 24–28
- [5] Niewiadomski Z. – red., Kodeks budowlany. Tezy do projektu ustawy autorstwa zespołu profesora Zygmunta Niewiadomskiego z SGH w Warszawie, WSPiA, Przemyśl, 2010
- [6] Niewiadomski Z., Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. LexisNexis, Warszawa, 2003
- [7] Opinia z 5 grudnia 2016 r. o projekcie ustawy – Kodeks urbanistyczno-budowlany, Rada Legislacyjna przy Prezesie Rady Ministrów, radalegisacyjna.gov.pl
- [8] Organizacja procesu budowlanego w wybranych krajach europejskich, Warszawa, 23 czerwca 2010 r. Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, www.gunb.gov.pl
- [9] Pedro, J.B., Meijer, F., Visscher, H., Technical building regulations in EU countries: A comparison of their organization and formulation. CIB World Congress 2010, Building a Better World, maj 10–13, 2010, Salford UK
- [10] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 305/2011 z dn. 9 marca 2011 r. ustanawiające zharmonizowane warunki wprowadzania do obrotu wyrobów budowlanych i uchylające dyrektywę Rady 89/106/EWG
- [11] Study into Self Confirmation in Building Control in Europe. BCR maj 2010, wydanie 1
- [12] Wiatr T., Ograniczoność projektowych uprawnień budowlanych, *Wiadomości Projektanta Budownictwa* 2/2012, str. 17–21
- [13] Wiatr T.: Bezpieczeństwo w budownictwie. Planowanie obiektów i ich budowy na tle praktyk UE. Norma BHP.pl – 2013, nr 2, str. 32–38
- [14] Wiatr T., Kodyfikacja prawa budowlanego – kardynalne uwagi krytyczne, *Inżynier Budownictwa* 1/2014, str. 19–23
- [15] Wiatr T., Sikorski A., Integracja oprogramowania klasy Open BIM w inżynierii projektów budowlanych. *Biuletyn Wojskowej Akademii Technicznej* – 2016, tom 65, str. 177–192
- [16] Wierzbicki S. M., Zieleniewski S., Sieczkowski J., Propozycja nowej formuły przepisów techniczno-budowlanych dotyczących budynków, *Inżynieria i Budownictwo* 9/2009, str. 479–483
- [17] Żywica R., Kijak M., Pogląd na wybrane zagadnienia procesu inwestycyjnego. *Przegląd budowlany* 4/2004, str. 32–35