



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, 18 grudnia 2024 r.

L.dz. 319/KRIA/2024/w

Pani
Magdalena Małgorzata Kołodziejczak
Posel na Sejm RP
Przewodnicząca Podkomisji stałej do spraw
budownictwa, gospodarki przestrzennej
i mieszkaniowej oraz poczty

Serdecznie dziękuję Pani Posel za zorganizowanie kolejnego spotkania Podkomisji stałej do spraw budownictwa, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej oraz poczty, poświęconego nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2023 r., poz. 1688).

Dyskusja i wymiana doświadczeń, a przede wszystkim zaprezentowanie konkretnych propozycji rozwiązań jest niezbędne, aby nowe narzędzia planistyczne spełniały przypisane im funkcje. Niestety do tej pory nie przygotowano propozycji zmian mających zapobiegać problemom, na które Izba Architektów RP wskazywała w toku procesu legislacyjnego. Licząc, że nasze propozycje zostaną poddane analizie, przesyłamy poniżej stanowisko co do węzłowych problemów systemu planowania. Propozycje te już w lipcu br. przekazaliśmy na ręce Pana Ministra Krzysztofa Paszyka.¹ Wcześniej prezentowaliśmy je na etapie rządowego oraz sejmowego procesu legislacyjnego. Nie można pominąć wpływu zmienionej ustawy na dynamikę na rynku inwestycyjnym. Cały czas stoimy na stanowisku, że konieczne jest utrzymywanie równowagi pomiędzy najważniejszą kwestią utrzymania ładu przestrzennego a definiowaniem nowych terenów pod zabudowę lub ich przedefiniowaniem.

DEFINICJE LEGALNE

W pierwszej kolejności należy odnieść się do definicji legalnych, które determinują klarowność całego aktu. Krajowa Rada Izby Architektów postuluje przywrócenie w art. 2 ustawy definicji „obszaru przestrzeni publicznej” (poprzednio art. 2 pkt 6 ustawy). Pozwoli to włączyć ją do katalogu inwestycji Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego objętych umową urbanistyczną (patrz art.37ea). Skoro elementami inwestycji uzupełniającej mogą być obiekty sportu, rekreacji i zieleni publicznej to publicznie dostępne place, skwery lokalne, „ryneczki”, bazarki też powinny być dopuszczone jako ważna część partycypacji publiczno-prywatnej.

KOMISJE URBANISTYCZNO-ARCHITEKTONICZNE

Komisje urbanistyczno-architektoniczne są organami doradczymi organów samorządu terytorialnego (art. 8 ustawy). KRIA RP postuluje zwiększyć ich znaczenie w procesie tworzenia aktów planowania przestrzennego. Należy zwrócić uwagę na skład komisji adekwatny do nazwy i zadań. Docierają do nas sygnały o powoływaniu komisji bez architektów. Nie tylko nazwa komisji jest tutaj uzasadnieniem, ale także konieczność fachowej, technicznej i przestrzennej weryfikacji aktów planowania przestrzennego oraz ZPI pod kątem ich wykonania w projekcie budowlanym i analizie

¹ Pismo KRIA RP z 19.11.2024 r., l.dz. 193/kria/2024/w.

skutków wprowadzanych regulacji. Użyte w art. 8 ust. 6 sformułowanie „osób o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego” jest otwarte, subiektywne i nie daje gwarancji należytego przygotowania członków takich komisji. Właśnie w tym miejscu należy zwrócić uwagę na architektów, którzy bezwzględnie muszą być członkami komisji. KRIA RP postuluje, aby połowę składu komisji stanowiły osoby rekomendowane przez stowarzyszenia branżowe i samorządy zawodowe.

PLAN OGÓLNY

art. 13 a ust. 4 p.2 a

Fakultatywne, a nie obligatoryjne określanie w planie ogólnym obszarów uzupełnienia zabudowy oraz obszarów zabudowy śródmiejskiej (art. 13a ust. 4 pkt 2 lit. a i b) jest błędne. Taka regulacja może doprowadzić do wykluczenia z możliwości uzyskania zasad zabudowy terenów nieobjętych planami miejscowymi. Ponadto obligatoryjne ustalenie obszarów zabudowy śródmiejskiej zapobiegnie niezrozumiałej sytuacji, w której obecnie funkcjonujące, faktyczne śródmieścia mogą zostać pominięte w systemie i aktach planistycznych. W sytuacji braku terminów na uchwalenie planów miejscowych, ale także ograniczeń w ich uchwalaniu w 2025 roku, wynikających chociażby z dużego zaangażowania w opracowaniu planów ogólnych, ustalanie warunków zabudowy będzie bardzo potrzebnym elementem systemu. Szczególnie, że ustawa wprowadza wyraźne regulacje zapobiegające zbyt szerokiemu ich stosowaniu.

art.27 a

Treść art. 27a wymaga zmiany, gdyż może rodzić wątpliwości interpretacyjne, co do możliwości uchwalenia planu lub jego zmiany do czasu upływu terminu na wydanie przez wojewodę rozstrzygnięcia nadzorczego dotyczącego uchwały w sprawie planu ogólnego albo jego zmiany. Wyjaśnienia Ministra Rozwoju i Technologii, zawarte w odpowiedzi na interpelację poselską nr 43, dotyczące konieczności łącznego stosowania art. 27a oraz przepisu przejściowego zawartego w art. 67 ust. 3 pkt 2 ustawy nie są w tym zakresie wystarczające.²

WARUNKI ZABUDOWY

Według obecnego brzmienia ustawy wymagania dotyczące nowej zabudowy ustala się na podstawie sposobu zabudowy działki sąsiedniej (art. 61 ust. 1 pkt 1 ustawy). Te kontynuowane parametry to cechy i wskaźniki kształtowania zabudowy, intensywność wykorzystania terenu, gabaryty, forma architektoniczna, linia zabudowy. O ile linia zabudowy, gabaryty i forma architektoniczna są możliwe do ustalenia w analizie urbanistycznej na podstawie faktycznej zabudowy i dostępnych materiałów dowodowych dla obszaru analizowanego i działki sąsiedniej, to pozostałe wskaźniki (intensywność, powierzchnia biologicznie czynna czy liczba miejsc parkingowych) są trudne, a wręcz niemożliwe do ustalenia. IARP sygnalizowała ten problem w uwagach do projektu rozporządzenia w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dlatego ponownie zwracamy uwagę, że wszystkie ustalenia wskaźnikowe powinny być ustalane na podstawie zapisów planu ogólnego, a nie działki sąsiedniej, tak jak ma to miejsce w przypadku funkcji. Nasze spostrzeżenia co do trudności tych ustaleń i gromadzonych dowodów potwierdzają się w trakcie wymiany doświadczeń z organami II instancji z pierwszego okresu działania ustawy.

ZINTEGROWANY PLAN INWESTYCYJNY

Obok uwag szczegółowych przedstawionych wyżej, najistotniejsza jest postulowana na wszystkich etapach procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy zmiana dotycząca **ZINTEGROWANEGO**

² Pismo MRiT z dnia 4 stycznia 2024 r., znak DPR-II.054.10.2023.

PLANU INWESTYCYJNEGO. Pozwoli ona właściwie umiejscowić to narzędzie w systemie prawa i nadać mu formę, która zgodna będzie z charakterem prawnym tego opracowania.

Zmiana stanowi bardzo ważny postęp w dziedzinie planowania przestrzennego. Wprowadza faktyczne, niestosowane dotychczas **narzędzie urbanistyki operacyjnej**. ZPI (który postulujemy adekwatnie do roli nazwać Zintegrowanym Projektem Inwestycyjnym) na podstawie opracowanej koncepcji urbanistyczno-architektonicznej w formie uchwały, pozwoli bardzo szybko, systemowo przekształcać tereny nieinwestycyjne i to nie tylko w odniesieniu do inwestycji mieszkaniowej. Daje też szansę szybkiego zmieniania ustaleń i zmiany planu. Jak wiadomo procedura uproszczona do takiej szybkiej zmiany istotnych ustaleń planu jest nieprzydatna. Propozycja łączy cechy ustawy z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (wniosek, koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, uchwała) z elementami systemu (zgodność z planem ogólnym). Jednocześnie utrzymano walor zapisanej w ustawie umowy urbanistycznej poprzez dwuetapowe negocjacje, ułatwiając wprowadzenie kryteriów proporcjonalnie wiążących ją z wielkością inwestycji. ZPI do czasu uchwalenia planu ogólnego powinien dawać możliwość wykorzystywania niezgodnie ze studium terenów poprodukcyjnych, pokolejowych, popocztowych.

ETAP 1 Taki ogólny zarys **wniosku**, który w formie opisowej i graficznej będzie przypominał wniosek o ustalenie warunków zabudowy, może być podstawą zgody rady gminy na sporządzenie ZPI. Zanim to jednak nastąpi inwestor wystawia dla wójta, burmistrza prezydenta **promesę do umowy urbanistycznej**. Taka wstępna umowa jest załącznikiem do wniosku. Po zgodzie (w formie uchwały rady gminy podjętej w terminie 60 dni) inwestor może przystąpić do opracowania koncepcji. Czas przygotowania koncepcji do ZPI nie powinien być krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 9 miesięcy. Co oznacza, że uchwałę w sprawie zgody na ZPI po 9 miesiącach będzie można wygasić, jeśli inwestor nie dostarczy koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

ETAP 2 Jedną z zalet ZPI jest możliwość realizacji inwestycji w partnerstwie finansowym gminy i inwestora prywatnego. Już stało się oczywiste, że umowa urbanistyczna nie może być oderwana od wartości inwestycji i potencjalnych możliwości zabudowy (IARP wskazywała to w toku procesu legislacyjnego nowelizacji ustawy). Te potencjalne możliwości wynikają z planu ogólnego. Umowę należy zdefiniować tak by opierała się na zasadzie proporcjonalności i była zawierana (np. w formie promesy wystawionej przez inwestora) na początku procesu, po ustaleniu przez inwestora założeń ekonomicznych.

ETAP 3 Jeśli mamy uzgodniony zakres i wartość (wstępną) umowy urbanistycznej to inwestor ma pewność, że nie będzie to przeszkodą w kontynuacji prac projektowych, które wymagają sporego nakładu pracy uprawnionego architekta. W tym momencie przystępuje do najważniejszego opracowania. **Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna** to projekt, który wielostopniowo prowadzi do wizualizowania zasad zagospodarowania terenu. Jego podstawową formą jest model 3D ukazujący formę architektoniczną i gabaryty budynków, ich wzajemne odległości (np. warunków technicznych), a także najważniejsze elementy zagospodarowania terenu (tereny zieleni, rekreacji, dojścia i dojazdu). Przygotowanie takiej koncepcji wymaga bardzo dobrej znajomości przepisów technicznych, a nawet wielobranżowego uzgodnienia w zakresie uzbrojenia terenu. Zakres i granice opracowania muszą obejmować połączenie z drogą publiczną oraz inwestycje uzupełniające przewidziane w umowie urbanistycznej. Uzupełnieniem części rysunkowej jest część opisowa określająca w zestawieniu bilans terenu, ale także **zestawienie** niezbędnych uzgodnień. Tych wynikających z ustawy o planowaniu, ale także tych, które będą konieczne na etapie uzyskania pozwolenia na budowę (postulujemy by uzgodnienie z WKZ przeprowadzać tylko wtedy, gdy ZPI jest opracowany na obszarach objętych ochroną bądź gminną ewidencją). Szczegółową treść i formę koncepcji może określać rozporządzenie, natomiast ustawa powinna określać, co koncepcja ma przedstawiać i rozwiązać.

ETAP 4 Tak opracowaną koncepcję inwestor przekazuje wójtowi, burmistrzowi, a ten **rozpoczyna zbieranie opinii i uzgodnień** (lista tych uzgodnień wymaga jeszcze weryfikacji art. 17 pkt 6 ustawy). Na

zakończenie tego etapu przeprowadza z udziałem inwestora konsultacje społeczne (forma konsultacji społecznych zapisana w art. 8e przy ZPI też powinna być szczególna, ponieważ koncepcja jest dla społeczeństwa sporządzona w sposób zrozumiały – wizualizacje [np. zbieranie uwag, panele eksperckie z udziałem projektanta]). Opinia miejskiej/gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej jako najbardziej merytorycznie przygotowanej do oceny całości, powinna zamykać ten proces.

ETAP 5 Po tym etapie następuje **podpisanie umowy urbanistycznej**, czyli zobowiązań (wzajemnych?) co do realizacji inwestycji uzupełniających. Jest to kontynuacja i doprecyzowanie wystawionej wcześniej promesy.

ETAP 6 Uchwała w sprawie ZPI stanowi najistotniejszy etap tego procesu. ZPI ze względu na swój charakter związania z konkretnym inwestorem umową cywilno-prawną nie może być aktem planistycznym generalnymi i abstrakcyjnym. Nie jest rolą inwestora, a organu wykonawczego gminy przygotowywanie projektu aktu prawa miejscowego. Jeśli nie uda się pozyskanie nieruchomości w okresie np. 1 roku od podjęcia uchwały o ZPI to wójt, burmistrz uchyla ją i przywraca do stosowania dotychczasowy MPZP. Podobnie, konieczny jest warunek terminowy uzyskania pozwolenia na budowę np. 2 lata.

Biorąc pod uwagę powyższe, wydaje się, że w ustawie Prawo budowlane konieczne będą zmiany przepisów. Z jednej strony przepisy upraszczające zatwierdzenie projektu zagospodarowania terenu (np. lokalizacja centralnego placu zabaw dla dzieci czy lokalizacja zjazdu będą już wskazane w koncepcji), a z drugiej strony przepisy weryfikujące realizację umowy urbanistycznej co najmniej na poziomie złożenia wniosku o pozwolenie na budowę.

ŁAD PRZESTRZENNY – WERYFIKACJA

Cały opisany proces podjęcia uchwały odbywa się w trójkącie: inwestor – architekt – prezydent. W tak przeprowadzonym procesie, w którym tylko architekt jest profesjonalnie przygotowany, ład przestrzenny gminy i akceptację społeczną zapewniają:

- Zgodność z planem ogólnym;
- Opinia komisji urbanistyczno-architektonicznej;
- Konsultacje społeczne.

Krajowa Rada Izby Architektów RP deklaruje pełną współpracę i wsparcie merytoryczne przy pracach nad nowelizacją ustawy oraz procesem legislacyjnym pozostałych aktów dotyczących procesu inwestycyjno-budowlanego, jak również zawodu architekta.

Piotr Fokeczyński, Architekt IARP

Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RP