

Kraków, 8 lutego 2016 r.
L.dz. 002/Ar-Ka/2016

Pan Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury i Budownictwa
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa
00-928 Warszawa
ul. Chałubińskiego 4/6
mail: kancelaria@mib.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

Stowarzyszenie zrzesza grupę zawodową architektów. Mając na względzie misję zawodu architekta, staramy się podejmować działania w sprawach istotnych dla społecznego i gospodarczego rozwoju Polski. Szanowny Panie Ministrze, kierujemy do Pana pismo, z nadzieją na współdziałanie w ramach kształtowania otoczenia prawnego związanego z prawem inwestycyjnym. Doświadczenie zawodowe architektów zrzeszonych w Stowarzyszeniu Ar-Ka, jest kapitałem, który mamy do zaoferowania, jako pomoc w tworzeniu nowych regulacji prawnych znanych pod hasłem „Kodeks budowlany”. Deklarujemy również gotowość uczestniczenia w bieżących pracach legislacyjnych zmierzających do uporządkowania, ujednolicenia, lub uproszczenia zapisów rozporządzeń wykonawczych ustawy prawo budowlane, czy ustawy o planowaniu przestrzennym. W polu naszych zainteresowań jest również ustawa o zamówieniach publicznych oraz ustawa prawo autorskie, a także akty prawne powiązane z budownictwem, ochroną zabytków i gospodarką przestrzenną. Od dawna zajmujemy się problemami związanymi z zapisami prawa, które są niejednokrotnie chaotyczne, nieczytelne, niespójne. Według naszej diagnozy takie prawo nie sprzyja rozwojowi gospodarczemu kraju. Uważamy, że obecny system prawny stwarza wiele barier, utrudniających lub uniemożliwiających prawidłowy rozwój gospodarczy i przestrzenny Polski. Poniżej postaramy się przedstawić kilka problemów, które dostrzegamy w ramach naszych działań zawodowych i związanych z realizacją celów Stowarzyszenia.

1. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Ustawa ta wprowadza szereg kosztownych i o niskiej efektywności procedur, stanowiących sztuczne bariery procesu inwestycyjnego. Należą do nich przede wszystkim procedury sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, procedury sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz procedury sporządzania decyzji o warunkach zabudowy.

1.1 Procedury sporządzania studium oraz planu miejscowego.

Problem 1: jednym z kluczowych problemów polskiej urbanistyki jest niedostatek właściwych instrumentów planistycznych. Obecne procedury nie sprzyjają efektywnemu zarządzaniu przestrzenią. Pomimo, iż przygotowywanie dokumentów planistycznych trwa nawet kilka lat, uchwalane studia i plany często nie pomagają w wykorzystywaniu lokalnego potencjału gospodarczego i kulturowego, natomiast prowokują sąsiedzkie konflikty, w tym poprzez niejednoznaczność i wadliwość merytoryczną.

Przyczyna: procedury sporządzania studium i planu miejscowego ignorują najważniejsze podmioty, tj. właścicieli działek, dla których dokumenty planistyczne są sporządzane:

- właściciele nieruchomości często nie wiedzą, że teren ich działek objęty jest działaniami planistycznymi (procedura nie przewiduje indywidualnego zawiadania właścicieli działek, chociaż niektórzy z nich mieszkają w innych miejscowościach niż położone są ich działki)
- właściciele nieruchomości mogą składać wnioski tylko na początku procedury planistycznej
- właściciele nieruchomości mogą wносить uwagi dopiero w końcowej fazie procedury planistycznej, tj. w momencie, w którym zakończono już prace nad projektem studium lub planu i projekt ten uzyskał niezbędne opinie i uzgodnienia.

Negatywny efekt: szczątkowa partycypacja lokalnego społeczeństwa w pracach planistycznych zwiększa prawdopodobieństwo, iż przyjęte ustalenia planistyczne rozminą się z realnymi potrzebami lokalnej społeczności.

Propozycja: rozwiązaniem poprawiającym efektywność planistyczną byłoby wprowadzenie obowiązku wykładania projektów studium i planów już na etapie sporządzania koncepcji (jeszcze przed fazą opinii i uzgodnień). Prowadzenie wówczas dyskusji publicznej miałoby głębokie uzasadnienie, ponieważ

pozwoliłoby na wyeliminowanie niekorzystnych rozwiązań już we wstępnej fazie działań planistycznych. Tak procedowany dokument planistyczny zyskałby realną szansę porządkowania zamierzeń inwestycyjnych lokalnej społeczności a ostateczny koszt jego sporządzenia okazałby się znacząco mniejszy niż obecnie.

Problem 2: jednym z istotnych problemów wielu gmin jest tzw. niewielkie pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego.

Przyczyna: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego rozstrzygając o wielu parametrach równocześnie, w tym o zakazie zabudowy niektórych nieruchomości – z natury swojej stają się dokumentami narażonymi na liczne protesty.

Negatywny efekt: gminy mając do dyspozycji tylko tak skomplikowane narzędzie stanowienia prawa miejscowego jak plan miejscowy – często albo rezygnują z procedowania takich planów albo działania planistyczne znacząco rozciągają w czasie. Trudno w takiej sytuacji o prowadzenie spójnej i skutecznej polityki zarządzania przestrzenią.

Propozycja: Rozwiązaniem poprawiającym efektywność planistyczną byłoby wprowadzenie możliwości uchwalania przez gminę prawa miejscowego ustalającego jeden parametr, przykładowo maksymalną wysokość zabudowy, wskaźniki miejsc postojowych czy też lokalizację na wybranym terenie zabudowy śródmiejskiej. Na danym terenie można by wówczas uchwalić jeden lub kilka aktów prawa miejscowego, które dodawałyby kolejno różne regulacje. Zmiana mogłaby polegać na usunięciu z art. 15.2. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym obowiązku ustalania w planie miejscowym wszystkich parametrów przestrzennych wskazanych w tym artykule. Zmiana prawa mogłaby także polegać na wprowadzeniu całkiem nowego dokumentu planistycznego, tj. „planu miejscowego jednego parametru”. Działanie takie pozwoliłoby gminie na prosty i tani sposób sterować zagospodarowaniem przestrzeni na jej terenie.

1.2 Procedura sporządzania decyzji wzięt

Problem: wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o ustaleniu lokalizacji celu publicznego – to przykład działań administracyjnych o wysokim stopniu nieprzewidywalności i komplikacji.

Przyczyna: przyczyną „nieprzewidywalności” procedury wydawania decyzji wzięt są nieprecyzyjne i niespójne przepisy prawa.

- **Art. 52.2** ustawy jw. zawiera nakaz złożenia we wniosku takich dokumentów, które są dla organu niewystarczające do oceny inwestycji w świetle wymagań opisanych w art. 61.1.3. (wg art. 52.2. wniosek winien zawierać określenie zapotrzebowania na wodę, energię itp., natomiast wg art. 61.1.2. organ winien sprawdzić czy istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego).

- **Art. 52.2.** ustawy jw. nakazuje określenia obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać, nie wskazując kryteriów przesądzających o istnieniu takiego oddziaływania (obszar ten nie jest tożsamy z „obszarem oddziaływania obiektu”, o którym mowa w ustawie Prawo budowlane – ponieważ pojęcia te brzmią odmiennie oraz ponieważ „obszar oddziaływania obiektu” z Pb został zdefiniowany tylko na potrzeby Pb)

- **Art. 50.2** oraz art. 59.1. ustawy jw. wskazując sytuacje wymagalności decyzji wzięt, podają niejasne kryteria (przepisy nie precyzują, co mogą oznaczać w ocenie urbanistycznej takie sformułowania jak zmiana zagospodarowania terenu, zmiana sposobu użytkowania obiektu budowlanego oraz zmiana formy architektonicznej).

- Żaden artykuł ustawy jw. nie zawiera nakazu upubliczniania treści wydawanych decyzji, tym samym są one znane jedynie wąskiemu kręgowi stron postępowania.

Przyczyną „komplikacji” procedury ustalania warunków zabudowy i zagospodarowania terenu zmierzających do wydawania decyzji o warunkach zabudowy są nadmierne wymagania odnośnie obowiązkowego zakresu rozstrzygnięcia.

Negatywny efekt: decyzje wz – otoczone są złą sławą i nie są cenionym instrumentem.

Propozycja: rozwiązaniem poprawiającym jakość procedur i przewidywalność decyzji wzięt mogłoby być:

- zmodyfikowanie wymagalności zawartości wniosku odnośnie uzbrojenia terenu celem skorelowania dokumentów składanych przez wnioskodawcę z potrzebami prowadzonego przez organ postępowania.
- jasne wskazanie kryteriów określania obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać celem określenia chronionego prawem interesu osób trzecich i tym samym jednoznacznego określania kręgu stron w danym postępowaniu administracyjnym

- jasne wskazanie kryteriów decydujących o wymagalności decyzji wz (kryteria te winny posiadać cechy kryteriów urbanistycznych, tj nie rozstrzygających parametrów architektonicznych, o których winien decydować tylko architekt)
- wprowadzenie zasady jawności decyzji wzit poprzez nakaz publikowania decyzji w BIP (z wyłączeniem danych osobowych)
- zmniejszenie ilości rozstrzyganych parametrów przestrzennych - z punktu widzenia ładu przestrzennego - znacząco poprawiłoby, jakość przestrzeni ustalając prawidłowo tylko: funkcje obiektów, linie zabudowy, wysokości obiektów oraz formy dachów

2. Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz. U. z 3 listopada 2015 r. poz. 1777), która weszła w życie 18 listopada 2015 roku

Ustawa ta wprowadziła do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym kolejne bariery wydłużające proces inwestycyjny ze względu na uszczegółowienie informacji zawartych w studiach, które w dalszym ciągu nie są prawem miejscowym. Obecnie koniecznym jest wykonanie na potrzeby każdego studium np.:

- dodatkowych analiz demograficznych, nie przewidywanych w obowiązujących przepisach i wykonywanych w dotychczasowych pracach planistycznych;
- bilansu terenów przeznaczonych pod zabudowę, wyrażonego w ilości powierzchni użytkowej zabudowy w podziale na funkcje zabudowy.

Ustawa wymusza taką szczegółowość zapisów studiów, jak opracowań planistycznych sporządzanych na mapach zasadniczych. Na podstawie zmienionych przepisów studia tworzone są z taką szczegółowością (lub nawet większą), jak dawne plany ogólne. Różnica jednak jest zasadnicza: plan ogólny był aktem prawa miejscowego, a studia nim nie są.

Szczegółowa analiza zapisów tej ustawy nasuwa wiele wątpliwości, co do intencji autorów. Odnosi się wrażenie, że priorytetem tworzenia ustawy nie było ożywienie terenów zdegradowanych i podniesienie ich jakości, lecz wprowadzenie ułatwień administracyjnych dla uprzywilejowanych inwestorów.

3. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane

Ustawa Prawo budowlane zawiera szereg przepisów, które wraz z rozporządzeniami wykonawczymi - tworzą sztuczne bariery procesu inwestycyjnego. Należą do nich przede wszystkim przepisy dotyczące wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.

3.1 Decyzja o pozwoleniu na budowę

Problem: możliwość i czas uzyskania przez inwestora decyzji zezwalającej na budowę - są nieprzewidywalne.

Przyczyna: przyczyną nieprzewidywalności możliwości i czasu wydania decyzji zezwalającej na budowę są karkołomne przepisy, których intencją jest ochrona interesów osób trzecich, o czym poniżej.

- a) Realizacja obiektów budowlanych może prowadzić do powstawania takich oddziaływań, które utrudniają lub nawet uniemożliwiają wykorzystywanie nieruchomości położonych w sąsiedztwie.
- b) Prawidłowo skonstruowane przepisy prawa inwestycyjnego winny zawierać regulacje precyzyjnie określające możliwy zasięg niekorzystnych oddziaływań tak, aby inwestor i jego sąsiedzi mogli użytkować swoje nieruchomości na takich samych prawach, niezależnie kto pierwszy rozpocznie realizację inwestycji. Tak zredagowane przepisy zapewniłyby właściwą ochronę interesów inwestora i osób trzecich - niejako z urzędu.
- c) Obowiązujące w Polsce prawo nie zawiera precyzyjnych regulacji odnośnie zbliżania obiektów do granic działek w zależności od funkcji i wysokości projektowanych obiektów.
- d) Przepisy zamiast chronić interesy osób trzecich w sposób bezpośredni - nakazują prowadzenie postępowania administracyjnego z udziałem tzw. stron postępowania, które są kwalifikowane na podstawie art. 28.2 Pb, w oparciu o definicję obszaru oddziaływania obiektu wskazaną w art. 3 pkt. 20 Pb, która to definicja odsyła do otwartego zbioru przepisów odrębnych.
- e) Głównym zadaniem organów publicznych staje się - nie ochrona interesów inwestora i sąsiadów, ale zapewnianie "prawidłowości" postępowaniu administracyjnemu, które sprowadza się do znalezienia adresów stron (nie zawsze jest to proste) oraz zgromadzenia potwierdzeń, że korespondencja trafiła do adresata (albo tylko, że była "awizowana").

f) Zadaniem powiadomionych sąsiadów jest samoobrona (muszą samodzielnie wykazać swój interes prawny, co przy niedostatku właściwych przepisów skazuje ich najczęściej na porażkę, przy czym o przegranej dowiadują się często po kilku latach sądowych zmagani).

Negatywny efekt: sąsiedzi uzyskują informację, że ich działki położone są w obszarze oddziaływania obiektu planowanego przez Inwestora i w obawie o swoją własność – protestują. Inwestor nie może uzyskać pozwolenia na budowę w zaplanowanym czasie.

Propozycja: rozwiązaniem poprawiającym przewidywalność możliwości i czasu wydania decyzji zezwalających na budowę byłoby wprowadzenie precyzyjnych i prostych przepisów określających zasady projektowania obiektów budowlanych w sąsiedztwie granic nieruchomości. Przykładowo:

- odległości budynków od granic działek winny być liniowo zależne od wysokości zbliżanych budynków oraz od ich funkcji
- przepisy winny uwzględniać możliwość występowania odmiennych kontekstów urbanistycznych
- na ponadnormatywne zbliżenia wymagana winna być zgoda sąsiada (a nie urzędnika).
- w sytuacji wprowadzenia precyzyjnych i prostych przepisów określających zasady projektowania obiektów budowlanych w sąsiedztwie granic nieruchomości - interesy osób trzecich mogłyby być chronione "z urzędu" i prowadzenie tradycyjnych postępowań administracyjnych byłoby zbędne.

3.2 Projekt budowlany

Problem: obligatoryjna zawartość projektu budowlanego jest nadmierna. Obszerność tego dokumentu utrudnia organom oraz stronom postępowania weryfikację elementów, które są istotne z punktu widzenia interesów społeczeństwa.

Przyczyna: zakres i forma projektu budowlanego regulowany jest przepisami ustawy Prawo budowlane oraz przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowego zakresu i formy projektu budowlanego. Przepisy te nakazują sporządzenie bardzo uszczegółowionej dokumentacji i wymuszają opracowanie nawet takich rozwiązań i detali, które nie podlegają administracyjnej ocenie, lub są zbędne na tym etapie przygotowywania inwestycji.

Negatywny efekt: nadmierny koszt po stronie organów (koszt kontroli i archiwizacji) oraz nadmierny koszt po stronie Inwestora (konieczność zamówienia uszczegółowionego projektu na etapie, w którym konkretyzacja rozwiązań wielu wewnętrznych elementów nie jest potrzebna lub nie jest możliwa). Wydłużenie czasu sporządzania dokumentacji, nieproporcjonalna zawartość projektów budowlanych (nadmierna) w stosunku do zakresu kompetencji organów administracji architektoniczno-budowlanej. Biurokratyzacja procesu przygotowania inwestycji w fazie pozwolenia administracyjnego.

Propozycja: dokumentacja budowy winna mieć zróżnicowany zakres i poziom uszczegółowienia, w zależności od zadań, jakie ma pełnić w procesie inwestycyjnym. Kluczowym dla przejrzystości procedur oraz usprawnienia prac projektowych i realizacyjnych jest rozdzielenie informacji zawartych w opracowaniach projektowych poprzez:

- pozostawienie w projekcie budowlanym tylko takiego zakresu, który jest sprawdzany przez organy administracji publicznej przed zatwierdzeniem projektu budowlanego (cel: ochrona społeczeństwa przed negatywnymi oddziaływaniami inwestycji, w tym ochrona „sąsiadów” oraz ochrona walorów przyrodniczych i kulturowych) oraz może być kontrolowany przez właścicieli nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji
- przeniesienie innych niż ww. informacji projektowych do opracowań, które zgodnie z dyspozycją art. 3 pkt. 13 ustawy Prawo budowlane stanowią dokumentację budowy. Ponieważ dodatkowe „rysunki i opisy służące realizacji obiektu”, o których mowa w art. 3 pkt. 13 ustawy Prawo budowlane - nie są zatwierdzane, tym samym wprowadzanie do nich korekt nie wymaga dodatkowego udziału organów administracji publicznej.

3.3 Pojęcia stosowane w prawie inwestycyjnym

Problem: pojęcia związane z procesem inwestycyjnym i stosowane w aktach prawa - są niejednoznacznie zdefiniowane i nie tworzą spójnego słowniczka pojęć.

Przyczyna: funkcjonujące w Polsce prawo inwestycyjne składa się z wielu ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego. W każdym z nich pojawiają się pojęcia związane z procesem inwestycyjnym, jednak nie tworzą one wspólnego i spójnego zbioru. Poszczególne akty prawa posiadają definicje opracowane wyłącznie

na użytek tego konkretnego aktu prawa (np. - w ustawie Pb tekst art. 3 definiujący pojęcia zaczyna się od słów: "Ilekroć w ustawie jest mowa o: ..."; w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tekst art. 2 definiujący pojęcia zaczyna się od słów: "Ilekroć w ustawie jest mowa o: ..."; w ustawie o gospodarce nieruchomościami tekst art. 4 definiujący pojęcia zaczyna się od słów: "Ilekroć w ustawie jest mowa o: ...").

Negatywny efekt: często pojęcia podobnie brzmiące, a nawet tak samo brzmiące - mają w różnych aktach prawa definicje znacząco odmienne (np. odmienne definicje pojęcia "działka budowlana" znajdują się w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami, natomiast wyraźnie brakuje takiej definicji w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie - pomimo iż § 12 stanowi o odległościach od granicy z działką budowlaną).

W wyniku stosowania rozbieżnych i niespójnych definicji pojawia się trudność przy porównywaniu i kontrolowaniu dokumentów powstałych w kolejnych etapach procesu przygotowywania, realizacji, odbioru i użytkowania inwestycji.

Propozycja: przepisy prawa inwestycyjnego powinny posługiwać się wspólnym słowniczkiem pojęć. Najłatwiej byłoby uzyskać taki słowniczek - poprzez opracowanie jednego Kodeksu planistyczno-urbanistyczny, zawierającego całą materię prawa inwestycyjnego.

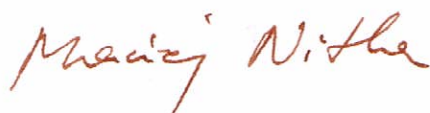
3.4 Podsumowanie

W tym, z konieczności krótkim opracowaniu staraliśmy się pokazać najistotniejsze problemy związane z utrudnieniami formalno-prawnymi funkcjonującymi w przestrzeni prawa inwestycyjnego. Problemów związanych z szeroko rozumianym prawem inwestycyjnym jest wiele. Nieprecyzyjne zapisy norm prawnych z konieczności podlegające interpretacjom, sprzeczne zapisy ustaw z treścią zapisów rozporządzeń, zapisy ustaw oparte na błędnych tłumaczeniach dyrektyw UE (choćby w zakresie wymaganych trzech lat doświadczenia zawodowego w zamówieniach publicznych). Dostrzegamy również zagrożenia związane z zapisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, szczególnie w zakresie współczynnika EP. Nierozważne jest wprowadzenie wymogów prawnych, których spełnienie wymaga dodatkowych nakładów finansowych podnoszących koszt inwestycji nawet o 50 i więcej procent, przy braku korelacji z osiąganymi efektami, w tym gospodarczymi. W ramach działań naszego Stowarzyszenia zastanawiamy się, czyich interesów chroni polskie prawo inwestycyjne? Na którym miejscu jest w tym gąszczu przepisów rodzina i zwykły człowiek?

Uważamy, że po okresie niekończących się nowelizacji przepisów budowlanych, nadeszła pora zweryfikowania tych działań. Szansą dla poprawy warunków kształtowania przestrzeni oraz szansą dla rozwoju państwa - będzie pełna nowelizacja prawa inwestycyjnego. Punktem wyjścia powinna być diagnoza barier i problemów. Na tej bazie, powinniśmy dążyć do nowej konstrukcji prawa. Nie bez znaczenia jest, aby w tworzeniu regulacji prawnych dotyczących zagadnień kształtowania przestrzeni, architektury oraz działań inwestycyjnych, uczestniczyli przedstawiciele zawodów, których profesja wiąże się z realizacją prawa inwestycyjnego. Mamy na myśli architektów, architektów-urbanistów, inżynierów, ale też pracowników wydziałów architektury w starostwach, czy gminach.

Wiemy, że Pan Minister podziela nasze przekonanie o konieczności udziału profesji architektoniczno-budowlanej od początkowej fazy procesu tworzenia prawa inwestycyjnego. Mamy zatem nadzieję na możliwość włączenia się do prac związanych z nowelizacją przepisów prawa inwestycyjnego. Liczymy również na to, że nasze uwagi przyczynią się do poprawienia zapisów norm prawnych z pożytkiem dla rozwoju kraju i pomyślności obywateli.

Z braku czasu sygnalizujemy tylko niektóre problemy. Jeśli w ocenie Pana Ministra doświadczenie środowiska architektów zrzeszonych w Stowarzyszeniu Architektów Katolickich **Ar-Ka** może być pomocne, deklarujemy naszą gotowość do współpracy.



Maciej Nitka, architekt
Przedstawiciel Stowarzyszenia
Architektów Katolickich **Ar-Ka**