

Sz. P. **Tomasz Żuchowski**

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa

00- 928 Warszawa, ul. T. Chałubińskiego 4/6

Szanowny Panie Ministrze

W ślad za pismem Stowarzyszenia Architektów Katolickich Ar-Ka L.dz. 010/Ar-Ka/2017 z dnia 6 października 2017 r. przygotowanym w ramach prowadzonych przez Ministerstwo konsultacji dokumentu pt.: „Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno - budowlanego”, przekazujemy dodatkowe uwagi i analizy dotyczące tego dokumentu.

Projekt w/w ustawy niesie szereg zmian. Część z nich dotycząca ustawy Prawo budowlane, postrzegana jest przez projektantów i inwestorów, jako słuszna i racjonalna, natomiast zaproponowane zmiany w części dotyczącej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, budzą daleko idące wątpliwości.

1. Uwagi do nowelizacji ustawy Prawo budowlane

Największe korzyści - i to odczuwalne już bezpośrednio po wprowadzeniu w życie noweli ustawy Prawo budowlane - przynieść może proponowane w projekcie uproszczenie procesu przygotowania i zatwierdzania dokumentacji budowlanej, przede wszystkim poprzez rozdzielenie informacji zawartych w opracowaniach projektowych, polegające na:

- pozostawieniu w projekcie zatwierdzanym przez organ administracji publicznej (tj. w "projekcie inwestycyjnym") - tylko takiego zakresu, który jest sprawdzany przez organ administracji publicznej oraz może być kontrolowany przez właścicieli nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji (cel: ochrona społeczeństwa przed negatywnymi oddziaływaniami inwestycji, w tym ochrona „sąsiadów” oraz ochrona walorów przyrodniczych i kulturowych);
- przeniesieniu innych niż ww. informacji do "projektu technicznego", którego wykonanie jest obligatoryjne przed rozpoczęciem inwestycji i w którym mogą być wprowadzane zmiany, przy zachowaniu zgodności z zatwierdzonym projektem inwestycyjnym oraz przepisami prawa.

Proponowane ww. zmiany (m.in. w art. 34. ust. 3 i ust. 4; w art. 35. ust. 1; w art. 36a; w art. 41 ust. 4 ustawy Pb) - pozwolą na zracjonalizowanie zawartości dokumentacji budowy, której zróżnicowany zakres i poziom uszczegółowienia, zależeć będzie od zadań, jakie miałyby pełnić.

Dodatkowe uproszczenia proponowane są inwestorom budynków jednorodzinnych. Wg nowelizowanego art. 57 ustawy Pb, w którym dodano w ust. 1 nowy punkt 1a - do zawiadomienia o zakończeniu budowy obiektu budowlanego lub wniosku o udzielenie pozwolenia na użytkowanie inwestor jest zobowiązany dołączyć projekt techniczny - w przypadku obiektów innych niż wolnostojące budynki mieszkalne jednorodzinne o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 250m². W ślad za taką regulacją, celem doprecyzowania procedury, należałoby wprowadzić przepis jednoznacznie zwalniający inwestorów takich niewielkich budynków jednorodzinnych - z obowiązku posiadania projektu technicznego.

Ponadto, nowelizowany art. 29 ust.1 zakłada, że z procedury "zgłoszenia" będą mogli korzystać inwestorzy także takich wolnostojących budynków mieszkalnych jednorodzinnych, których obszar oddziaływania wkracza na działki sąsiednie - a właściciele, użytkownicy wieczystości lub zarządcy nieruchomości wyrazili na piśmie zgodę na realizację zamierzenia budowlanego. Wzór oświadczenia o wyrażeniu takiej zgody - wskazany będzie w stosownym Rozporządzeniu Ministra i obejmować będzie m.in. podstawowe parametry techniczne

projektowanego budynku, w tym jego odległość od granicy działki lub działek, na których został zaprojektowany, co można rozumieć jako przywrócenie racjonalnej zasady respektowania przez organy pisemnej zgody sąsiada na budowę w granicy (art. 32. ust. 5. oraz ust. 6 ustawy Pb).

Niestety w nowelizowanej ustawie brakuje korekty procedury dotyczącej obszaru oddziaływania obiektu. Stosowane obecnie regulacje nie pomagają tworzyć przyjaznych, symetrycznych relacji i prowokują konflikty sąsiedzkie. Przepisy zamiast chronić interesy osób trzecich w sposób bezpośredni (poprzez działania "z urzędu", bez angażowania sąsiadów), nakazują prowadzenie postępowań z udziałem tzw. stron, które są kwalifikowane na podstawie art. 28.2 ustawy Prawo budowlane, w oparciu o definicję obszaru oddziaływania obiektu wskazaną w art. 3 pkt. 20 Pb, która to definicja odsyła do otwartego zbioru przepisów odrębnych. Możliwość i czas uzyskania decyzji zezwalającej na budowę w oparciu o taką zasadę - są nieprzewidywalne (np. paragrafy: 12, 13, 60 warunków technicznych wprowadzają wielowątkowe mechanizmy, w tym taki sposób badania aspektu naturalnego oświetlenia i nasłonecznienia, który przynosi odmienne wyniki, zależne od wyboru metody badania oraz interpretacji osób oceniających inwestycję).

W związku z powyższym uważamy, iż zmiana przepisów regulujących relacje przestrzenne obiektów budowlanych względem granicy działki powinna być wprowadzona, już na tym etapie regulacyjnym. Praktyka pokazuje, że wpływ na otoczenie odbierany przez sąsiadów jako negatywny, zależy zarówno od funkcji obiektów, jak i od relacji wysokości brył do ich odległości od granicy. Dlatego te parametry winny być brane pod uwagę. Taka zasada obowiązuje i sprawdza się w krajach zachodniej Europy, obowiązywała także w Polsce przedwojennej.

2. Uwagi do nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Propozycje zmian w drugiej z kluczowych ustaw regulujących proces inwestycyjny, tj. w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, warto ponownie rozważyć, mając na względzie nieuniknione konsekwencje natury gospodarczej i społecznej. Wydaje się, że głównym celem noweli upzp jest poprawa jakości przestrzeni, jednak ten cel próbuje się osiągnąć za pomocą narzędzi, które nieuchronnie przyniosą negatywne skutki ekonomiczne, gospodarcze i społeczne, nie rekompensowane ewentualnymi pozytywnymi efektami przestrzennymi.

Przewidywane negatywne skutki zmiany upzp, które z dużym prawdopodobieństwem będą nieakceptowane przez społeczeństwo - to konsekwencja bardzo restrykcyjnych kryteriów wydawania decyzji wz (zmieniany art. 61) - przede wszystkim:

- warunku, aby działka inwestowana posiadała wspólną, nie krótszą niż 4m granicę, granicę z co najmniej jedną działką zabudowaną budynkiem innym niż budynek pomocniczy;
- warunku, aby w minimum trzy boki działki budowlanej, w tym front tej działki można wpisać okrąg o średnicy 16 metrów;
- warunku, aby działka miała dostęp do istniejącego uzbrojenia terenu, wg noweli upzp;
- warunku, aby decyzja wz była zgodna z przepisami odrębnymi, w tym - w zakresie spełnienia obowiązku dostępu do drogi publicznej oraz uzbrojenia terenu - z przepisami WT.

Generalnie - w rozważaniach teoretycznych trudno odmówić racji ww. warunkom, jednakże warto wziąć pod uwagę fakt, iż będą one stosowane w Polsce, w której przeważająca część nieruchomości nie spełnia restrykcyjnych nowych kryteriów, między innymi dlatego, iż działki budowlane uzyskane z wcześniejszych scaleń i podziałów są niejednokrotnie znacznie węższe niż nieprzekraczalne 16 m, ponadto w wielu miejscowościach (dotyczy to zarówno miast, jak i terenów wiejskich) sieć komunikacyjna składa się z bardzo wąskich dróg, nie odpowiadających zapisanym w WT standardom (na południu Polski osadnictwo wiejskie niejednokrotnie oparte jest na drogach gminnych o szerokości 2,5 m). Również wymagany warunek „wspólnej, nie krótszej niż 4m granicy z co najmniej jedną działką zabudowaną (...)", jest zbyt restrykcyjny. Właściciel potencjalnej działki budowlanej położonej w terenie zabudowy jednorodzinnej (spełniającej pozostałe warunki art. 61), tworzącej przestrzenną jednostkę urbanistyczną, nie będzie mógł wybudować domu dla rodziny, tylko

dlatego, iż jego działka jest oddzielona od działek zabudowanych wąskimi nieruchomościami, np. o szerokościach 3 m, lub 2 m, a takie sytuacje nie są rzadkie. Również nie będzie możliwa zabudowa plombowa na terenach nie objętych mpzp, gdyż z natury rzeczy działki te są bardzo wąskie (często nawet kilkumetrowe).

W naszej ocenie skutkiem proponowanych zmian w upzp, będzie zastój inwestycyjny dotyczący nie tylko „wielkich” przedsięwzięć, ale przede wszystkim działań "zwykłych" ludzi. W związku z tym uważamy, iż realizację zadania poprawiania jakości przestrzeni należy podjąć w oparciu o ewolucyjne zasady. Za takie działania służące stopniowej poprawie przestrzeni można by uznać np. ograniczenie wielkości obszaru analizowanego (np. do sześciokrotnej szerokości frontu działki (jak w zmienianym art. 61. ust. 4a upzp) z warunkiem, aby był nie większy niż 100m). Taka regulacja zdecydowanie przyczyni się do zahamowania rozpraszania zabudowy. Kolejnym działaniem o charakterze ewolucyjnym może być podjęcie działań regulacyjnych wobec tych dróg, które powinny być przebudowywane. Jednak do czasu zmiany parametrów technicznych tych dróg, nie można blokować możliwości rozwoju społeczeństwa dążącego do poprawy swoich warunków bytowych.

Postulujemy, by z uwagi na długi cykl przygotowywania inwestycji "termin ważności" decyzji wz wydłużyć z 2 lat do 5 lat. Ponadto zwracamy także uwagę na potrzebę uzupełnienia słownika pojęć stosowanych w systemie prawa inwestycyjnego, ponieważ nie do wszystkich pojęć przyporządkowano odpowiednie definicje.

3. Podsumowanie.

Proponowane regulacje w ustawie prawo budowlane postrzegamy jako idące w dobrym kierunku, czego nie da się powiedzieć o regulacjach w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, które naszym zdaniem - są zaprzeczeniem idei zrównoważonego rozwoju. Zmiana systemu planistycznego, poprzez zmarginalizowanie roli studium i planu miejscowego (studium nie obowiązuje przy opracowaniu planu regulacyjnego), a z drugiej strony wydłużenie procedury ich opracowania.

Dlatego proponowane zmiany w ustawie, powinny być poddane ponownie dogłębnej analizie, ze szczególnym uwzględnieniem skutków ekonomiczno – gospodarczych i społecznych wywołanych wprowadzeniem w życie rewolucyjnych regulacji. Jako przykład próby takiej analizy przywołujemy przekaz, który otrzymaliśmy od pracownika przygotowującego analizy urbanistyczne do decyzji wz jednego z urzędów na terenie południowej Polski. Dla własnych potrzeb przeprowadził on analizę wniosków o wz pod kątem spełnienia lub nie spełnienia warunków art. 61 po znowelizowaniu ustawy. Analiza wykazała, że jedynie niewielka ilość wniosków mogłaby być rozpatrzona pozytywnie. Jeśli taka sytuacja dotyczy większego obszaru Polski, to nie trudno sobie wyobrazić, jakie skutki społeczne, oraz ekonomiczno – gospodarcze przyniosłyby takie regulacje. Być może w proponowanych zmianach właśnie o to chodziło, o wyeliminowanie z obrotu prawnego decyzji o wz. Taką politykę można by uznać tylko wtedy za słuszną, gdyby terytorium kraju było objęte w 100% miejscowymi planami, a nie tak jak to ma miejsce dzisiaj (mniej niż 30%). Niestety nowe regulacje ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wielu sytuacjach uniemożliwią opracowanie i uchwalenie nowych mpzp przez gminy, ze względu na projektowane restrykcyjne przepisy prawa (m. in. uzależnienie wyznaczenia nowych terenów od wyników prognoz demograficznych oraz od nowego sposobu wyznaczania obszarów zurbanizowanych). Powstanie pustka inwestycyjna, gdyż terenów inwestycyjnych nie będzie można wyznaczyć także decyzją wz. Taka sytuacja nie tylko zahamuje rozwój gospodarczy kraju, ale jej skutki boleśnie odczują zwykli obywatele, którzy będą chcieli chociażby tylko poprawić swoje warunki mieszkaniowe.

Mamy nadzieję na uwzględnienie przez Pana Ministra naszych uwag w dalszych pracach nad nowelizacją ustaw inwestycyjnych tak, by zmiany te mogły służyć społeczeństwu umożliwiając jego rozwój ekonomiczno – gospodarczy.

Z wyrazami szacunku,
Krystyna Starachowicz, architekt

Przewodnicząca Zespołu Legislacyjnego Stowarzyszenia Architektów Katolickich **Ar-Ka**