



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, 11 kwietnia 2023 r.

I.dz. 095/KRIA/2023/w

Poseł na Sejm RP
Paweł Olszewski
Przewodniczący Komisji Infrastruktury

Poseł na Sejm RP
Tomasz Ławniczak
Przewodniczący Komisji Samorządu Terytorialnego
i Polityki Regionalnej

Krajowa Rada Izby Architektów RP przekazuje uwagi i propozycje zmian do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3097).

Uwagi o charakterze ogólnym

- I. Projekt ustawy, w ocenie samorządu zawodowego architektów, powinien stanowić przedmiot dalszych, szczegółowych prac legislacyjnych i konsultacji z podmiotami zainteresowanymi, w tym architektami i urbanistami. Proponowana reforma zakłada gruntowną zmianę systemu dokumentów planistycznych, w tym likwidację studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego na rzecz planu ogólnego. Procedowane zmiany już teraz spowodowały w niektórych gminach zatrzymanie prac nad aktualizacją czy zmianą obowiązujących dokumentów. Zastąpienie studium przez plany ogólne do końca 2025 r., jak zakładają projektodawcy, będzie zadaniem bardzo trudnym, o ile nie niemożliwym. Plan ogólny obejmujący swoim zasięgiem całą gminę będzie wywoływał skutki prawne, ograniczenia czy wręcz niemożliwość uzyskania zasad zabudowy na obszarach bez planów (fakultatywne wyznaczanie terenów uzupełnienia zabudowy).
 - II. Zintegrowany Plan Inwestycyjny (ZPI) jako doceniany przez środowisko architektów instrument planowania operacyjnego przeniesiony z tzw. specustawy mieszkaniowej, o co KRIA RP zabiegała, oceniamy pozytywnie. Jednak ze względu na powiązanie go z umową urbanistyczną, czyli kontrybucją nałożoną na prywatnego inwestora, może hamować jego uchwalanie. Ta umowa nieograniczona jakimkolwiek kryterium proporcjonalności, związanym z zakresem inwestycji, może doprowadzić do opóźniania tej ścieżki planowania i realizacji inwestycji, a nawet całkowitego jej zatrzymania. W sytuacji wielkich trudności gospodarczych na rynku budowlanym pojawi się dodatkowa bariera, na którą nie możemy sobie pozwolić.
- Najistotniejsze jest jednak, że projekt ustawy przesunął odpowiedzialność za tworzenie szczególnej formy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (ZPI) oraz odpowiedzialność za skutki finansowe

planowania z podmiotu publicznego (samorządu terytorialnego) na podmioty prywatne (inwestor). Planowanie przestrzenne, w tym sporządzanie aktów planistycznych jest zadaniem gminy, która posiada wiedzę i narzędzia do ich tworzenia. Przede wszystkim jednak samorząd powinien w ich tworzeniu być niezależny i bezstronny. MPZP, w tym ZPI, jako akt prawa miejscowego jest prawem powszechnie obowiązującym na danym terenie. A zatem na jego kształt nie powinien arbitralnie wpływać indywidualny inwestor. W takiej sytuacji ZPI staje się poniekąd aktem indywidualnym, która zamienia się poprzez uchwałę rady gminy w prawo miejscowe. Mamy tu więc do czynienia z pewnego rodzaju subdelegacją polegającą na przeniesieniu prawa do sporządzenia projektu aktu prawa miejscowego z organu gminy, na podmiot prywatny. Przeczy to istocie aktu prawa miejscowego, który należy do aktów władczych (jednostronnych), regulujących sytuację wszystkich obywateli (akty generalne i abstrakcyjne). Opisana sytuacja może stwarzać pole do istotnych nadużyć. Rozwiązaniem jakie proponuje KRIA RP jest uzupełnienie mechanizmu ZPI o koncepcję urbanistyczno-architektoniczną załączoną do wniosku o uchwalenie ZPI. Dzięki temu umowa wraz z koncepcją pełni rolę aktu o charakterze indywidualnym (dotyczącego wnioskowanej inwestycji), zaś ZPI sporządzany przez organ gminy, uwzględniającym tę inwestycję aktem prawa miejscowego.

- III. Likwidacja analiz skutków finansowych uchwalania planu, obniża kompletność merytoryczną opracowania planu miejscowego, pomijając bardzo ważny aspekt budżetowy pozostający cały czas po stronie samorządu.
- IV. Ponadto, w projekcie nie wprowadzono de facto żadnych uproszczeń procesu planowania, szczególnie w zakresie skrócenia czasu uchwalania planów ogólnych oraz miejscowych. Przeciwnie, nadmiernie rozbudowany rozdział 1a dotyczący partycypacji społecznej staje się ważniejszy niż profesjonalne planowanie, które jest szczególnie istotne w kontekście zapowiadanej przez Rząd walki z kryzysem mieszkaniowym i „patodeweloperką”.
- V. Skoro w 2021 r. oddano do użytkowania prawie 235 tys. mieszkań (najwięcej po 1979 r.) łatwo wyliczyć, że przy obecnym deficycie 1,5 mln mieszkań, potrzeba 8 do 10 lat na jego likwidację. Wprowadzanie tak daleko idących zmian właśnie teraz, w trudnym momencie zastoju na rynku budowlanym jest bardzo niebezpieczne dla rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a tym samym dla społeczeństwa.

Uwagi szczegółowe

- 1. Osoby uprawnione do sporządzania projektów planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.**

Treść poprawki:

W art. 5 uchyla się pkt 5

Uzasadnienie

W art. 5 ustawy wskazano, kto może sporządzać projekty planów zagospodarowania przestrzennego województwa, planów ogólnych gminy i miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Zgodnie z pkt 5 tego przepisu są to m.in. osoby, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 (architektura, urbanistyka, gospodarka przestrzenna) oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej.

Ukończenie rocznych lub dwuletnich studiów podyplomowych (i nieposiadanie wykształcenia w zakresie architektury i urbanistyki) nie daje gwarancji jakości sporządzanych aktów planistycznych. Osoby takie nie są przygotowane do rozwiązywania zagadnień urbanistycznych w planie miejscowym czy planie ogólnym. Postuluje się wykreślenie z przedmiotowego katalogu osób, które posiadają dyplom ukończenia studiów wyższych w zakresie innym niż określony w pkt 4 oraz ukończyły studia podyplomowe w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej (uchylenie w art. 5 punktu 5).

2. Obszar uzupełnienia zabudowy w planie ogólnym.

Treść poprawki:

W art. 13a ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W planie ogólnym określa się:

- a) strefy planistyczne,
- b) gminne standardy urbanistyczne,
- c) obszary uzupełnienia zabudowy,
- d) obszary zabudowy śródmiejskiej.”.

Uzasadnienie

W projekcie proponuje się, aby decyzja o warunkach zabudowy, co do zasady, wydawana była jedynie na obszarze uzupełnienia zabudowy. W sytuacji, gdy obszary uzupełnienia zabudowy będą określane w planie ogólnym fakultatywnie, może dojść do ograniczenia, a nawet całkowitego wykluczenia zasad ustalania zabudowy poprzez warunki zabudowy na obszarach bez planu miejscowego. Sposób wyznaczania obszaru uzupełnienia zabudowy określony ma zostać w rozporządzeniu w sprawie ustaleń planu ogólnego gminy oraz sposobu dokumentowania procedury przygotowania i uchwalenia planu ogólnego gminy, jednak zaproponowana formuła powinna w większym stopniu opierać się na analizach urbanistycznych istniejącej zabudowy, fachowych ocenach układów funkcjonalnych i istniejącej infrastruktury.

Obligatoryjne ustalenie obszarów zabudowy śródmiejskiej zapobiegnie niezrozumiałej sytuacji, w której obecnie funkcjonujące, faktyczne śródmieścia mogą zostać pominięte w systemie i aktach planistycznych.

3. Zintegrowany plan inwestycyjny jako przełożenie koncepcji urbanistyczno-architektonicznej na język aktu planowania przestrzennego.

Treść poprawki:

Art. 37eb-37ec otrzymują brzmienie:

„Art. 37eb. 1. Do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1 inwestor dołącza koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, uzasadniającą rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji głównej i uzupełniającej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja ma być zlokalizowana.

2. Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna, o której mowa w ust. 1, zawiera w szczególności informacje w zakresie:

- 1) struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 2) układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów o funkcji podstawowej;
- 3) przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych dla obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 4) etapów realizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;
- 5) powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi.

3. Do koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, o której mowa w ust. 1, załącza się wizualizację proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzoną w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej.

4. Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, o której mowa w ust. 1, sporządza osoba posiadająca uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej do projektowania bez ograniczeń lub projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń, wpisana na listę członków samorządu zawodowego architektów.

5. W przypadku gdy do wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, nie dołączono koncepcji urbanistyczno-architektonicznej albo nie spełnia ona wymagań, o których mowa w ust. 2, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wzywa do dołączenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej spełniającej te wymagania, wskazując termin nie dłuższy niż 14 dni, pouczając jednocześnie, że niedołączenie koncepcji spełniającej te wymagania spowoduje pozostawienie wniosku bez rozpoznania.

6. Jeżeli inwestor nie usunie braków, o których mowa w ust. 2, w terminie, wójt, burmistrz albo prezydent miasta wydaje postanowienie o pozostawieniu wniosku, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, bez rozpoznania, na które służy zażalenie do wojewody. Do postanowienia stosuje się przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego.

7. Wniosek, o którym mowa w art. 37ea ust. 1, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w terminie 3 dni roboczych od dnia jego otrzymania, a w przypadku, o którym mowa w ust. 3, od dnia usunięcia braków, o których mowa w ust. 3:

1) udostępnia w Rejestrze,

2) przekazuje radzie gminy

– ogłaszając o tych czynnościach, w sposób określony w art. 8h ust. 1 pkt 2–4.

Art. 37ec. 1. Rada gminy może wyrazić zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego.

2. Jeśli rada gminy wyraziła zgodę na przystąpienie do sporządzenia zintegrowanego planu inwestycyjnego, wójt, burmistrz albo prezydent miasta, kolejno:

1) prowadzi z inwestorem, a w przypadku, o którym mowa w art. 37ed ust. 5, również z osobą trzecią, negocjacje w zakresie treści projektu umowy urbanistycznej wraz z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną;

2) wprowadza zmiany do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego, wraz z uzasadnieniem, sporządza prognozę oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana, oraz projekt umowy urbanistycznej wraz z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną, uwzględniając wynik negocjacji, o których mowa w pkt 1;

3) udostępnia w Rejestrze projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego wraz z uzasadnieniem, projektem umowy urbanistycznej oraz koncepcją urbanistyczno-architektoniczną i prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana;

4) jednocześnie:

a) występuje o opinie, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a,

b) występuje o uzgodnienia, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. b,

c) występuje o zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne,

d) ogłasza, w sposób określony w art. 8h ust. 1, o rozpoczęciu konsultacji społecznych i przeprowadza konsultacje społeczne;

5) w terminie 14 dni od zakończenia opiniowania, uzgadniania i konsultacji społecznych, o których mowa w pkt 4 lit. a, b i d, wprowadza zmiany do projektu zintegrowanego planu inwestycyjnego wynikające z:

a) uzyskanych opinii,

b) dokonanych uzgodnień,

c) przeprowadzonych konsultacji społecznych;

6) w niezbędnym zakresie ponawia czynności, o których mowa w pkt 1, pkt 4 lit. b, i pkt 5 lit. b, a jeżeli wprowadzone zgodnie z pkt 5 zmiany dotyczą lokalizacji przedsięwzięcia mogącego znacząco oddziaływać na środowisko, ponawia także czynności, o których mowa w pkt 4 lit. d i pkt 5 lit. c;

7) zawiera w imieniu gminy umowę urbanistyczną;

8) udostępnia w Rejestrze projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego wraz uzasadnieniem, umową urbanistyczną oraz koncepcją urbanistyczno-architektoniczną, prognozą oddziaływania na środowisko, o ile jest wymagana i raportem, o którym mowa w art. 8k ust. 2;

9) przedstawia radzie gminy projekt zintegrowanego planu inwestycyjnego oraz umowy, o której mowa w pkt 7, wraz z koncepcją urbanistyczno-architektoniczną i raportem o którym mowa w art. 8k ust. 2.

3. Do czasu zawarcia umowy urbanistycznej wójt, burmistrz albo prezydent miasta może odstąpić od negocjacji, informując o tym radę gminy.

4. Termin na dokonanie uzgodnień i przedstawienie opinii, o których mowa w art. 17 pkt 6 lit. a i b, oraz uzgodnień w ramach czynności ponawianych, o których mowa w ust. 2 pkt 6, wynosi 14 dni od dnia wystąpienia o uzgodnienie albo przedstawienie opinii. Przepisu art. 25 ust. 1a nie stosuje się.

5. Dopuszcza się ograniczenie form konsultacji społecznych do zbierania uwag oraz prowadzenie konsultacji społecznych przez okres co najmniej 21 dni.”.

W art. 37ed ust. 7 otrzymuje brzmienie:

„7. Załącznikiem do umowy urbanistycznej jest koncepcja urbanistyczno-architektoniczna.”.

W art. 37ef ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W przypadku odrzucenia zintegrowanego planu inwestycyjnego rada gminy może podjąć uchwałę o zwróceniu zintegrowanego planu inwestycyjnego do wójta, burmistrza albo prezydenta miasta wraz z propozycjami poprawek.”.

Uzasadnienie

Proponuje się uzupełnienie instytucji Zintegrowanego Planu Inwestycyjnego (ZPI) o dodatkowy dokument w postaci koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, która dołączana będzie przez inwestora do wniosku o uchwalenie ZPI. Propozycja bazuje na inkorporowaniu rozwiązania zastosowanego w tzw. specustawie mieszkaniowej, które powinno zostać wprowadzone na stałe do podstawowego aktu prawnego regulującego planowanie przestrzenne, w tym lokalizowanie inwestycji mieszkaniowych.

Zintegrowany plan inwestycyjny jako szczególna forma planu miejscowego stanowić będzie akt prawa miejscowego, którego przygotowanie spoczywa na organie gminy (wójcie, burmistrzu, prezydencie). Rada gminy uchwalając ZPI powinna brać pod uwagę politykę przestrzenną gminy określoną w strategii rozwoju gminy lub strategii rozwoju ponadlokalnego (art. 15 ust. 1 u.p.z.p.). Obowiązek ten nie może być przenoszony na inwestora, który zgodnie z projektem załączyć ma do wniosku o uchwalenie ZPI jego projekt. Inwestor nie powinien sporządzać projektu aktu prawa miejscowego, a jedynie koncepcję urbanistyczno-architektoniczną dotyczącą proponowanej inwestycji głównej. W oparciu o koncepcję urbanistyczno-architektoniczną organ gminy powinien przystąpić do opracowania szczególnej formy MPZP jaką ma być ZPI. A zatem ZPI zyskuje tu umocowanie jako akt prawa miejscowego, natomiast umowa urbanistyczna wraz z załącznikiem, którym ma być koncepcja staje się aktem indywidualnym.

ZPI powinien stanowić syntezę rozwiązań proponowanych przez inwestora w koncepcji architektoniczno-urbanistycznej. Jak wskazano w uzasadnieniu do projektu ustawy (s. 32) ZPI zastąpić ma uchwałę o ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej, podejmowana na podstawie tzw. specustawy mieszkaniowej. Specustawa mieszkaniowa obejmowała jednak również koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, której sporządzenie poprzedzać miało podjęcie uchwały w sprawie ustalenia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej.

Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną należy wpisać w procedurę uchwalania Zintegrowanego planu inwestycyjnego. Negocjacje prowadzone pomiędzy gminą a inwestorem powinny dotyczyć koncepcji, która finalnie powinna stanowić załącznik do umowy urbanistycznej. Załączona do wniosku koncepcja urbanistyczno-architektoniczna powinna uzasadniać rozwiązania funkcjonalno-przestrzenne inwestycji głównej, z uwzględnieniem charakteru zabudowy miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna zawiera w szczególności informacje w zakresie:

- struktury funkcjonalnej zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności określenie podstawowych funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu;
- układu urbanistycznego zespołów zabudowy i kompozycji architektonicznej obiektów o funkcji podstawowej;
- przebiegu głównych elementów sieci uzbrojenia terenu oraz dróg publicznych i wewnętrznych niezbędnych dla obsługi proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;
- etapów realizacji proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu;
- powiązania przestrzennego planowanej inwestycji z terenami otaczającymi.

Do koncepcji urbanistyczno-architektonicznej załącza się wizualizację proponowanej zabudowy i zagospodarowania terenu sporządzoną w sposób umożliwiający zapoznanie się z nią osobom nieposiadającym wiedzy specjalistycznej.

Koncepcję urbanistyczno-architektoniczną sporządza osoba wpisana na listę izby samorządu zawodowego architektów posiadająca jednocześnie uprawnienia budowlane w specjalności architektonicznej do projektowania bez ograniczeń lub do projektowania i kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń.

Krajowa Rada IARP zwraca się o analizę uwag ogólnych, które uzasadniają odrzucenie projektu w proponowanym kształcie i dalsze prace legislacyjne. W przypadku przyjęcia projektu z poprawkami, KRIA RP zwraca się o uwzględnienie zaproponowanych poprawek.

z powodzeniem

Piotr Fokczyński, Architekt IARP

Prezes Krajowej Rady Izby Architektów RP

Krzysztof Nowak, Architekt IARP

Sekretarz Krajowej Izby Architektów RP