



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP
OKRĘGOWA RADA IZBY

Kraków, 14 stycznia 2016 r.

Opinia w sprawie utrudnień formalno-prawnych

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

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 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.

Procedury sporządzania studium oraz planu miejscowego

Problem:

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. właściciele 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 wnosić 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:

Szcątkowa 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.

Inne propozycje planistyczne

Problem:

Jednym z istotnych problemów wielu gmin jest tzw. niewielkie pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP
OKRĘGOWA RADA IZBY

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 kolejne 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 w prosty i tani sposób sterować zagospodarowaniem przestrzeni na jej terenie.

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. 61.1.3. 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 wydawania decyzji wzięt, a zwłaszcza decyzji o warunkach zabudowy są nadmierne wymagania odnośnie obowiązkowego zakresu rozstrzygnięcia.

Negatywny efekt:

Decyzje wzięt a zwłaszcza decyzje wz - otoczone są złą sławą i nie są cenionym instrumentem.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP
OKRĘGOWA RADA IZBY

Propozycja:

Rozwiązaniem poprawiającym jakość procedur i przewidywalność decyzji wzięt byłoby:

- **zmodyfikowanie wymagalności zawartości wniosku odnośnie uzbrojenia terenu** celem skorelowania dokumentów składanych przez wnioskodawcę z potrzebami prowadzonego przez organ postępowania
- **jasne wskazanie kryteriów urbanistycznych określania obszaru, na który inwestycja będzie oddziaływać** celem skonkretyzowania chronionego prawem interesu osób trzecich i tym samym jednoznacznego określania kręgu stron w danym postępowaniu administracyjnym
- **jasne wskazanie kryteriów decydujących o wymagalności decyzji wzięt** (kryteria te winny posiadać cechy kryteriów urbanistycznych, tj. nie rozstrzygających parametrów architektonicznych, o których winien decydować tylko architekt)
- **wprowadzenie zasady jawności decyzji wzięt** poprzez nakaz publikowania decyzji w BIP (z wyłączeniem danych osobowych)
- **zmniejszenie ilości rozstrzyganych parametrów przestrzennych** - z punktu widzenia ładu przestrzennego - znacząco poprawiono by jakość przestrzeni ustalając prawidłowo tylko: **funkcje obiektów, linie zabudowy, wysokości obiektów oraz formy dachów**

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.

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.

- Realizacja obiektów budowlanych może prowadzić do powstawania takich oddziaływań, które utrudniają lub nawet uniemożliwiają wykorzystywanie nieruchomości położonych w sąsiedztwie.
- 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.
- Niestety obowiązujące w Polsce prawo nie zawiera precyzyjnych regulacji odnośnie zbliżania obiektów do granic działek w zależności od funkcji i wysokości projektowanych obiektów.
- 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.
- 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").
- 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).



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP
OKRĘGOWA RADA IZBY

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 decyzji 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.**
- 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**
- **W przypadku ponadnormatywnych zbliżeń obiektów budowlanych do granicy działki - warunkiem koniecznym 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.

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 regulowania 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).

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.



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

MAŁOPOLSKA OKRĘGOWA IZBA ARCHITEKTÓW RP
OKRĘGOWA RADA IZBY

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. Chociaż w każdym z nich pojawiają się pojęcia związane z procesem inwestycyjnym, to nie tworzą one wspólnego i spójnego zbioru. Prawie każdy akt prawa ma definicje opracowane wyłącznie na użytek tego konkretnego aktu prawa

(np. - w ustawie Pb tekst art. 3 definiujący pojęcia zaczyna się do słów: "Ilekoć w ustawie jest mowa o:"; w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym tekst art. 2 definiujący pojęcia zaczyna się do słów: "Ilekoć w ustawie jest mowa o:"; w ustawie o gospodarce nieruchomościami tekst art. 4 definiujący pojęcia zaczyna się do słów: "Ilekoć 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-budowlanego, zawierającego całą materię prawa inwestycyjnego.

Podsumowanie

W tym z konieczności krótkim opracowaniu staraliśmy się pokazać najistotniejsze problemy związane z utrudnieniami formalno-prawnymi dla inwestycji. Dylematów związanych z prawem inwestycyjnym szeroko pojętym jest całe mnóstwo. Nieprecyzyjne zapisy norm prawnych, sprzeczne zapisy ustaw z treścią rozporządzeń, teksty ustaw oparte na błędnych tłumaczeniach dyrektyw UE. Konieczne stają się wykładnie przepisów. Rośnie "chmura orzecznictwa", niejednokrotnie z różnymi wyrokami w podobnych lub wręcz bliźniaczych sprawach. Organy I instancji mając kompetencje do interpretacji przepisów przy rozstrzygnięciu w konkretnych sprawach - działają na podstawie wybranego orzecznictwa sądowego. Organy II instancji w przypadku odwołań, weryfikują stanowiska organów I instancji. Sądy administracyjne rozpatrując skargi są niezawisłe i mogą orzekać wg własnej oceny sytuacji. I to robią. Z tak tworzonej "chmury" czerpią później m.in. organy I instancji. **W tym miejscu koło się zamyka.** By wyjść z impasu złego prawa należy zacząć budować je od nowa, przy pomocy doświadczonych osób - praktyków zawodu architekta i urbanisty.

Rada Małopolskiej Okręgowej IARP

Koordinacja: arch. Bożena Nieroda,

Przewodnicząca Zespołu ds. Legislacji przy Radzie MPOIA