



IZBA ARCHITEKTÓW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KRAJOWA RADA IZBY ARCHITEKTÓW RP

Warszawa, dnia 29 marzec 2017 r.

L. dz. 057/KRIA/2017/w

Pan Tomasz Żuchowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa

SZANOWNY PANIE MINISTRZE

W odpowiedzi na pismo z dnia 17 stycznia 2017 r., znak DPP.2.0210.1.2017.JK.2 dotyczące *Obszaru Zorganizowanego Inwestowania w Kodeksie Urbanistyczno-Budowlanym* (dalej OZI i Kodeks), po omówieniu tego pisma na spotkaniu z przedstawicielami ministerstwa w dniu 20 lutego br., przekazujemy stanowisko i uwagi Krajowej Rady Izby Architektów Rzeczypospolitej Polskiej (KR IARP).

UWAGI OGÓLNE

W pierwszej kolejności KRIA pragnie wskazać, że w pracach nad Kodeksem Urbanistyczno- Budowlanym Izba Architektów kładzie przede wszystkim nacisk na wzmocnienie narzędzi zmierzających do poprawy jakości aktów planowania przestrzennego. Tylko ich możliwie najwyższa jakość, oparta na wnikliwych analizach, studiach i symulacjach, pozwalających na przetłumaczenie zapisu legislacyjnego na jakość wielowymiarowej przestrzeni środowiska zbudowanego, jest gwarantem podniesienia jakości ładu przestrzennego. Z kolei ich czytelna, dwubiegunowa relacja pomiędzy prawami i obowiązkami gminy jako lokalnej społeczności a indywidualnym inwestorem, jest podstawą skuteczności przyjmowanych rozwiązań kodeksowych.

Z tego względu prawidłowo zdefiniowane zakresy procesów planistycznych i inwestycyjnych, obejmujące *studium/ mpzp/ projekt architektoniczno-budowlany/ projekty techniczne/ nadzór autorski* są w naszej opinii podstawą systemu prawidłowej metodologii w tym obszarze, przy czym dwa pierwsze etapy należą do procedur planistycznych, zaś pozostałe- inwestycyjnych.

W sytuacjach wyjątkowych i szczególnie złożonych, wymagających zintegrowania- z uwagi na swoją skalę czy skomplikowaną strukturę- wielu uwarunkowań operacyjnych i realizacyjnych, może okazać się koniecznym wyodrębnienie wstępnej fazy projektowania inwestycyjnego w postaci koncepcji urbanistyczno-architektonicznej, dedykowanej Obszarom Zorganizowanego Inwestowania.

Przedstawione do konsultacji publicznej założenia dotyczące wprowadzenia do Kodeksu OZI będą szczególnie istotne dla prawidłowej organizacji procesu inwestycyjnego na jego styku z planowaniem przestrzennym. Waga i potrzeba tego rozwiązania wynika stąd, że ustalenia planu miejscowego jako aktu prawa miejscowego mają charakter normy prawnej i nie rozstrzygają w kwestiach jednostkowych, indywidualnych uwarunkowań jak też nie pozwalają na umieszczanie w nich ustaleń o charakterze realizacyjnym, umożliwiającym sprawne prowadzenie działań funkcjonalno-przestrzennych z poszanowaniem ładu przestrzennego.

Tym samym, w szczególnie przy złożonych inwestycjach może okazać się, że nie mogą stanowić źródła wystarczających przesłanek do sporządzenia finalnego produktu procesu projektowego – projektu budowlanego.

Szczególnej wagi nabiera w tej sytuacji prawidłowe zdefiniowanie celu w jakim wprowadza się OZI oraz właściwego osadzenia trybu przewidzianego dla OZI w ciągu metodologicznym procesie planistycznym i projektowym.

Zarówno z przekazanych obecnie do konsultacji rozwiązań jak i z postulatów KR IARP w tej sprawie wniesionych w stanowisku do projektu Kodeksu a także z rozmów z przedstawicielami Ministerstwa, ale także z wiedzy jak i po co funkcjonują w innych krajach instrumenty urbanistyki operacyjnej, wynika, że celem jest zagwarantowanie kompleksowej realizacji złożonych, wieloobektowych przedsięwzięć inwestycyjnych. Niezbędne do tego jest wyodrębnienie pierwszej fazy projektowania inwestycji, wymagających zintegrowania na gruncie koncepcji urbanistycznej (w istocie urbanistyczno-architektonicznej bowiem nie ma urbanistyki bez architektury – dalej więc używamy pojęcia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej) wielu uwarunkowań operacyjnych i realizacyjnych, które nie będąc już materią aktu prawa miejscowego mają istotny wpływ na realizację porządku urbanistycznego i architektonicznego ustalonego planem miejscowym.

Kluczem do właściwych rozwiązań zgodnych z celem urbanistyki operacyjnej, jest systematyka problematyki planowania przestrzennego i projektowania urbanistyczno-architektonicznego. Pierwsza należy do sfery regulacyjnej, druga należy do procesu inwestycyjnego. Różnica tych dwóch sfer jest zasadnicza. Wynika bowiem z tego, że :

- podmiotem planowania przestrzennego jest społeczność a przedmiotem szeroko rozumiane środowisko zbudowane tej społeczności; wyraża się ono (planowanie) poprzez powszechnie obowiązujące normy prawne stanowiące w trybie procesu legislacyjnego w aktach prawa miejscowego. Odpowiedzialność za kształtowanie ładu przestrzennego w tej sferze ponosi, na gruncie przyznanego ustawowo władztwa planistycznego, gmina.
- podmiotem w procesie inwestycyjnym jest inwestor (publiczny, instytucjonalny czy indywidualny) a przedmiotem konkretny (mniej lub bardziej złożony czy też rozległy obszarowo) zamiar inwestycyjny; rozstrzygnięcia mają charakter indywidualny i zapadają w procesie projektowania urbanistyczno-architektonicznego i budowlanego. Inwestor zobowiązany jest realizować swój zamiar w granicach porządku urbanistyczno-architektonicznego ustanowionego przez gminę a kompetencje do realizacji tego porządku w procesie projektowania należą do architekta.

W efekcie powyższej systematyki, w dziedzinie urbanistyki należy rozróżnić dwa różne co do istoty procesy : planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego. Planowanie przestrzenne polega na stanowieniu

regulacji i norm powszechnie obowiązujących a projektowanie urbanistyczne polega, niezależnie od skali i złożoności przedsięwzięcia, na indywidualnych rozstrzygnięciach projektowych.

Podsumowując powyższy wstęp przychodzi postawić dwie tezy :

- tryb przewidziany dla OZI jest instrumentem tzw. urbanistyki operacyjnej, która należy do procesu inwestycyjnego,
- „produktem” trybu przewidzianego dla OZI jest zintegrowana z umową urbanistyczną koncepcja urbanistyczno-architektoniczna konkretnych (w tym sensie indywidualnych) programów inwestycyjnych.

W świetle powyższych tez można odnieść się jednoznacznie (na ile to możliwe na tym etapie) do niektórych szczegółowych propozycji przedstawionych w Państwa materiale, jak też wskazać warunki konieczne do tego aby OZI można uznać za rozwiązanie zasadne.

UWAGI SZCZEGÓŁOWE

STATUS KONCEPCJI URBANISTYCZNO -ARCHITEKTONICZNEJ – ad 3.2. Planowanie Przestrzenne-OZI – pkt 1.

W świetle powyższych uwag można rozstrzygnąć pierwszą z podstawowych kwestii : czy koncepcja urbanistyczno-architektoniczna stanowić ma element planu miejscowego, czy przyjmowana ma być osobno, zgodnie z jego ustaleniami.

Koncepcja sporządzana w trybie OZI wraz z umową urbanistyczną jest konkretnym – czyli indywidualnym niezależnie od rozległości, złożoności czy też wariantowania – rozstrzygnięciem projektowym na rzecz konkretnego inwestora (publicznego, instytucjonalnego lub indywidualnego). Stanowi pierwszą fazę procesu inwestycyjnego. Jako indywidualne rozstrzygnięcie nie może stanowić aktu prawa miejscowego, Wynika to wprost z istoty prawa miejscowego, która w obecnej praktyce nie jest respektowana :

„(...) Akty prawa miejscowego są to akty o charakterze normatywnym. Są adresowane do nieokreślonej grupy osób, wyznaczając im ich prawa lub obowiązki. Za ich pomocą organy administracji publicznej w sposób władczy (jednostronny) określają reguły zachowania dotyczące generalnie (nieimiennie) oznaczonych kategorii podmiotów w abstrakcyjnie (a więc również niekonkretnie) wskazanych sytuacjach. Zatem cechą charakterystyczną tego typu aktów jest wprowadzenie do porządku prawnego nowych norm prawnych, obowiązujących w sposób generalny i abstrakcyjny.”

„(...) Akty prawa miejscowego jako akty normatywne powszechnie obowiązujące nie mogą odnosić się do konkretnej, jednostkowej, niepowtarzalnej sytuacji. Muszą posiadać cechy ogólności i abstrakcyjności. Nie mogą określać adresata poprzez wymienienie go z imienia lub nazwy. Natomiast abstrakcyjność normy wyraża się w tym, że nakazywane, zakazywane albo dozwolone postępowanie ma mieć miejsce w określonych, z reguły powtarzalnych okolicznościach, nie zaś w jednej konkretnej sytuacji”. (Roczniki Administracji i Prawa nr XV(2) Jarosław Sozański - akty prawa miejscowego a przepisy porządkowe, czyli kształt i charakter własnych regulacji normatywnych samorządu terytorialnego)

Należy zatem przyjąć, że koncepcja zintegrowana z umową, zgodna z ustaleniami planu miejscowego, przyjmowana jest osobno od planu miejscowego jako promesa inwestycyjna, w której gmina rozstrzyga o zgodności rozwiązań projektowych z planem miejscowym – tu stronami są wyłącznie inwestor (operator) i gmina – zaś wzajemne zobowiązania niezbędne do realizacji tej koncepcji strony, wraz z pozostałymi interesariuszami przedsięwzięcia w OZI, określają w umowie urbanistycznej.

W umowie urbanistycznej oprócz wzajemnych zobowiązań stron i interesariuszy winny znaleźć się podstawowe gwarancje, że projektowane przedsięwzięcie będzie zrealizowane kompleksowo w całości w określonym czasie jako jedno (choć być może wieloetapowe) przedsięwzięcie. Jest to podstawowy warunek realizacji celu, któremu mają służyć instrumenty urbanistyki operacyjnej – kompleksowej realizacji złożonych, wieloobektowych przedsięwzięć inwestycyjnych.

WYZNACZANIE OZI – ad 3.1. Obszary Zorganizowanego Inwestowania.

Ustawodawca zakłada, że OZI jest instytucją fakultatywną stosowaną w przypadkach, w których dla realizacji porządku urbanistycznego zachodzi potrzeba zintegrowania, w pierwszej fazie projektowania, złożonych uwarunkowań realizacyjnych. Zatem wyznaczanie tego obszaru musi wynikać z rozpoznania tych potrzeb. Oznacza to, po pierwsze :

że nie można z góry stawiać znaku równości pomiędzy OZI a obszarami problemowymi predefiniowanymi ustawowo czy też na poziomie Studium albo programu rewitalizacji. Poziomem, na którym takie rozpoznanie jest możliwe jest plan miejscowy. To w nim ogniskują się przesłanki płynące z aktów wyższego rzędu i aktów odrębnych (jak np. programu rewitalizacji) oraz uwarunkowań lokalnych związanych z danym obszarem;

po drugie :

że faza planu miejscowego, w której następuje wyznaczenie OZI jak też określenie warunków jakie powinien spełniać operator (jeśli nie jest nim gmina lub operator kwalifikowanych programów inwestycyjnych jak np. rewitalizacji czy N.P.M.) powinna pozwalać na jego wyznaczenie w oparciu o przesłanki wynikające z projektowanych ustaleń planu;

po trzecie:

że przesłanki do wyznaczania OZI muszą być określone w taki sposób aby fakultatywność nie mogła być wykorzystywana do zastępowania koncepcją urbanistyczno- architektoniczną ustaleń planu miejscowego lub ich obchodzenia.

Przykłady zagraniczne wskazują, że narzędzia urbanistyki operacyjnej jak np. funkcjonujący we Francji ZAC, stosowane są w ściśle zdefiniowanych przypadkach. Paryż w obrębie swojej aglomeracji wielkomiejskiej (ok. 12 mln mieszkańców) ma ok. 20 takich wydzielonych stref, Bordeaux- 5.

SZCZEGÓŁOWY ZAKRES KONCEPCJI – ad 3.2. Planowanie Przestrzenne a OZI – pkt 2.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna powinna być regulowana podustawowo. Regulacje te nie powinny skupiać się na drobiazgowej zawartości koncepcji. Powinny one określać pewien trzon rozstrzygnięć, które koncepcja winna podejmować. Można tu wstępnie wskazać główne elementy takiej regulacji :

Koncepcja urbanistyczna (urbanistyczno-architektoniczna) sporządzana w trybie przewidzianym dla OZI powinna rozstrzygać co najmniej :

- *strukturę funkcjonalną zabudowy i terenów otwartych*
- *układ oraz organizację ruchu kołowego i pieszego*
- *kompozycje urbanistyczną zespołów zabudowy i architektoniczną kluczowych obiektów*
- *przebieg i rozmieszczenie głównych elementów infrastruktury technicznej*
- *wtórne podziały terenu*
- *wpływ inwestycji na środowisko*

- *etapowanie realizacji całości założenia w powiązaniu z uwarunkowaniami technicznymi i ekonomicznymi oraz treścią umowy urbanistycznej*

Rozstrzygnięcia koncepcji powinny być wizualizowane w rysunku aksonometrycznym lub makiecie całości założenia i perspektywicznym rysunku kluczowych fragmentów.

Szczegółowe rozstrzygnięcia koncepcji powinny odpowiadać fazie Założeń Techniczno-Ekonomicznych (ZTE) obecnej w Prawie Budowlanym sprzed 1994 roku. ZTE obejmowały bowiem we właściwym zakresie aspekty urbanistyczno-architektoniczne w powiązaniu z techniczno-ekonomicznymi uwarunkowaniami, które będą w OZI niezbędne do sprecyzowania zobowiązań w umowie urbanistycznej.

KRĄG OSÓB UPRAWNIONYCH – ad 3.2. Planowanie Przestrzenne a OZI – pkt 3.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna jest osią trybu przewidywanego dla OZI, bowiem jej rozstrzygnięcia determinować będą ostateczny zakres i treść umowy urbanistycznej. Jeśli zważy się istotę głównych rozstrzygnięć, które do niej należą jak też ich skutki dla dalszych etapów procesu inwestycyjnego oczywistym staje się, że jest to wykonywanie samodzielnych funkcji technicznych w procesie inwestycyjnym i wymaga kwalifikacji oraz kompetencji architekta.

Ze względu na to, że koncepcja stanowić będzie opracowanie interdyscyplinarne wymagające udziału wielu branż należy przewidzieć dla architekta funkcję Generalnego Projektanta. Do niego powinno należeć, w każdym indywidualnym przypadku, określenie pozostałych uczestników sporządzania koncepcji.

Wskazanie osób uprawnionych do sporządzenia koncepcji urbanistyczno-architektonicznej wiąże się nierozdzielnie z konsekwencjami wprowadzenia OZI dla organizacji całego procesu inwestycyjnego. W naszym wcześniejszym stanowisku wskazaliśmy na kompetencje niezbędne w zakresie zgody inwestycyjnej, projektu budowlanego i roli Głównego Projektanta, jak też udziału architekta w planie miejscowym. Wprowadzenie trybu przewidzianego w OZI powinno się z tym integralnie łączyć poprzez spełnienie następujących warunków :

- koncepcja urbanistyczno-architektoniczna jest pierwszą fazą procesu inwestycyjnego i musi wiązać następujące po niej fazy tego procesu,
- funkcja Generalnego Projektanta jako gwaranta realizacji porządku urbanistyczno-architektonicznego (patrz systematyka wskazana w uwagach ogólnych) i musi się rozciągać na koordynację następujących po koncepcji w OZI faz procesu projektowego,
- sporządzanie jej przez architekta jest wykonywaniem samodzielnych funkcji technicznych w procesie inwestycyjnym i wywołuje, w określonym zakresie, odpowiedzialność zawodową,

Tą kwestie jesteśmy gotowi szczegółowo omówić w dalszym ciągu konsultacji.

CZAS WAŻNOŚCI KONCEPCJI – ad 3.2. Planowanie Przestrzenne a OZI – pkt 4.

Koncepcja urbanistyczno-architektoniczna zintegrowana z umową urbanistyczną jest fakultatywną fazą pośrednią pomiędzy planem miejscowym a zgodą inwestycyjną i jak wskazano wyżej powinna stanowić podstawę do udzielenia promesy inwestycyjnej.

Wynika z tego, że rozstrzygnięcia na tym etapie procesu inwestycyjnego nie mogą bezwarunkowo „zamrażać” terenów inwestycyjnych ani podmiotowo ani czasowo.

Zatem należy ograniczyć czas ważności koncepcji. Wstępnie można wskazać, że czas ten, ustalany dla każdego przedsięwzięcia indywidualnie, nie powinien być krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 5 lat. Terminy te dotyczą ważności promesy inwestycyjnej czyli czasu od otrzymania promesy do wystąpienia o zgodę inwestycyjną.

Zaznaczyć należy, że z OZI związany musi być jeszcze jeden termin, o którym było wyżej tj. zawarty w umowie urbanistycznej termin kompleksowej realizacji całości założenia inwestycyjnego, liczony od otrzymania zgody inwestycyjnej (pierwszej jeśli zadanie będzie podzielone na etapy) do zakończenia całego zadania określonego w koncepcji urbanistyczno-architektonicznej.

POWIĄZANIE Z REWITALIZACJĄ – ad 3.5

Odpowiedź na pytanie o powiązanie z rewitalizacją wynika już z ww. uwag ws wyznaczania OZI. Uchwalając plan miejscowy dla obszaru rewitalizacji gmina będzie dysponować przesłankami do ustaleń planu wynikających z Gminnego Programu Rewitalizacji (art.15 ustawy o rewitalizacji) czy też z wymagań dla Specjalnej Strefy Rewitalizacji (art.25 ustawy o rewitalizacji). Przesłanki te jak i przesłanki wynikające z projektowanych ustaleń planu będą podstawą do wyznaczania OZI w planie miejscowym.

Zaznaczyć należy, że w konsekwencji wprowadzenia OZI znika potrzeba utrzymywania w Kodeksie odrębnej formy planu miejscowego jaką jest Miejscowy Plan Rewitalizacji (MPR). To co odróżnia obecnie MPR od „zwykłego” planu to zakres urbanistycznych i architektonicznych rozstrzygnięć projektowych. Wprowadzenie OZI pozwala przenieść ten zakres na właściwy mu grunt procesu inwestycyjnego. Żadne inne ustalenia MPR nie uzasadniają kwalifikowania go jako odrębnej formy planu miejscowego.

UWAGI DODATKOWE – POJĘCIA I NOMENKLATURA

Na spotkaniu roboczym 20 lutego b.r. ws. OZI podniesiona została kwestia nomenklatury i doboru właściwych pojęć w związku z wprowadzeniem OZI. W tym zakresie proponujemy następującą systematykę :

- dla koncepcji i studiów urbanistyczno-architektonicznych mających stanowić materiały wejściowe do planu miejscowego należy używać takich pojęć jak : *analiza, studium, symulacja*. Można też rozważyć wprowadzenie, wzorem oceny skutków finansowych i wpływu na środowisko, opracowania analitycznego : *symulacja skutków urbanistyczno-architektonicznych ustaleń planu*,
- dla koncepcji przewidywanej w trybie OZI należy stosować pojęcie *koncepcji urbanistyczno-architektonicznej* - koncepcja ta formułuje rozwiązania urbanistyczne, których architektura jest zarówno materiały wyjściową jak i ostatecznie pochodną tych rozwiązań,
- dla koncepcji sporządzanej w pierwszym etapie zgody inwestycyjnej na obszarze bez planu miejscowego należy stosować pojęcie *koncepcji architektonicznej* - w tej fazie formułuje się rozwiązania architektoniczne, które należy wkomponować w zastany porządek urbanistyczny,
- dla integralnej części projektu budowlanego (inwestycyjnego) o zakresie niezbędnym do udzielenia zgody inwestycyjnej należy stosować pojęcie *projektu architektoniczno-urbanistycznego* (tak jak to czynił to do tej pory Kodeks) .

ZASADNOŚĆ PROPNOWANYCH REGULACJI

W materiale, będącym przedmiotem naszych uwag wskazane zostały skutki dla Kodeksu trybu przewidzianego w OZI. Skutkami tymi jest likwidacja „spec” form planów miejscowych oraz włączenie w system rozwiązań Kodeksu takich procesów jak rewitalizacja i zorganizowane programy inwestycyjne (np. NPM), które dotychczas implementowano do Kodeksu w drodze „spec” regulacji.

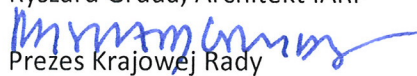
Skutki te są niewątpliwie pozytywne jednak, nie przesądzają jeszcze o zasadności tego rozwiązania.

KR IARP stoi na stanowisku, że o zasadności wprowadzenia OZI do Kodeksu przesądzać będzie jego właściwe osadzenie w ciągu metodologicznym procesu projektowego, traktowanego jako proces ciągły i integralny od fazy koncepcji do fazy nadzoru autorskiego i zastrzeżenie tego procesu do kompetencji i odpowiedzialności architekta.

Będzie jednym z głównych kryteriów oceny przez KR IARP szczegółowych rozwiązań Kodeksu.

Z poważaniem,

Ryszard Gruda, Architekt IARP


Prezes Krajowej Rady

Krzysztof Ozimek, Architekt IARP


Sekretarz Krajowej Rady