



TOWARZYSTWO URBANISTÓW POLSKICH

ROK ZAŁOŻENIA 1923

SOCIETY OF POLISH TOWN PLANNERS – SOCIÉTÉ DES URBANISTES POLONAIS

ul. Lwowska 5/100, 00-660 Warszawa, tel.: (+48) 22 875 97 56, tel./fax: (+48) 22 825 16 49, e-mail: zg@tup.org.pl, www.tup.org.pl

I.dz. 116/2018/ZG

Warszawa, dnia 29 marca 2018 r.

**Szanowny Pan
Artur Soboń**

**Sekretarz Stanu
w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju**

**ul. Wspólna 2/4
00-926 Warszawa**

Szanowny Panie Ministrze,

w związku z otrzymaniem pisma z dnia 14 marca 2018 r. znak DPN 6 0210.3.2.2018.MC w sprawie konsultacji publicznych projektu z dnia 15 marca 2018 r. ustawy o *ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* wraz z uzasadnieniem i Oceną Skutków Regulacji, zamieszczonego na stronie RCL, Towarzystwo Urbanistów Polskich przedstawia następujące stanowisko.

Towarzystwo Urbanistów Polskich wnosi o zaprzestanie prac nad przedmiotową ustawą i wycofanie projektu ustawy z konsultacji społecznych. Czynimy tak w poczuciu obowiązku zapisanego w celach statutowych naszego stowarzyszenia; jesteśmy bowiem przekonani o szkodliwości proponowanych rozwiązań dla polskiej przestrzeni.

Dla uzasadnienia swojego wniosku Towarzystwo Urbanistów Polskich przedstawia poniżej opinię ogólną o projekcie ustawy oraz uwagi do zawartych w nim przepisów, wskazujące przede wszystkim na zagrożenia wynikające z ewentualnego ich wejścia w życie. Jednak ze względu na krótki termin przeznaczony na przedstawienie naszego stanowiska w konsultacjach, nie wszystkie propozycje zawarte w projekcie zostały przez TUP skomentowane.

W opinii i w uwagach wykorzystano stanowiska i wypowiedzi związanych z Towarzystwem uznanych autorytetów z dziedziny urbanistyki i planowania przestrzennego o wykształceniu i przygotowaniu fachowym związanym bezpośrednio z teorią i praktyką planowania przestrzennego, przede wszystkim reprezentujących doświadczenie w praktyce planowania lokalnego oraz w pracy na rzecz samorządów lokalnych, a także specjalistów z zakresu procesu inwestycyjnego i rynku nieruchomości.

I. Opinia ogólna

Przedstawiony do konsultacji projekt ustawy, zgodnie z uzasadnieniem, ma być narzędziem umożliwiającym redukcję deficytu mieszkań w Polsce poprzez usprawnienie procesu przygotowania inwestycji, w szczególności w zakresie pozyskiwania dostępu do terenu, a także wzmocnienie organów administracji w zapewnieniu większej skuteczności procesu wydawania decyzji administracyjnych.

Idea projektu ustawy dotycząca niesprawności procesu inwestycyjnego oparta jest na, naszym zdaniem, błędnym założeniu, iż główną barierą dla dostępności mieszkań jest brak terenów pod

budownictwo mieszkaniowe wyznaczonych w planach miejscowych, a Polska pokryta jest planami miejscowymi tylko na ok. 30% obszaru kraju.

Tymczasem należy zauważyć, że około 60% powierzchni Polski stanowią użytki rolne, 30% lasy, 4,8% grunty zurbanizowane i zabudowane, a 5,2% stanowią wody, drogi i inne grunty. Użytki rolne oraz lasy są chronione innymi przepisami, z zasady nie podlegają zabudowie i nie potrzebują regulacji z zakresu planowania przestrzennego. Jak już wielokrotnie wykazywano w analizach naukowych i opracowaniach statystycznych, zarówno w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin, jak i w obowiązujących miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, terenów wyznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jest kilkakrotnie więcej, niż wynika to z faktycznego zapotrzebowania (chłonność terenów przeznaczonych w uchwalonych przez gminy planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową już w roku 2012 przekroczyła 60 milionów potencjalnych mieszkańców). Ponadto obserwuje się, że właściciele nieruchomości posiadający obowiązujące decyzje o warunkach zabudowy nie kontynuują procesu budowlanego, zatem to nie w tej materii tkwi problem braku dostępności do mieszkań.

II. Uwagi do wybranych przepisów zawartych w projekcie ustawy – zagrożenia wynikające z ich ewentualnego wejścia w życie.

1. „Ubezważnienie” samorządów.

Projekt ustawy proponuje znaczące ograniczenie kompetencji samorządów i przekazanie ich organom administracji rządowej (wojewodom). To wojewoda a nie prezydent miasta, ma wydawać zarówno decyzje w sprawie ustanowienia lokalizacji inwestycji mieszkaniowej i inwestycji towarzyszących (sieci, drogi, przedszkola, szkoły itd.) (art. 14 ust 1, art. 26).

W rozumieniu ustawy inwestycją mieszkaniową jest (realizowana również prywatnie i komercyjnie) każda inwestycja mieszkaniowa obejmująca 2 budynki (lub więcej) i nie mniej niż 50 mieszkań, lub 25 domów jednorodzinnych. Pozwolenia na budowę tych inwestycji ma wydawać wojewoda, a nie jak dotychczas starosta powiatowy.

W swoich decyzjach wojewoda będzie kierować się uznaniowością wiążącą się z:

- brakiem konieczności uwzględniania opinii, wydanych przez reprezentujące interes publiczny organy (zarządców dróg, kolei, konserwatorów zabytków, starostów, komendanta straży pożarnej itd.- art. 15 ust. 8),
- uznaniem, że konkretna inwestycja mieszkaniowa jest „przypadkiem szczególnie uzasadnionym”, możliwe jest zatem odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych o których mowa w art. 7 ustawy Prawo budowlane (art. 44 pkt 2).

2. Wprowadzenie dualizmu prawnego i naruszanie zaufania do organów administracji publicznej.

Projekt ustawy zakłada, iż do inwestycji mieszkaniowych nie będzie się stosować ustawy z dnia 27 marca 2003 r o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (art. 20 ust. 1). Oznacza to, iż każda inwestycja będzie musiała być poprzedzona uzyskaniem od wojewody (organu administracji rządowej) administracyjnej decyzji o *ustaleniu lokalizacji inwestycji mieszkaniowej*.

Nowe regulacje prawne umożliwiają realizację inwestycji całkowicie sprzecznych z zapisami przyjętymi przez rady gmin, sporządzonych z wykorzystaniem ustawowych zasad partycypacji społecznej, planów miejscowych (art. 6 ust. 1), i wydawanie przez wojewodę administracyjnej decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej. Decyzja wojewody, wydana będzie już bez partycypacji społecznej, wyłącznie z udziałem stron postępowania (art. 17).

Prowadzi to do sytuacji, kiedy np. właściciele nieruchomości - przekonani że na sąsiedniej działce zostanie zrealizowany teren zielony, czy sportowo-rekreacyjny (bo tak stanowi plan miejscowy) - dowiedzą się że będzie inaczej dopiero, kiedy na tym terenie ruszy budowa inwestycji mieszkaniowej. Paradoks prawny polega na ustawowym dopuszczeniu sytuacji, w której:

- ten sam organ podejmuje uchwałę stanowiącą prawo miejscowe (uchwałę dotyczącą planu miejscowego), a następnie w formie uchwały, ma podejmować zgode na niestosowanie wcześniej przyjętego prawa miejscowego (art. 6 ust. 3),
- to szczególne uprawnienie nie dotyczy przy tym inwestycji celu publicznego, ale komercyjnej działalności deweloperskiej,
- obowiązywać będą jednocześnie dwa sprzeczne ze sobą dokumenty: uchwalony przez radę gminy miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (stanowiący prawo miejscowe), oraz sprzeczna z prawem miejscowym decyzja administracyjna wojewody ustalająca lokalizację inwestycji mieszkaniowej,
- równolegle, do dwóch różnych organów będzie można występować o pozwolenia na budowę sprzecznych ze sobą inwestycji: do prezydenta/starosty o pozwolenie na budowę inwestycji zgodnej z planem miejscowym, i do wojewody z wnioskiem o pozwolenie na budowę zgodnej z decyzją administracyjną inwestycji mieszkaniowej.

3. Suburbanizacja - realizacja nowej zabudowy bez niezbędnej infrastruktury społecznej.

W projekcie ustawy zawarty jest wymóg zapewnienia dostępu do infrastruktury społecznej (art. 11 ust.2 pkt 2), czy do transportu publicznego (art.11 ust.2 pkt 1) - są to jednak zapisy pozorne. Sposób liczenia wymaganej odległości od tych obiektów (w linii prostej od granic terenu inwestycji do obiektu – art. 11 ust.11) powoduje, iż faktyczna odległość niezbędna do pokonania może być kilkakrotnie dłuższa.

Pomimo położenia szkoły/przedszkola w odległości nie przekraczającej 3 km (liczonej zgodnie z projektem ustawy w linii prostej), oba tereny mogą być oddzielone rzeką, drogą publiczną, linią kolejową itd., przez co faktyczny dostęp do obiektu będzie utrudniony. W efekcie faktycznego braku możliwości obsługi nowej zabudowy transportem publicznym konsekwencją będzie wzmożony ruch samochodowy w już zakorkowanych miastach i na przedmieściach, co doprowadzi do dalszego zanieczyszczenia powietrza i wzrostu poziomu hałasu. Ponadto zajmowanie w sposób bezplanowy terenów podmiejskich znacznie zmniejszy przydatność ich sąsiedztwa dla produkcji rolnej.

4. Dewastacja krajobrazu, wprowadzanie chaosu przestrzennego.

Ustawa nie wymaga, aby nowa inwestycja mieszkaniowa była w jakimkolwiek stopniu dostosowana do sąsiedztwa. O ile wydawana przez wojewodę decyzja musi np. określać minimalną i maksymalną powierzchnię użytkową mieszkań, to już nie musi określać ani linii zabudowy, ani maksymalnej wysokości zabudowy czy formy dachów (art. 19). Wymóg określenia tych parametrów nie wynika z konieczności określenia „charakterystycznych parametrów technicznych” (art. 9 ust. 1 pkt 7c) gdyż jest to pojęcie równie pojemne co nieprecyzyjne, zatem podlegać będzie różnym interpretacjom. Powyższe regulacje skutkować będą pogłębianiu dewastacji krajobrazu miast - obok zabudowy jednorodzinnej, czy w historycznych centrach miast, będą mogły powstawać niewspółgrające formą i gabarytami z otoczeniem obiekty, których wysokość znacznie przekroczy wysokość istniejących w sąsiedztwie budynków.

Szczególnie zagrożone są tu wszystkie miasta, których liczba mieszkańców przekracza 100 tysięcy – tam, zgodnie z zapisami projektu ustawy wysokość nowej zabudowy nie jest niczym ograniczona (art. 11 ust. 7 pkt 3), każda zatem próba wpisania w decyzji jakiegokolwiek ograniczenia wysokości, będzie spotkać się z zarzutem naruszenia przepisów ustawy.

5. Generowanie konfliktów społecznych.

Inwestycja mieszkaniowa realizowana zgodnie z proponowanymi zapisami ustawy, nie musi uwzględniać „warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie”, ponieważ zgodnie z zapisami art. 44 pkt 2, „w szczególnie uzasadnionych przypadkach dopuszcza się odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych”. Uznaniowa interpretacja pojęcia „szczególnie uzasadniony przypadek” będzie powodem konfliktów. Zastosowanie przez organ administracji architektoniczno-budowlanej tego odstępstwa sprzyjać będzie budowie

substandardowych, niespełniających wymogów dotyczących nasłonecznienia mieszkań, jak również lokowaniem zabudowy w zbyt bliskiej odległości od siebie i od granic działek sąsiednich, co spowoduje obniżenie standardów nie tylko realizowanej, ale również istniejącej w sąsiedztwie zabudowy.

Uniemożliwi to również utrzymanie bezpieczeństwa inwestycyjnego - niemożliwym stanie się zagwarantowanie przewidywalnego sąsiedztwa dla już wydanych lokalizacji co może być źródłem istotnych konfliktów społecznych.

6. Naruszanie prawa własności w celu wspierania niepublicznych inwestycji komercyjnych.

Właściciel terenu/budynku, w sąsiedztwie którego realizowana będzie inwestycja mieszkaniowa, musi się liczyć nie tylko z zacienieniem jego nieruchomości, ale także z ograniczeniem sposobu korzystania z jego nieruchomości (nawet wbrew jego woli), jeśli przez jego działkę trzeba będzie poprowadzić wodociąg, gazociąg czy inną sieć niezbędną do korzystania z inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (art.32 ust.1). Taki zapis powoduje, iż naruszane będzie prawo własności, nie w celu realizacji inwestycji celu publicznego, ale w celu realizacji inwestycji komercyjnej. Brak przy tym jakiegokolwiek ochrony prawa własności, ponieważ wydawane przez Wojewodę pozwolenie na budowę jednocześnie tą samą decyzją ogranicza sposób korzystania z nieruchomości. Decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu (art. 38 ust.1), a w przypadku gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji (np. ta ograniczająca sposób korzystania z nieruchomości) nie można będzie jej uchylić (art. 38 ust 4).

7. Sprzeczne z interesem publicznym uprawnienie inwestora komercyjnych inwestycji mieszkaniowych do zajmowania terenów publicznych.

Projekt zapisów ustawy, zagraża prawidłowemu funkcjonowaniu publicznej infrastruktury technicznej, uprawniając komercyjnego inwestora inwestycji mieszkaniowych do zajmowania terenów dróg publicznych, wód płynących czy terenów kolei (art. 34.ust.1).

8. Brak określonego terminu obowiązywania ustawy.

Regulacje art.54 określają limit wydatków z budżetu państwa związanych z przejęciem kompetencji samorządów przez organy administracji rządowej. Nie jest jasne, czy ten limit wyznacza termin obowiązywania ustawy. Inne specustawy były uchwalane na określony czas i po upływie tego okresu na ogół traciły ważność.

III. Podsumowanie

Problem budownictwa mieszkaniowego wymaga nie tylko rozwiązań w zakresie inżynierii finansowej, ale także odpowiadających jego społecznej randze rozwiązań z zakresu planowania urbanistycznego.

Tymczasem istotę przedstawionej do konsultacji propozycji legislacyjnej najlepiej ilustruje przepis projektu tej ustawy: „Art. 20. 1. Do inwestycji mieszkaniowej nie stosuje się ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.” Tak więc odpowiedzialny za ten projekt „minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa” uznał, że – aby ułatwić przygotowanie i realizację inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących – nie należy stosować przepisów ustawy o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* - nawet nie próbując zmienić któregokolwiek z nich.

Jak wiadomo, ustawa o *planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* jest – zapewne niedoskonałym i wymagającym zmian – narzędziem realizacji jednego z sześciu celów Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 tj. „Przywrócenie i utrwalenie ładu przestrzennego”. Realizację tej koncepcji oraz jej celów, wielokrotnie deklarował poprzedni „właściwy minister”, także ostatnio promując ideę kompleksowej regulacji tej sfery w postaci Kodeksu Urbanistyczno – Budowlanego.

W ramach kompleksowych regulacji Kodeksu Urbanistyczno - Budowlanego powstał nawet rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno - budowlanego, o którym opinię przekazaliśmy do Pana Ministra Jerzego Kwiecińskiego w piśmie TUP z dnia 12 lutego br., l.dz. 37/2018/ZG. Projekt ten skierowano w styczniu 2018 r. pod obrady Stałego

Komitetu Rady Ministrów a następnie, z niezrozumiałych przyczyn, zaprzestano prac nad tym gotowym do przedstawienia Radzie Ministrów projektem.

Towarzystwo Urbanistów Polskich apeluje o przerwanie legislacyjnego błędnego koła i powrót do realizacji strategicznych dokumentów rządowych, jak Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju oraz przyspieszenia prac nad Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym.

Rozwiązania problemu braku mieszkań w Polsce nie zapewnią zmiany, których wstydlwym symbolem jest przepis mówiący, że do inwestycji mieszkaniowych nie stosuje się przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Z wyrazami szacunku

prof. dr hab. inż. arch. Piotr Lorens

A handwritten signature in black ink, reading "Piotr Lorens". The signature is written in a cursive, flowing style with a large initial 'P'.

Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich