



TOWARZYSTWO URBANISTÓW POLSKICH

J U B I L E U S Z O W Y R O K 2 0 1 3

SOCIETY OF POLISH TOWN PLANNERS – SOCIÉTÉ DES URBANISTES POLONAIS

I.dz. 206/2013

Warszawa, 18 listopada 2013 r.

OPINIA

Zarządu Głównego Towarzystwa Urbanistów Polskich ws. Tez Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego

Wbrew wielokrotnie przedstawianym krytycznym opiniom TUP o zasadności traktowania lokalnego planowania przestrzennego jako integralnej części procesu inwestycyjno-budowlanego, a nie jako integralnej części systemu planowania przestrzennego oraz gospodarowania przestrzenią (tak jak jest to ujęte w KPZK 2030) dotychczasowe prace Komisji idą właśnie w tym kierunku. Na ponad 800 tez Kodeksu, który - zgodnie z celem postawionym przed Komisją w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 lipca 2012 r. miał dotyczyć „kompleksowej regulacji procesu inwestycyjno – budowlanego” - większość dotyczy planowania przestrzennego. Tymczasem związki procesu inwestycyjno – budowlanego z planowaniem przestrzennym nie są na tyle istotne, żeby nie można było uregulować go kompleksowo bez tak szerokich, a jednocześnie fragmentarycznych interwencji w system planowania przestrzennego, jak to zaproponowano w Tezach. Nie sposób bowiem wskazać wspólnej dla obu tych sfer funkcji celu, która pozwoliłaby optymalizować rozwiązania modelowe, zwłaszcza legislacyjne. Nad zakresem i sposobem regulacji proponowanym w Tezach ciąży rozumienie planowania przestrzennego jako części procesu inwestycyjno – budowlanego, które jest niestety dość powszechne, ponieważ jest rezultatem przyjętych po roku 1990 założeń reformy systemowej. Eksponowały one kwestie związane ze swobodą gospodarowania w przestrzeni, którym przeciwstawiano planowanie przestrzenne jako biurokratyczną barierę inwestowania. Towarzyszyła temu medialnie nagłaśniana teza o braku terenów pod inwestycje.

Powszechnie nie dostrzega się oczywistej potrzeby takiego optymalizowania procesu inwestycyjno – budowlanego, którego sprawność podporządkowana byłaby nie tylko wąsko (często partykularnie) pojmowanym kryteriom ilościowym, ale przede wszystkim realizacji ogólniejszych celów, w tym w szczególności służącym interesowi publicznemu, oraz rozwoju zrównoważonego, których wieloaspektowo rozumiany ład przestrzenny jest istotnym elementem. Odmienne podejście do tej sfery problemowej i odpowiednie do tego zmiany przepisów, po latach zaowocowały spekulacyjną nadpodażą terenów budowlanych, urbanistycznym chaosem oraz groźbą krachu finansowego gmin. Jednocześnie system decyzyjny stał się mało czytelny, niezrozumiały i obciążony dużą dozą uznania administracyjnego. To z kolei zaowocowało propozycjami wzmocnienia funkcji regulacyjnych planowania przestrzennego (w tym w dokumentach „poziomu krajowego” tj. w KPZK 2030), z drugiej zaś strony – postulatami uproszczenia procedur lokalizacyjnych, stanowiących jakoby główną barierę dla sprawnego budowania. Ignorując cele ogólniejsze, w tym te sformułowane w KPZK 2030, Komisja Kodyfikacyjna najwyraźniej nie dostrzegła, że optymalnie uregulowane procesy inwestycyjno – budowlane mogą (i powinny) je realizować, jednocześnie realizując ich cele szczegółowe, z korzyścią nie tylko dla ich bezpośrednich beneficjentów, ale też dla interesu publicznego.

Rezultat dotychczasowych prac Komisji Kodyfikacyjnej jest nacechowany wynikającą z powyższego ambiwalencją, jednak z przewagą rozwiązań dotyczących planowania przestrzeni, a nie projektowania i realizacji inwestycji. Do tego w Tezach proponuje się wzmocnienie skuteczności planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, przy zachowaniu wszystkich kluczowych założeń, które doprowadziły do jego „systemowej” słabości. Takie podejście pogłębia niefortunny podział na planowanie lokalne oraz (mogące mieć na planowanie lokalne pozytywny wpływ) planowanie ponadlokalne (regionalne i krajowe).

Oto **przykłady tez utrwalających dotychczasowe rozwiązania:**

- **proponuje się** (wbrew ustaleniu KPZK 2030) **utrzymanie zasady wolności budowlanej**, w myśl której z prawa własności wynika prawo do zabudowy („każdy ma prawo do realizacji inwestycji na terenie, do którego ma tytuł prawny...”);
- zakłada się, że ograniczenie prawa własności do nieruchomości musi być każdorazowo uzasadnione ochroną wartości wysoko cenionych, a nie racjonalnością społeczno-ekonomiczną i wyważonymi interesami publicznymi i lokalnymi;
- jako ograniczenie prawa własności uważa się m.in. zakaz przeznaczania terenów na określone cele;
- każde ograniczenie prawa własności (a więc także zakaz zmiany przeznaczenia) rodzi prawo do odszkodowania.

Jako przeciwwagę dla tez „wolnościowych” proponuje się m.in.:

- zasadę, w myśl której gmina (samodzielnie!) dokonuje w studium podziału na: obszar urbanizacji (zabudowany i przewidziany do rozwoju) oraz obszar o ograniczonej zabudowie, które to ustalenie ma mieć moc przepisu powszechnie obowiązującego;
- szereg skądinąd słusznych tez dotyczących ekonomicznych i społeczno-demograficznych kryteriów wyznaczania terenów rozwoju zabudowy, które nie są jednak poparte instrumentami pozwalającymi kryteria (zasady) te egzekwować;
- **zniesienie decyzji WZiZT, a w to miejsce wprowadzenie nowych instrumentów pozwalających budować na terenach nie posiadających mpzp.**

Zarząd Główny Towarzystwa stoi na stanowisku, że bez pryncypialnego i jednoznacznego podejścia do tych problemów oraz ich systemowego rozwiązania, nie jest celowe dyskusowanie o szczegółowych propozycjach zawartych w Tezach, gdyż z oczywistych względów powinny one być podporządkowane rozwiązaniom systemowym (zarysowanym w KPZK 2030). Jak wspomniano powyżej, Komisja Kodyfikacyjna nie została jednak upoważniona do opracowania projektu tak szerokiej systemowej regulacji. Przy tym niektóre z tez dotyczących zmian systemowych na poziomie lokalnym, nie dość że utrwalają, a nawet pogłębiają słabe strony obecnego systemu, to dodatkowo nie są jednoznacznie i konsekwentnie „instrumentalizowane”, co uniemożliwia ich ocenę. W Towarzystwie powszechny jest pogląd, że dla wzmocnienia sprzeciwu dotyczącego pogłębiania rozbicia planowania przestrzennego na lokalne i ponadlokalne, opinia ZG TUP winna koncentrować się na tej podstawowej kwestii, także dlatego że takie rozbicie może zasadniczo utrudnić całościową systemową regulację, która powinna być sprawiedliwa i równorzędnie traktująca interesy wszystkich użytkowników takiego nieodtwarzalnego dobra wspólnego, jakim jest przestrzeń. W tym kontekście należy podkreślić, że w społecznej gospodarce rynkowej koncepcje sprawiedliwości i równości są podstawą budowania systemów społecznych i politycznych oraz zasad interwencji w ułomne mechanizmy rynkowe. Stanowią też teoretyczną bazę dla budowania wspólnotowej polityki w Unii Europejskiej.

ZG TUP przypomina, że **równe traktowanie w dostępie do dóbr i usług jest regulowane w Polsce tak istotnymi ustawami jak Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej**, o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania, o Rzeczniku Prawa Obywatelskich, Kodeks cywilny, Kodeks postępowania cywilnego i innymi. **Przestrzeń warunkuje byt i warunkuje dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr.** Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek jest podstawowym dobrem naturalnym, które to przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. **Podstawowym prawem konstytucyjnym jest więc prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni.** W świetle teorii sprawiedliwości logiczne jest podejście do przestrzeni jako dobra wspólnego (a przestrzeni zagospodarowanej jako ekonomicznego dobra quasi publicznego) i w konsekwencji do własności ziemi. **Interesem publicznym najwyższej rangi powinno być prawo do swobodnego przemieszczania się w przestrzeni.** Taka interpretacja w praktyce oznacza, że można zmieniać formy użytkowania ziemi tylko według zasad nakreślonych prawem i planami miejscowymi, a jeśli tak, to musimy się zgodzić, że każde użytkowanie przestrzeni – w tym ziemi (zwłaszcza arbitralnie zmieniane na rzecz właściciela), jest działaniem ograniczającym prawa innych użytkowników przestrzeni.

Każda ścieżka myślowa wychodząca od dobra wspólnego musi nas doprowadzić do wniosku, że zapis w art. 6 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zaczynający się od ochrony interesu prywatnego a nie publicznego, odwraca porządek w budowaniu publicznego instrumentu interwencji. Pojawia się wątpliwość czy zapis ten jest zgodny z wspomnianą wyżej konstytucyjną zasadą równego

dostępu do dobra i usług świadczonych publicznie. Ustawa bowiem wychodzi od ochrony interesu prywatnego a nie publicznego. Sprawa ta nabiera strategicznej wagi przy reformowaniu sfery związanej z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej, także dlatego że bez jej jednoznacznego rozstrzygnięcia na rzecz interesu publicznego, nie zostanie rozwiązany problem rosnącego zadłużenia gmin w rezultacie realizacji przez nie zadania własnego dotyczącego ładu przestrzennego narzędziami planowania przestrzennego.

Projektowane Tezy Kodeksu dotyczące zmian w części systemu planowania przestrzennego są zapisami „miękkimi”, niejednoznacznymi i pozwalającymi kamuflować dużo bardziej stanowcze i twarde zapisy utrzymujące *status quo*.

Badania i szacunki dotyczące skutków obecnej regulacji wyraźnie pokazały, że **system przepisów dotyczący tej dziedziny skutkuje patologiami przestrzennymi, finansowymi i prawnymi**. Twórcy ustaw zapominają, że **w gospodarce przestrzennej wpadanie w społeczną pułapkę jest raczej regułą niż wyjątkiem**. Dotyczy zarówno ludzi, deweloperów, jak i instytucji samorządowych. Bez zapobiegawczej regulacji i interwencji państwa prowadzi to zawsze do wyeksploatowania zasobów, internalizacji (kosztowej lub cenowej) dobra publicznego i pojawienia się jeszcze innych kosztów zewnętrznych obniżających konkurencyjność gospodarki w dłuższym okresie oraz pogłębianie cyklicznego charakteru gospodarki przez wywoływanie kryzysów w instytucjach finansowych związanych z rynkiem budowlanym. Przynajmniej nie było by podstaw prawnych do roszczeń wobec sektora publicznego.) **Nie uda się opanować chaosu i rozlewania się urbanizacji na zasadzie ogólnych zapisów mówiących o racjonalnym szacowaniu potrzeb gminy wyłącznie na poziomie planowania lokalnego, do tego podporządkowanego ułatwieniom dla procesu budowlanego**. Racjonalność jednostkowa (i gminna) nie prowadzi do racjonalności ogólnospołecznej. Założenie o racjonalnym zachowaniu zwłaszcza władz lokalnych działających pod presją właścicieli gruntów i deweloperów zostało już zweryfikowane negatywnie. Tymczasem Tezy Kodeksu nie wychodzą poza problematykę planowania lokalnego. Jednak bez odniesienia do szerszego kontekstu planowania ponadlokalnego nie zagwarantujemy osiągnięcia ładu przestrzennego w zurbanizowanych układach funkcjonalnych. Zapis o tym, aby opierać się na racjonalnych prognozach rozwoju bez zapewnienia, iż musi być to uzgodnione w ramach prognoz regionalnych i krajowych niewiele da. To decyzje planu krajowego i wojewódzkiego powinny generalnie określać potrzeby przeznaczania nowych terenów pod urbanizację. **Niezbędna jest systemowa alokacja prawa do urbanizowania terenów w ramach bilansów krajowych i wojewódzkich**. Prawo do zabudowy na nowych terenach musi być zatem reglamentowane z poziomu bilansów ogólnonarodowych. Bez wprowadzenia takiego zasadniczego paradygmatu zagospodarowywania nowych terenów, będziemy podtrzymywali wszystkie negatywne skutki ułomnych rynków nieruchomości prowadząc gospodarkę kraju do cyklicznych kryzysów w finansach publicznych.

Tego dylematu nie rozstrzyga wprowadzenie do Kodeksu tak dziwnych określeń jak „wartości wysoko cenione”. Intencją planowania i interwencji w gospodarce rynkowej powinna być ochrona interesów wszystkich obywateli, zasady równego traktowania konsumentów i inwestorów, zapewnienia dostępu do dóbr publicznych i grupowych, etc. Do tej pory mówiliśmy o celach publicznych, interesach publicznych, a w Tezach zastąpiono je pojęciem wartości wysoko cenionych. Czy wysoko ceniona wartość oznacza, że jest ona ceniona przez wszystkich? To powinna być ochrona interesu publicznego w procesie budowlanym. Wprowadzanie nowego określenia będzie wywoływało zastępcze dyskusje nad istotą planowania regulacyjnego i skończy się zapewne utworzeniem zamkniętego niedoskonałego katalogu wartości wysoko cenionych, ustalanych trybem ustawowym.

Z treści Tez można domniemywać, iż planowanie przestrzenne jako stanowienie przepisów gminnych (prawa miejscowego) stanie się wyjątkiem, a rozpowszechnione będą lokalne przepisy urbanistyczne, jako nierodzące - według domniemania Autorów Tez - skutków odszkodowawczych.

Pomijając zatem, ze względów wyżej przedstawionych uwagi szczegółowe pojawiające się przy lekturze Tez, w tym także uwagi dotyczące techniki legislacyjnej (jako że Tezy - poza spisem treści- nie posiadają formy ustrukturyzowanej i stanowią zlepek stwierdzeń o charakterze ogólno-ideowym ze szczegółowymi przepisami o charakterze wykonawczym), **Zarząd Główny Towarzystwa Urbanistów Polskich przedstawia Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego następujące postulaty natury zasadniczej:**

1. Wydzielenie ustaleń Kodeksu Budowlano - Inwestycyjnego jako samodzielnej konstrukcji prawnej, także dlatego, że obecna formuła Tez przedstawiona potwierdza konieczność rozłączenia merytorycznej obu sfer regulacji.
2. W konsekwencji wydzielenie do oddzielnego opracowania Kodeksu Planistyczno - Urbanistycznego, bez porzucania *a priori* interesujących propozycji Tez dotyczące nowych narzędzi

- planistycznych, jednak przy ich zweryfikowaniu w relacji do całości systemu planowania, odpowiednim „ustrukturyzowaniu”, dopracowaniu oraz oprzyrządowaniu wykonawczym (lub zaopatrzeniu w jednoznaczne delegacje).
3. Jednoznaczne zdecydowanie co do charakteru Tez Kodeksu Budowlano – Inwestycyjnego i wydzielenie zapisów o charakterze szczegółowym – narzędziowym, lub przygotowanie równocześnie rozporządzeń wykonawczych, jako oddzielnych dokumentów.
 4. Nadrzędnym celem planowania przestrzennego powinno być zapewnienie równego dostępu do wszelkich dóbr i usług oferowanych publicznie, ponieważ taki wniosek możemy wyprowadzić z zapisów Konstytucji i innych ustaw.
 5. Zapewnienie minimalnej sprawności rynków nieruchomości powinno stać się jednym z ważniejszych celów naprawiania systemu planowania przestrzennego. W konsekwencji uznania ułomności rynków nieruchomości i niezdolności władz gminnych do samoograniczania oraz generowania wysokich kosztów społecznych rynków nieruchomości, **zapis o prawach każdego właściciela terenu do zabudowy nie powinien się znaleźć w żadnym z Kodeksów w proponowanej w Tezach formule.** Powinien być on zastąpiony zapisem, iż **co do zasady działalność budowlaną dla nowych obiektów, można podejmować na terenach uregulowanych planem miejscowym**, a wyjątkiem od tej reguły mogą być jedynie ściśle określone sytuacje.
 6. Zasadniczą kwestią porządkowania legislacji przestrzennej, a także tej dotyczącej procesu inwestycyjno – budowlanego, jest przyjęta błędna perspektywa optymalizacji procesu budowlanego „od szczegółu do (niepełnego zresztą) ogółu”, w miejsce kompleksowej optymalizacji mechanizmów gospodarowania przestrzenią na wszystkich poziomach uprawnionych do tego podmiotów (a więc „od ogółu do szczegółu”). **Perspektywa przyjęta przy formułowaniu Tez Kodeksu prowadzi w konsekwencji do szeregu kontrowersyjnych propozycji, których miejsce i rola w całościowo rozumianym systemie (o innych celach, takich jak je definiuje KPZK 2030) nie mogą być ocenione w oderwaniu od zmian całego systemu, a więc obecnie muszą być ocenione negatywnie.**

Za Zarząd
Prezes TUP
Prof. Tadeusz Markowski

Warszawa, 14 listopada 2013 r.