



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 rozbitcia planowania przestrzennego na lokalne i ponadlokalne, opinia ZG TUP winna koncentrować się na tej podstawowej kwestii, także dlatego że takie rozbitcie może zasadniczo utrudnić całościową systemową regulację, która powinna być sprawiedliwa i równorzędnie traktująca interesy wszystkich użytkowników takiego nieodtworzalnego 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 ulomne 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

ułamnych 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 rozłączności 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 ułamności 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**

.

do pobrania opinia w [[pdf](#)]