



ZWIĄZEK PRACODAWCÓW
PRODUCENTÓW MATERIAŁÓW

DlaBudownictwa

Warszawa, dn. 4.05.2015 r.

Opinia o projekcie ustawy zmieniającej ustawę o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Wprowadzenie

Z uznaniem należy przyjąć intencje projektu ustawy o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw, które odnoszą się do ograniczenia negatywnych skutków możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Jest bezsporne, że ten instrument, czyli decyzja o warunkach zabudowy (dalej – WZ) w sposób znaczący przyczynił się do dalszej dewastacji przestrzeni i spowodował (i powoduje) szkodliwe skutki społeczne i finansowe.

Należy jednak zaznaczyć, że wspomniane negatywne zjawiska dotyczą danej społeczności i danego miejscowości, osiedla itd. Oznacza to, że nie można zwolnić samorządu terytorialnego (rozumianego jako mieszkańcy i organy wybieralnej władzy) z odpowiedzialności za powstały stan rzeczy. Obowiązująca bowiem ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, mimo zasadniczych wad, daje samorządom, ograniczoną, ale jednak, możliwość ochrony przed koniecznością wydawania szkodliwych decyzji WZ.

Podtrzymując jednak tezę o dobrych intencjach projektodawców ustawy, negatywne zjawiska zachodzące w naszej przestrzeni, w tym tzw. „rozlewanie się miast” nie wynikają jedynie z WZ, a nawet jest wysoce prawdopodobne, że nie są one (WZ) główną przyczyną dzisiejszego stanu.

Przyczyny wynikają z całości ustawy o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu, której przyjęcie pogłębiło procesy destrukcyjne, tworząc zarazem złudzenie ułatwień dla inwestycji budowlanych.

Przyjęcie spec-ustaw dotyczących określonych inwestycji budowlanych jest najlepszym dowodem, że ustawodawca uznał, iż powszechnie obowiązujący porządek prawny w sposób niepomijalny utrudnia realizację inwestycji budowlanych i stąd przyjął odrębne reguły.

Nie jest przedmiotem niniejszej opinii ocena obowiązującej ustawy i przedstawienie rozwiązań umożliwiających racjonalność w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzeni, a mimo formalnego zwolnienia resortu z obowiązku przedstawienia założeń projektu, uwagi zawarte w opinii w zasadzie odnoszą się do koncepcji (założeń), na której oparto projektowane przepisy.





Uwagi.

1. W uzasadnieniu projektu podkreśla się etapowanie zmian w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ewolucyjne dochodzenie do pożądanego systemu (planowanych zmian), co można uznać za podejście racjonalne. Ale pod jednym zasadniczym warunkiem. Możemy bowiem dążyć do celu etapami, ale ten końcowy cel winien być znany, także dlatego, że umożliwia weryfikację prawidłowości danego etapu.
Jeżeli należy domniemywać, że przyszły system ma być oparty na założeniach wywodzonych z Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju przyjętej przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. to dyskusyjne staje się dokonanie pierwszego kroku (etapu) poprzez ograniczenie (ułomne zresztą) możliwości wydawania decyzji o warunkach zabudowy.
2. Słusznie autorzy projektu podkreślają niepewność inwestycyjną (jako jeden z negatywnych efektów WZ), ale należy zauważyć, że nieprzewidywalność przestrzeni jest jedną z podstawowych cech (skutków) obowiązującej ustawy a nie tylko efektem istnienia WZ. Równocześnie jednak, projekt nie likwiduje czy w znaczącym stopniu nie ogranicza możliwości wydawania decyzji dla lokalizacji inwestycji celu publicznego czy innych decyzji lokalizacyjnych, tak jakby te decyzje były obojętne dla kształtowania (przewidywalności) przestrzeni.
3. Wątpliwa jest koncepcja zawarcia w przepisach prawa swoistej ideologii prawidłowości rozwiązań i decyzji planistycznych. Ustawowe zalecenia typu: dążenie do przeznaczania terenów..., dążenie do minimalizowania..., czy wreszcie ograniczenie zawarte w dodanym do art. 1 nowelizowanej ustawy w ustępie 4 punkt 4. Te sugestie (istnieją także w obowiązującej ustawie) oznaczają de facto brak zaufania autorów (potem ustawodawcy) do jakości decyzji planistycznych gminy i jej dbałości o finanse samorządu. Chyba, że postulaty zawarte w projekcie ustawy znajdą odzwierciedlenie w wymaganiach metodologicznych, co zarazem winno zapobiegać szerzącemu się populizmowi urbanistycznemu.
4. Słusznie w projekcie, a zwłaszcza w uzasadnieniu, zauważa się negatywne konsekwencje dla sytuacji finansowej gminy z tytułu uchwalenia planu miejscowego. Wzrost wartości terenów, który z reguły jest następstwem uchwalenia planu powoduje korzyści dla właścicieli terenów (objętych m.p.z.p) i koszty dla samorządu, nierekompensowane wpływami z tytułu renty planistycznej. Zaproponowane rozwiązania w bardzo ograniczonym stopniu poprawią wynik ekonomiczny gminy, ale faktycznie nie zlikwidują ekonomicznej bariery w uchwalaniu planów. Wzrost wartości terenu następuje nie w wyniku sprzedaży (jest wtedy realizacją zysku), ale w efekcie uchwalenia planu, czyli działań samorządu. Stąd udział samorządu w korzyści z tytułu wzrostu wartości gruntu winien być niezależny od transakcji zbycia.
5. W pełni zgadzając się z stwierdzeniem o ograniczonych możliwościach inwestowania przez samorząd (i instytucje zależne) w infrastrukturę techniczną, należy poprzeć propozycję uregulowania zasad finansowania jej realizacji przez

podmioty zewnętrzne. Ale nie może to być darowizna dla przedsiębiorstw zarządzających infrastrukturą techniczną. Oznaczałoby to de facto dodatkowy podatek płacony przez mieszkańców na rzecz gminy. Można to zobrazować następującym przykładem. Deweloper buduje osiedle, w tym infrastrukturę techniczną. Następnie sprzedaje mieszkania, w cenie których jest pokrycie kosztów infrastruktury technicznej. Deweloper dokonuje darowizny na rzecz zarządcy (zarządców) infrastruktury technicznej, co (pomijając rozwiązania podatkowe) przychodzi mu łatwo, bo jego wydatki zostały mu zwrócone. Faktycznie, to nabywcy mieszkań sfinansują darowiznę. Jest wątpliwa racjonalność tej propozycji zwłaszcza, że istnieją lepsze sposoby rozwiązania tego dylematu.

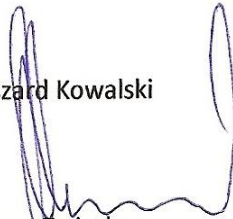
6. Ideowo zasadna koncepcja wymogu zgodności WZ ze ustaleniami studium rodzi dwie wątpliwości.

- Charakter studium (a często jego jakość) nie daje wystarczającej pewności, że jego ustalenia, np. wyznaczenie terenów dla zabudowy mieszkaniowej są w danych lokalizacjach w pełni zasadne. Należy tu przypomnieć, że w przypadku m.p.z.p. istnieje możliwość dokonania odpowiednich zmian w studium. Teoretycznie ten mechanizm można też zastosować w odniesieniu do projektowanej WZ, ale powstaje problem racjonalności ekonomicznej - zmiana studium dla jednego projektowanego przedsięwzięcia.

- Kluczową dla projektu jest wątpliwość, czym staje się studium (a przynajmniej jego część obejmująca tereny, dla których mogą być wydawane WZ). Z treści projektu wynika, że o przeznaczeniu terenu decyduje nie WZ, a studium. Czyli w tej części studium staje się planem przeznaczenia terenu wiążącym nie tylko organy władzy, ale i obywateli. Oznaczać to musi zmianę statutu studium (jego części) i to niezależnie czy ta zmiana zostanie nazwana czy nie. Równocześnie nie można wykluczyć pojawienia się roszczeń odszkodowawczych. Doceniając i popierając próbę, w projekcie poprzez etapowanie, koncepcji przywrócenia planu ogólnego niezbędna jest pogłębiona analiza prawna tego fragmentu projektu ustawy.

Uwaga końcowa.

Doceniając wagę problemów podjętych w projekcie ustawy, wydaje się konieczne przedyskutowanie (wychodzące poza klasyczne odniesienie się do opinii zgłoszonych w ramach konsultacji) uwag i wątpliwości (nie tylko zawartych w niniejszej opinii) dla uzyskania rzeczywistej (pozytywnej) zmiany w systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Ryszard Kowalski

Prezes Związku