



STOWARZYSZENIE URBANISTÓW ZOIU

**ul. Korfańskiego 15, 53-021
Wrocław**
adres korespondencyjny:
**ul. Powstańców Śląskich 134,
pok. 5,
53-315 Wrocław**
tel. 795 85 05 85, 795 85 15 05
e-mail: biuro@suzoiu.pl,
www.suzoiu.pl

Nr konta: **16 1090 1522 0000 0001 2602 4693**; NIP: 899 275 77 26; REGON: 022506120

SUZOIU-S/007/2018

Wrocław, dnia 28 marca 2018 r.

Opinia

**dotycząca projektu ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji
inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących z dnia 15 marca 2018 r.**

Uważamy, że projekt ustawy *o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* z dnia 15 marca 2018 r., zwany dalej także projektem ustawy, ze względu na rozpatrywane przez nas regulacje z zakresu problematyki planowania i zagospodarowania przestrzennego, powinien zostać wycofany albo radykalnie zmieniony. Przewiduje on bowiem rozwiązania, które z jednej strony w znikomym stopniu przyczynią się do poprawy dostępności mieszkań dla osób o niskich dochodach, a w niewielkim zakresie o dochodach przeciętnych, a z drugiej strony m.in. zwiększą chaos przestrzenny i koszt funkcjonowania struktur osadniczych, wywołają wzmożone konflikty społeczne, a na dodatek zwiększą ryzyko wiążące się z inwestycjami w naszym kraju. Przesłanki przemawiające za tym stanowiskiem przedstawiamy poniżej.

1. W Polsce nie brakuje terenów przeznaczonych dla realizacji zabudowy mieszkaniowej.

Projekt ustawy – jak wskazuje jego Uzasadnienie – przewiduje „*wprowadzenie szczególnych zasad lokalizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących, których celem jest przyspieszenie przebiegu procesu inwestycyjnego*”. Na dowód, że występuje konieczność zastosowania szczególnych zasad lokalizacji zabudowy mieszkaniowej, eliminujących przepisy

ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, zwanej dalej u.p.z.p., w Ocenie Skutków Realizacji wskazuje się, że „zgodnie z analizą Instytutu Rozwoju Miast dokonywaną dla jednego z największych polskich miast, czas oczekiwania na wydanie decyzji (w okresie 2014 - I poł. 2016) wynosił: dla zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej – 19,3 miesiąca, dla zabudowy biurowo-usługowej - 15 miesięcy, dla pozostałej zabudowy usługowej - 11,5 miesiąca. Tak długi czas oczekiwania na decyzję o warunkach zabudowy wynika z jej niezwykle złożonego charakteru jako narzędzia de facto zastępującego ustalenia planu miejscowego, czego efektem jest konieczność przeprowadzenia złożonych czynności analitycznych (tzw. analiza urbanistyczna) oraz szeroki zakres uzgodnień. W typowej sytuacji planistycznej w gminie, w której obowiązuje nieaktualne studium i nieaktualne, nierealizowane plany miejscowe, nie odpowiadające na bieżące potrzeby inwestycyjne, realizacja inwestycji mieszkaniowej w obecnym stanie prawnym może wymagać trwającego łącznie około 35 miesięcy postępowania w przedmiocie zmiany studium i następnej zmiany planu miejscowego, ewentualnie trwającego co najmniej ok. 19 miesięcy postępowania w przedmiocie uzyskania warunków zabudowy dla złożonego zamierzenia inwestycyjnego (np. wydania kilku decyzji o warunkach zabudowy i kilku decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego)”.

Autorzy projektu ustawy i ww. stwierdzeń kompletnie zignorowali skalę rezerw wolnych gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w obowiązujących dokumentach planistycznych, a także na mocy decyzji o warunkach zabudowy. W „Raporcie o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” (Kowalewski A. i in., 2013; <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/konferencja%20kongresu%202014.06.30.pdf>), analizując dane statystyczne za 2012 rok, oszacowano chłonność wyznaczonych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin terenów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową na 167÷229 mln osób. Z kolei w planach miejscowych – obejmujących wówczas 27,9 % powierzchni kraju¹ - chłonność terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową oszacowano na 62,4 mln osób, co mocno przekracza liczbę ludności kraju. Przy czym Raport stwierdza, że wobec niskiego procentu pokrycia kraju planami miejscowymi, który sprawia, iż duża część mieszkańców kraju zamieszkuje obszary nie objęte planami miejscowymi, „faktyczna chłonność jest znacznie wyższa”. Z tego względu warto przywołać także szacunki opisane przez Jacka Kozińskiego²- sporządzone na podstawie danych uzyskanych z Ministerstwa Infrastruktury za rok 2010 – z których wynika, że tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową (jedno i wielorodzinną) „pozwalają na osiedlenie 77 mln ludzi”.

¹ Śleszyński P. i in., 2014, Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku.

² Koziński J., 2012, Doktryna swobody budowlanej aspekty ekonomiczne i urbanistyczne <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/nowelizacja%20prawa%20budowlanego/doktryna%20swobody%20budowlanej-%20aspekty%20ekonomiczne.pdf>

Potwierdzeniem występowania w Polsce olbrzymich rezerw gruntów przeznaczonych w planach miejscowych na cele mieszkaniowe, wskazanych w ww. szacunkach jest wynik konfrontacji danych z badania GUS – *Planowanie przestrzenne w gminach* z krajowym wykazem gruntów. Przykładowo na koniec roku 2011 (okres zbliżony do tego, który analizowano w ww. szacunkach) z badań GUS wynika, że na cele mieszkaniowe przeznaczono w planach miejscowych ok. 12,5 tys. km² (przy pokryciu planami miejscowymi rzędu 27,2% powierzchni kraju). Natomiast w tym samym terminie łączna powierzchnia gruntów mieszkaniowych w całym kraju (według krajowego wykazu gruntów) wynosiła ok. 2,9 tys. km², a wraz z zabudowanymi gruntami rolnymi 8,2 tys. km², czyli znacząco mniej niż gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych.

Z powyższych szacunków i danych wynika, że potencjał rezerw gruntów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę - na najskromniejszym poziomie – umożliwia w Polsce realizację mieszkań dla co najmniej 25 mln (nowych) osób, a na poziomie najbardziej prawdopodobnym dla populacji co najmniej 2 lub 3 razy większej. Powyższą konstatację należy skonfrontować z ujawnionym w „Uzasadnieniu projektu ustawy” deficytem rzędu 468 tys. mieszkań (na koniec 2015 r.), co by odpowiadało zapewnieniu mieszkań dla około 1,5 mln osób (przy przyjęciu wysokiego wskaźnika 3,2 osób na mieszkanie).

Zatem rezerwy gruntów przeznaczonych na cele mieszkaniowe w planach miejscowych - na niższym szacowanym poziomie - pozwalają na co najmniej szesnastokrotne powielenie programu rozwoju mieszkalnictwa, wiążącego się z eliminacją tego deficytu³.

Z kolei w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które posiadają już chyba wszystkie gminy w kraju, rezerwy gruntów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową ponad stukrotnie przekraczają potrzeby realizacji programu mieszkaniowego, pozwalającego wyeliminować w Polsce deficyt mieszkań. Zatem przy tak olbrzymiej skali rezerw gruntów przewidzianych dla zabudowy mieszkaniowej nie sposób uzasadnić potrzeby wprowadzenia specustawowych narzędzi lokalizacji tego rodzaju zabudowy, tym bardziej, gdy te specustawowe narzędzia obarczane są bardzo poważnymi wadami. Nie można zatem uznać za przekonujące uzasadnienie potrzeby wprowadzenia projektu ustawy na podstawie zamieszczonych w Ocenie Skutków Realizacji wyników analiz czasu sporządzania planów miejscowych w jednym „z największych polskich miast”, bo prawdopodobnie i w tym mieście występują bardzo duże rezerwy

³ Warto tu jeszcze wspomnieć, że od roku 2011 wzrastał areał gruntów przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową i na koniec 2015 r. wyniósł on 13 tys. km². Do tego w przywołanych szacunkach nie uwzględniono w ogóle areałów, które można zabudować na cele mieszkaniowe na podstawie obowiązujących decyzji o warunkach zabudowy.

gruntów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w dokumentach planistycznych. Natomiast statystycznie – jak już wyżej wskazano - w kraju na jedną potencjalną inwestycję mieszkaniową z omawianego programu mieszkaniowego czeka co najmniej 16 różnych lokalizacji ustalonych w planach miejscowych i prawdopodobnie kilka innych ustalonych na mocy decyzji o warunkach zabudowy. A w sytuacji, gdyby żadna z tych lokalizacji inwestorowi nie odpowiadała, to może skorzystać jeszcze ze statystycznie co najmniej 80 innych lokalizacji, zgodnych z obowiązującym studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, co niewątpliwie znacząco ograniczyłoby czas ewentualnego sporządzenia lub zmiany planu miejscowego.

Nie ma zatem uzasadnienia do wprowadzania tak radykalnych i niefortunnych narzędzi dla umożliwienia realizacji mieszkań dla potrzebujących. Tym bardziej, że największy popyt na nowe mieszkania będzie występował w miastach na prawach powiatu i w ich otoczeniu, gdzie występuje znacznie wyższy procent pokrycia planistycznego, a jednocześnie większe rezerwy dla nowej zabudowy mieszkaniowej.

2. Niektóre wady projektu ustawy.

Biorąc pod uwagę skalę rezerw gruntów przewidzianych w dokumentach planistycznych dla zabudowy mieszkaniowej, demolowanie systemu planowania przestrzennego w naszym kraju przez projekt ustawy należy ocenić zdecydowanie negatywnie.

2.1. Zastąpienie gminnego procesu planistycznego w zakresie lokalizacji mieszkalnictwa decyzją wojewody podważa sens lokalnego planowania przestrzennego.

Tereny mieszkaniowe wraz z towarzyszącymi im terenami usługowymi stanowią zazwyczaj zasadniczą część jednostek osadniczych. Zatem planowanie przestrzenne na szczeblu miast i gmin, któremu nie będą podlegały inwestycje mieszkaniowe i niektóre usługowe traci sens. Po co bowiem sporządzać plany miejscowe, a tym bardziej studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jeżeli inwestor będzie mógł realizować inwestycję mieszkaniową (wraz z usługami), tam gdzie uzna to za celowe. Po co chronić grunty przed zabudową (także mieszkaniową), na których miałyby powstać park czy plac zabaw dla dzieci, jeżeli inwestor będzie mógł tam zrealizować swoją mieszkaniową inwestycję. A w ogóle – po co robić lub aktualizować gminne dokumenty planistyczne, gdy w różnych miejscach gminy będą mogły być zrealizowane inwestycje, które w tych miejscach nie były planowane, a będą – po ich realizowaniu – kolidowały pozostałymi w ich

rejonach rozwiązaniami urbanistycznymi. W efekcie nastąpi eksplozja chaosu przestrzennego, który już w obecnej skali coraz szerszej grupie naszego społeczeństwa wydaje się nieakceptowalny, choćby ze względu na porównania z przestrzenią i krajobrazem innych krajów europejskich. Konsekwencją tej eksplozji chaosu będzie obniżenie jakości naszego środowiska, bo określone w rozdziale 2 projektu ustawy bardzo pojemne standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych, wydają się ku temu niemal pewną gwarancją.

2.2. Przewidziany w projekcie ustawy udział organów gminy w postępowaniu w sprawie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej nie służy kompetentnemu rozpatrzeniu wniosków inwestorów i może nie zapewniać skuteczności blokady inwestycji, w przypadku braku zgody organów gminy.

Organy gminy na potrzeby rozpatrzenia wniosku o wyrażenie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej mogą otrzymać od inwestora informację znacznie uboższą niż wynikająca z zakresu ustaleń planów miejscowych. Przykładowo, zamiast wymaganego w planie miejscowym ustalania zasad kształtowania oraz określonych wskaźników zabudowy, projekt ustawy wymaga, by wniosek inwestora zawierał *„charakterystykę inwestycji mieszkaniowej”*, co może być w bardzo różnorodny sposób interpretowane przez inwestorów, w tym przez niektórych – w sposób bardzo ogólnikowy. Do tego, w przypadku wymogu określania konkretnych wskaźników w odniesieniu do planowanej powierzchni użytkowej mieszkań lub liczby lokali mieszkalnych, możliwość braku ograniczeń co do maksymalnych różnic pomiędzy wartościami minimalnymi a maksymalnymi sprawi, że faktyczny charakter przyszłej inwestycji, wynikający z wniosku inwestora, może być mocno niedookreślony.

Jeszcze trudniej będzie określić wpływ nowej inwestycji na bliższe i dalsze otoczenie, tym bardziej, że wymaga to często pozyskiwania informacji od szeregu różnych podmiotów, które nierzadko nie będą w stanie udzielić odpowiedzi na niektóre pytania w krótkim czasie. Do tego, sprowadzenie konsultacji społecznych do jednokrotnego i bardzo ograniczonego w czasie zbierania uwag o planowanej inwestycji będzie nierzadko skutkowało zbiorową frustracją i protestami lokalnych społeczności. Wreszcie, projekt ustawy nie przewiduje w ogóle udziału urbanistów przy rozpatrywaniu wniosków inwestorów, a tym bardziej nie daje im szans na proponowanie i przekazywanie rozwiązań, które łagodziłyby negatywne cechy wniosków inwestorskich dla ładu przestrzennego i jednocześnie wzmacniałyby ich – w tym zakresie – pozytywne cechy, jak to się dzieje w trakcie procesu planistycznego.

Niezależnie od tych wad, projekt ustawy budzi obawy co do skuteczności blokowania nie akceptowanych przez organy gminy inwestycji mieszkaniowych lub towarzyszących. Jak bowiem wiadomo, kontrole nad uchwałami rad gmin sprawuje wojewoda, który ma możliwość stwierdzania ich niezgodności z prawem, choćby wtedy, gdy np. rada swoją uchwałą odmówi zgody na realizację inwestycji wnioskowanej przez inwestora. Niewątpliwie w tym zakresie ułatwi mu to zadanie brzmienie art. 6 pkt 3 projektu ustawy, nakazujące przy podejmowaniu tej uchwały brać „*pod uwagę stan zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na terenie gminy.*” Można z tego zapisu wywodzić, że inne czynniki nie powinny decydować o treści takiej uchwały rady gminy. Zatem, ani zła lokalizacja ani kolizyjność przeznaczenia, czy kolizyjność w zakresie zabudowy i zagospodarowania terenu nie będą mogły przesądzać o odmowie zgody na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej.

Dodatkowo nie wiadomo, jak należy traktować 60-dniowy termin na wyrażenie zgody przez radę gminy lub wójta, burmistrza albo prezydenta miasta, na wniosek o wyrażenie zgody na realizację inwestycji mieszkaniowej lub towarzyszącej; czy jako instrukcyjny, czy zawity. W tym drugim przypadku gmina nie mogłaby w ogóle bronić się przed niechcianymi inwestycjami.

2.3. Przewidziane w projekcie standardy lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych w powiązaniu z decyzyjnym, a nie planistycznym sposobem ustalania lokalizacji inwestycji mieszkaniowych i towarzyszących, będą sprzyjały narastaniu chaosu przestrzennego w naszym kraju.

Jak wcześniej zasygnalizowano, bardzo poważne zastrzeżenia budzą zapisy zawarte w rozdziale drugim, dotyczącym „*standardów lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych*”. Przyjęte w art. 11 standardy, z punktu widzenia ładu przestrzennego i konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju, są nie do zaakceptowania. Przykładowo z art. 11 ust. 1 pkt 1 wynika, że wystarczającym dla zapewnienia obsługi komunikacyjnej osiedla mieszkaniowego w zabudowie np. wielorodzinnej, może być droga wewnętrzna o szerokości 6 metrów. To jedyny, w tym zakresie, wymóg. Może to więc oznaczać dostęp do osiedla - zamieszkałego docelowo przez np. 10 tys. osób - drogą o szerokości 6 metrów, pod którą zlokalizowane jeszcze zostaną niezbędne do obsługi osiedla media. W przypadku jakiegokolwiek awarii np. sieci wodociągowej, będzie to oznaczało całkowitą blokadę komunikacyjną tego osiedla. Konsekwencją określonych w projekcie ustawy rozwiązań będą także inne dysfunkcjonalności przestrzenne.

W art. 11 ust. 2 pkt 2 ustalono, że planowana inwestycja mieszkaniowa ma być zlokalizowana w odległości nie większej niż 3000 m od przedszkola czy szkoły, która „*jest w stanie*

przyjąć nowych uczniów" w liczbie dzieci, stanowiącej nie mniej niż określony procent planowanej liczby mieszkańców. W jaki sposób ma być weryfikowane to, czy dana szkoła czy przedszkole jest w stanie przyjąć odpowiednią ilość dzieci? Czy ma to być oświadczenie dyrektora placówki, czy gminy jako organu zwierzchniego, w przypadku publicznych szkół i przedszkoli? Dodatkowe wątpliwości rodzą się po analizie ust. 6, w którym zapisano, że ustalone w projekcie ustawy odległości od szkół, przedszkoli, jak również przystanków, zieleni, handlu mogą być liczone również od terenów i obiektów planowanych, będących w trakcie realizacji. Na jakiej podstawie ocenić czy inwestor spełnia wymóg określony w art. 11 ust. 1 do 5. Ponadto, zgodnie z ust. 11 wspomniane odległości mają być liczone w linii prostej. Jest to zupełnie absurdalne rozwiązanie, gdyż oznaczać to może, że w analizie zostaną uwzględnione tereny zlokalizowane np. po drugiej stronie rzeki, podczas gdy najbliższa przeprawa przez rzekę będzie w odległości 30 km, co będzie wiązało się z koniecznością dojazdu, w jedną stronę 60 km (sic!).

Wątpliwości budzi także efektywność dla gmin regulacji art. 12, zobowiązującej inwestora do pokrywania kosztów transportu i opieki w czasie przewozów dzieci do szkoły lub przedszkola w okresie 5 lat. Pytanie, czy chodzi o pierwsze 5 lat od rozpoczęcia inwestycji? Wówczas to w trakcie wznoszenia inwestycji mieszkaniowej nikt lub tylko niewielu będzie korzystało z transportu. Oznacza to, że inwestor poniesie zerowy lub tylko nieznaczny koszt zapewnienia transportu. Natomiast po zrealizowaniu inwestycji, gdy zasiedlone zostaną wszystkie mieszkania i znacznie wzrosną te koszty transportu, prawdopodobnie upłynie już 5 lat, a więc te wysokie koszty obciążą budżet gminy. Nasuwa się także drugie pytanie, dlaczego te koszty dojazdów dzieci do szkół i przedszkoli z peryferyjnych osiedli mają w ogóle kiedykolwiek obciążać gminę? Inwestor nabywając bowiem grunt odległy od tego typu usług, nabył go niewątpliwie za mniejszą kwotę niż wtedy, gdyby wybrał teren blisko szkoły. Dlaczego więc po 5 latach gmina ma wziąć na siebie koszty jego decyzji biznesowej?

Kolejną wątpliwość rodzi zapis art. 11 ust. 3. Co autorzy projektu mieli na myśli używając pojęcia „*podstawowe usługi handlu*”? Czy chodzi o centrum handlowe czy też kiosk „Ruch-u”?

Wydaje się, że w odniesieniu do standardów lokalizacji i realizacji inwestycji mieszkaniowych pomiędzy projektem ustawy a jej uzasadnieniem zachodzi spory dysonans. Przykładowo, można wskazać na następujący zapis Uzasadnienia: „*spełnienie standardów urbanistycznych będzie podlegać weryfikacji w procesie inwestycyjno-budowlanym na etapie poddania wniosku inwestora uproszczonej procedurze planistycznej przed uzyskaniem zgody władz gminy oraz na etapie dopuszczenia zakończonej inwestycji do użytkowania*”. Natomiast w zapisach ustawy nie ma żadnych regulacji, które by przewidywały jako opcję, a tym bardziej jako wymóg, przeprowadzenia jakichkolwiek prac planistycznych. W kolejnym fragmencie stwierdza się, że „*w efekcie nastąpi ograniczenie dopuszczalności powstawania zabudowy substandardowej, pozbawionej dostępu do*

niezbędnej infrastruktury i służące redukcji negatywnego wpływu urbanizacji na środowisko. Pozwoli to również zapobiegać wyłączeniu przestrzennemu i powstawaniu „sypialnianych” dzielnic oraz obszarów, zamieszkanie w których stygmatyzuje, skutkując m. in. wykluczeniem społecznym”. Natomiast w projekcie ustawy określono standardy, które są ewidentnie substandardowe. Wystarczy porównać standard 3000 m do najbliższej szkoły lub przedszkola zawarty w projekcie ustawy z normatywem z 1974 r. dla tego rodzaju usług wynoszącym 500 m.

Z punktu widzenia ładu przestrzennego art. 11 ust. 8 wydaje się zupełnie kuriozalny. Pozwala on na zwiększenie w mniejszych miastach wysokości budynków mieszkalnych, jeżeli w danej miejscowości znajduje się inny wyższy budynek w odległości nie większej niż 3000 m. Wydaje się, że ze względu na wymogi ładu przestrzennego ten wskaźnik należy pomniejszyć co najmniej stukrotnie - czyli do 30 m⁴.

Zgodnie z art. 13 projektu ustawy *„inwestor przed złożeniem wniosku o wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji mieszkaniowej przeprowadza publiczny konkurs na koncepcję urbanistyczno-architektoniczną”*. Ponieważ przepis reguluje jedynie to, że konkurs ma uzasadniać rozwiązania *„funkcjonalno-przestrzenne inwestycji w kontekście miejscowości i okolicy, w której inwestycja mieszkaniowa ma być realizowana”*, nie oznacza, że to walory architektoniczne, urbanistyczne funkcjonalne mają być priorytetem w ocenie. Takie sformułowanie będzie prowadzić do tego, że priorytetem będzie maksymalne wykorzystanie przestrzeni pod przyszłą inwestycję, aby osiągnąć jak najwyższy wskaźnik powierzchni użytkowej mieszkań. Ponadto, kto ma dokonywać oceny prac konkursowych? Inwestor?

2.4. Minimalizowanie roli partycypacji społecznej w procesach przekształceń przestrzennych naszych osiedli i miejscowości.

Projekt ustawy, zastępując procedury planistyczne procedowaniem decyzyjnym w oczywisty sposób ogranicza partycypację społeczną. Jeżeli jest sporządzany dokument planistyczny dla jakiegoś obszaru, to zazwyczaj występuje bardzo duża ilość możliwych rozwiązań. W wyniku partycypacji społecznej budowany jest konsensus na bazie różnorodnych pomysłów wielu

⁴ Jeżeli budynki objęte inwestycją mieszkaniową w mniejszych miastach – co do zasady (wg projektu ustawy) – mają nie przekraczać 3 lub 4 kondygnacji, czyli mieć wysokość nie wyższą niż 15÷18 m, to w przypadku dopuszczenia ustalenia wyższej wysokości, uzależnionego – jak przewiduje projekt – od występowania w danej miejscowości wyższych budynków mieszkalnych, nowe wyższe budynki winny uzupełniać istniejący zespół wyższej zabudowy (stąd 30 m), a nie występować na innym krańcu miejscowości, by tam zaburzyć ład przestrzenny.

uczestników – często właścicieli nieruchomości obejmowanych projektem planu – którzy po trosze czują się autorami tego konsensusu. Na dodatek, to wspólne z przedstawicielami gminy/miasta oraz z ekspertami/urbanistami budowanie tego konsensusu, wzmacnia więzi społeczne i poczucie odpowiedzialności za naszą uliczkę, osiedle, miasto lub gminę, przekładające się na istotny wymiar patriotyzmu.

Zupełnie inne efekty społeczne wywołuje tryb decyzyjny, przy czym zwykle im z wyższego szczebla tym gorsze. W trybie decyzyjnym (specustawowym) mieszkańcy mają do wyboru albo pogodzić się z nową inwestycją albo przeciwko niej protestować. A to z kolei prowadzi do zniechęcania albo agresji przeciwko władzy, która ingeruje w „naszą” przestrzeń.

W przypadku sporządzania dokumentów planistycznych lokalna społeczność jest co najmniej dwukrotnie informowana o pracach planistycznych: na początku procedury, z racji możliwości składania wniosków oraz pod koniec procedury - w trakcie wyłożenia i składania uwag do projektu. To zwiększa szansę, by jak największa liczba potencjalnych zainteresowanych mogła włączyć się swoimi wnioskami lub uwagami do procesu planistycznego. W przypadku przewidzianej przez projekt ustawy procedury informowania społeczeństwa o wniosku inwestora szansa, że wiedza o rozpatrywaniu inwestycji dotrze do większej liczby mieszkańców jest radykalnie mniejsza. A w przypadku odpowiedzialnego społecznie obywatela – nieco humorystycznie rzecz ujmując (pod rządami tego projektu ustawy) – należy zrezygnować z dłuższych niż tydzień urlopów; także dłuższe pobyty w szpitalu mogłyby narażać go na niemiłe niespodzianki.

Tezę o ograniczaniu partycypacji w sferę przekształceń przestrzennych potwierdza art. 18 projektu ustawy, wyłączający art. 31 § 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, upoważniający do zawiadamiania organizacji społecznej, która może *„być zainteresowana udziałem w tym postępowaniu ze względu na swoje cele statutowe, i gdy przemawia za tym interes społeczny”*. To w oczywisty sposób obniża wsparcie merytoryczne dla lokalnych społeczności i jednocześnie będzie wzmacniać niechęć do rządzących.

O przedkładaniu interesu inwestora ponad interes publiczny oraz interes innych osób świadczą również inne zapisy projektu ustawy, jak choćby zawarte w art. 27 czy art. 32. Szczególnie niekorzystnie społecznie są zapisy art. 32 dające możliwość realizacji uzbrojenia technicznego dla komercyjnej inwestycji mieszkaniowej, bez uwzględnienia poszanowania prawa własności innych osób. W skrajnych przypadkach kosztem inwestycji mieszkaniowej może być całkowite wywłaszczenie z nieruchomości i pozbawienie mieszkania osób trzecich, co wynika wprost z zapisów art. 33. W imię interesu inwestora poszkodowane mogą zostać osoby postronne, co może oznaczać dramat dla wielu wywłaszczonych w ten sposób rodzin.

Autorytarne zapisy projektu ustawy muszą budzić bardzo poważne zastrzeżenia co do ich zgodności z zapisami *Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*. Bardzo niebezpieczny jest zapis art. 38 ust. 4 ustalający, iż „w postępowaniu przed organem wyższego stopnia oraz przed sądem administracyjnym nie można uchylić decyzji (...) w całości ani stwierdzić jej nieważności, gdy wadą dotknięta jest tylko część decyzji dotycząca części inwestycji, nieruchomości lub działki”. Taki zapis daje możliwość realizacji inwestorowi inwestycji niezgodnej, nawet z zapisami projektu ustawy. Wystarczy, iż w jakiejś części inwestycja będzie zgodna z zapisami ustawy, czyli powiedzmy będzie po prostu inwestycją mieszkaniową, i już tylko część decyzji jest obarczona wadą. Zapis taki daje pole do ogromnych nadużyć.

Na marginesie powyższych uwag warto wskazać, że używanie narzędzi specustawowych, a także posługiwanie się przez autorów projektu ustawy terminem „specustawa mieszkaniowa” przyniesie prawdopodobnie więcej szkody niż pożytku zwolennikom tego projektu. Szereg inwestycji realizowanych w trybie specustaw (m.in. drogi czy linie elektroenergetyczne) wzbudzało społeczne niepokoje. Ale każdy kto protestował przeciw określonym inwestycjom zazwyczaj w jakimś stopniu korzysta z realizacji tych inwestycji. W przypadku „specustawy mieszkaniowej” będzie jednak inaczej. Uraz, że „naszym kosztem” zamieszkali tu „oni” będzie władzom długo pamiętany.

3. Projekt ustawy jest niespójny, a w wielu zapisach sprzeczny ze *Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*.

Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, zwana dalej **SOR**, stanowi szeroką, ale i dość spójną platformę rozwiązań legislacyjnych obecnej koalicji rządowej. Niestety wyłamuje się z tego omawiany projekt ustawy o *ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących*. W tym rozdziale przywołano tylko niektóre treści SOR, z którymi omawiany projekt ustawy wydaje się niespójny.

- str. 124

„Projekty strategiczne:

Narodowy Program Mieszkaniowy – nowa polityka mieszkaniowa, integrująca sfery legislacyjne i finansowe, zmiierzająca do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnych rodzin (m.in. tanie mieszkania na wynajem, system oszczędzania na cele mieszkaniowe).”

Zwraca się uwagę na przeniesienie akcentów; w SOR mowa jest o zaspokajaniu „*potrzeb mieszkaniowych niezależnych rodzin*”, a w uzasadnieniu projektu ustawy o mieszkaniach „*dla osób o przeciętnych i niskich dochodach*”. Przy czym nie byłoby w tym nic złego, gdyby projekt ustawy nie naruszał jednocześnie szeregu wysoko cenionych wartości i kierunków działań, w tym uznawanych za ważne w SOR.

- str. 144 i 145

„3.1. Poprawa warunków rozwojowych polskich miast.

(...)

Zakładanym rezultatem podejmowanych działań będzie wzmocnienie rozumianej funkcjonalnie sieci miejskiej, poprawa jakości życia miejskiego we wszystkich kategoriach, zahamowanie tempa odpływu ludności oraz wzrost stopnia urbanizacji (wzrost poziomu gęstości zaludnienia na terenach miejskich).

Działania do 2020 r.:

(...)

- *Wspieranie realizacji zintegrowanych działań rewitalizacyjnych na podstawie programów rewitalizacji ukierunkowanych na przekształcenie obszarów zdegradowanych (w wymiarze społecznym, gospodarczym, środowiskowym, przestrzenno-funkcjonalnym, technicznym).*
- *Realizacja niskoemisyjnych strategii miejskich i związanych z poprawą jakości powietrza oraz przystosowanie do zmian klimatycznych obszarów miejskich, w powiązaniu z działaniami wskazanymi w obszarach SOR dotyczących energetyki i środowiska naturalnego.*
- *Realizacja strategii zrównoważonej mobilności miejskiej w powiązaniu z działaniami dotyczącymi kompleksowych programów rozbudowy infrastruktury systemów transportu publicznego, rekomendacji dla polityki transportowej wskazanymi w obszarze transport.*
- *Poprawa dostępu do różnego typu usług publicznych o charakterze rozwojowym (w tym społecznych związanych m.in. z edukacją, zdrowiem, kulturą oraz gospodarczych – związanych m.in. ze wsparciem przedsiębiorczości, przeciąganiem inwestycji prywatnych)."*

Jak wskazano już wcześniej, tereny mieszkaniowe wraz z towarzyszącymi im terenami usługowymi stanowią zazwyczaj zasadniczą część jednostek osadniczych. Dlatego projekt

ustawy, zgodnie z którą mają być realizowane te funkcje, nie może ignorować wskazanych w SOR działań służących „poprawie warunków rozwojowych polskich miast”. Niestety te kwestie zostały w projekcie ustawy pominięte lub wykoślawione m.in. przez ustalenie dosyć absurdalnych wskaźników.

- str. 146

„3.2. Pełniejsze wykorzystanie potencjału największych polskich aglomeracji

(...)

Biorąc pod uwagę konieczność dalszej koncentracji geograficznej i przedmiotowej podejmowanych działań w ramach polityki spójności oraz względną zamożność polskich metropolii, polityka miejska wobec obszarów metropolitalnych koncentrować się będzie na:

(...)

- *racjonalnej urbanizacji w obszarach metropolitalnych miast, czego warunkiem jest wprowadzenie odpowiednich mechanizmów prawnych oraz pogłębienie współpracy pomiędzy samorządami w obrębie obszaru funkcjonalnego, w zakresie wspólnego planowania inwestycji, rozbudowy i modernizacji sieci transportowych, planowania przestrzennego, w tym polityki w zakresie wykorzystania terenów pod różne formy zabudowy, działalności gospodarczej i ochrony terenów, dostępu do usług (szkoły, przedszkola, transport publiczny itp.),*
- *powtórnemu wykorzystaniu terenów zdegradowanych (brownfields), co ma szczególne znaczenie na terenach miast, w których występują (lub występowały) przemysły tradycyjne takie jak wydobywanie węgla, hutnictwo, przemysł chemiczny itp.,”*

W powyższym zapisie zwraca uwagę nacisk na koordynację wymagającą wspólnego planowania inwestycji i planowania przestrzennego, które zostało zmarginalizowane przez projekt ustawy. Dodatkowo akcentuje się potrzebę powtórzenia wykorzystywania terenów zdegradowanych (brownfields), co ma znaczenie w niektórych miastach, a co niestety nie znalazło odzwierciedlenia w projekcie ustawy.

- str. 147-148

„3.3. Aktywizacja potencjałów miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze

(...)

Wymienione wyżej czynniki uzasadniają podjęcie zindywidualizowanych i spakietyzowanych działań wobec części miast średnich, które utraciły lub tracą swój potencjał społeczno-gospodarczy i pełnione funkcje w systemie osadniczym kraju. Działania wobec tych obszarów będą indywidualnie dostosowane do potrzeb i potencjałów danego terytorium."

W powyższych zapisach SOR warto zwrócić uwagę na zasygnalizowane indywidualne podejście, które powinno cechować działania prorozwojowe, także w zakresie tkanki miejskiej, w tym, co oczywiste, także mieszkaniowej. Realizacja tego typu działań winna niewątpliwie wykazywać narzędzia planowania przestrzennego, czyli inne niż decyzyjne, wprowadzone w projekcie ustawy.

- str. 150-151

„4.1. Rozwój obszarów wiejskich w oparciu o endogeniczne potencjały gospodarcze

(...)

Działania do 2020 r.:

Promowanie ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, w szczególności w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych, m.in. w celu zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej."

SOR jednoznacznie opowiada się za promocją ładu przestrzennego, pojęcia nie występującego w projekcie ustawy, oraz za zapobieganiem rozpraszania istniejącej sieci osadniczej, co ze względu na przyjęte standardy projekt ustawy nie będzie w stanie zrealizować.

- str. 176-180

„3. Zwiększenie efektywności programowania rozwoju poprzez zintegrowanie planowania przestrzennego i społeczno-gospodarczego oraz zapewnienie realnej partycypacji społecznej

(...)

Działania do 2020 r.:

Kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych ze zintegrowanym systemem zarządzania rozwojem, w tym

- Nowelizacja ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju obejmująca m.in. wprowadzenie obowiązku sporządzania zintegrowanej strategii rozwoju na każdym poziomie zarządzania (w zakresie zagadnień planowania przestrzennego, rozwoju regionalnego i planowania finansowego), w tym definiowanie m.in.: zakresu, zawartości i metodologii jej sporządzania oraz niezbędnych dokumentów operacyjnych służących jej wdrożeniu.*
- Zmiany legislacyjne w zakresie procesów inwestycyjno-budowlanych, w tym m.in. wprowadzenie zasady inwestowania na podstawie planu miejscowego, zwłaszcza na nowych terenach rozwojowych oraz obszarach wymagających przekształcenia urbanistycznego, a także docelowo likwidacja decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzenie mechanizmów fiskalnych uzależnionych od typu terenu inwestycyjnego (brownfield vs greenfield) oraz dostosowanie podatków i opłat odnoszących się do działań związanych ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni."*

(...)

Projekty strategiczne:

Kodeks urbanistyczno-budowlany (KUB) – kompleksowa regulacja zakładająca osiągnięcie trzech głównych celów: 1) przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego, 2) usprawnienia procesów inwestycyjno-budowlanych, 3) zapewnienia sprawnej i terminowej realizacji inwestycji celu publicznego. Kodeks ustanawia nowe podstawy normatywne systemu planowania przestrzennego na wszystkich poziomach, zapewniając mu skuteczność oraz należyte powiązanie z polityką rozwoju i polityką finansową. Zapobiega chaotycznej suburbanizacji i przywraca racjonalność procesów gospodarowania przestrzenią. Ustanawia silne podstawy dla sprawnej realizacji procesów inwestycyjnobudowlanych, zapewniając inwestorom stabilność warunków inwestowania. Zabezpiecza interes publiczny w sferze inwestycji celu publicznego, zastępując wszystkie obowiązujące specustawy jednolitą ścieżką przygotowania i realizacji inwestycji. Zaproponowane regulacje poprawią funkcjonowanie planowania przestrzennego, by w efekcie osiągnąć racjonalizację wydatków publicznych na rozwój i późniejszą eksploatację infrastruktury."

Wyznaczając kierunki działań do roku 2020 SOR jednoznacznie się opowiada za zmianami legislacyjnymi, polegającymi na wprowadzeniu „zasady inwestowania na podstawie planu miejscowego, zwłaszcza na nowych terenach rozwojowych oraz obszarach

wymagających przekształcenia urbanistycznego”, co stoi w wyraźnej kolizji z narzędziami wprowadzonymi przez projekt ustawy.

4. Polityczno-ekonomiczne wady projektu ustawy.

Czytając projekt ustawy bez trudu można znaleźć kopie rozwiązań zawartych w funkcjonujących specustawach. Ich niewątpliwą zaletą jest łatwość przechodzenia od projektu do realizacji inwestycji, choć co do ich efektywności przestrzennej, co najmniej w niektórych przypadkach, można mieć uzasadnione wątpliwości. Ta łatwość przechodzenia od projektu do realizacji wydaje się, że urzekła autorów projektu ustawy. Ale przedmiot regulacji projektu ustawy bardzo różni się od przedmiotów regulacji dotychczasowych specustaw. Większość z nich dotyczy bowiem sieci infrastruktury technicznej lub komunikacyjnej, a wszystkie inwestycji celu publicznego. Regulowana projektem ustawy zabudowa mieszkaniowa nie zalicza się do żadnej z tych grup. Przy tym regulacje adresowane są głównie do deweloperów, budujących mieszkania w celach zarobkowych, dla których priorytetem będzie maksymalizacja zysków z inwestycji. Ponadto – jak wskazano w pierwszym rozdziale – rezerwy gruntów przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową w dokumentach planistycznych oraz w decyzjach o warunkach zabudowy są w naszym kraju absurdalnie wielkie, w odróżnieniu do potencjalnych potrzeb. Wiąże się to przede wszystkim z tym, że znacząca część właścicieli tych rezerw nie myśli o ich zabudowie, tylko na wzbogaceniu się przy sprzedaży gruntów, umożliwiających zabudowę. Wobec braku w Polsce podatku katastralnego, a także jego prostszego odpowiednika, w postaci opłaty za nie wprowadzanie zabudowy na grunty przeznaczone dla zabudowy, ich właściciele mogą je przetrzymywać latami, nie ponosząc – jak w innych krajach europejskich – wysokich kosztów. W efekcie, pomimo olbrzymich rezerw gruntów przeznaczonych pod zabudowę, ich rynkowe ceny utrzymują się na stosunkowo wysokim poziomie. To zaś wpływa na wyższe koszty mieszkań.

W ostatnich latach – za sprawą ustawy o rewitalizacji – zostało nieco utrudnione przekształcanie gruntów rolnych na cele budowlane, w tym pod zabudowę mieszkaniową. Nie można zatem wykluczyć, że inicjatywa projektu ustawy, nawet bez świadomości jego autorów, jest odpowiedzią na postulat otworzenia nowego narzędzia przekształcania gruntów rolnych na cele budowlane; oczywiście wbrew zapisom SOR. Stąd promowanie tego projektu ustawy wydaje się co najmniej politycznie niefortunne.

Po drugie – wprowadzenie w życie projektu ustawy w powyższym zakresie zmniejszy bezpieczeństwo inwestycji w naszym kraju. I to zarówno tych dopiero planowanych, jak i tych, które

już zrealizowano i funkcjonują na obszarach objętych planami miejscowymi. Dotychczas, dzięki obowiązującym w ich otoczeniu planom miejscowym, niepożądane dla ich funkcjonowania przedsięwzięcia mogą powstać wyłącznie na mocy specustaw, co na razie jest jeszcze mało prawdopodobne. Natomiast, w przypadku wejścia w życie projektu ustawy to zagrożenie znacząco wzrośnie i może dotyczyć bardzo różnych inwestycji. Jedną z nich mogłyby być na przykład ekskluzywny ośrodek hotelowo-rekreacyjny, na obrzeżu którego – na mocy projektu ustawy – wzniesiona zostanie zabudowa mieszkaniowa, zakłócająca dotychczasową intymność tego ośrodka. Interes dewelopera inwestycji mieszkaniowej byłby w tym przypadku oczywisty – prestiżowe sąsiedztwo będzie uzasadniało wyższe koszty mieszkań. Z kolei dla właściciela tego ekskluzywnego ośrodka hotelowo-rekreacyjnego skutkiem tego sąsiedztwa będzie ucieczka bardziej wymagających i lepiej płacących klientów. Innym przypadkiem może być duży obiekt przemysłu ciężkiego, który nie jest w stanie ograniczyć emisji hałasu „do ogrodzenia”. Zlokalizowanie po sąsiedzku – w wyniku wejścia w życie projektu ustawy – zabudowy mieszkaniowej, może w skrajnym przypadku doprowadzić do zamknięcia tego zakładu na mocy przepisów ochrony środowiska. Dla dewelopera za lokalizacją zabudowy mieszkaniowej w sąsiedztwie zakładu przemysłowego może przemawiać uzyskana niska cena pozyskania gruntu. Natomiast dla prowadzącego ten zakład przemysłowy sąsiedztwo zabudowy mieszkaniowej to prawdopodobieństwo dużych problemów i być może znaczących wydatków.

Trzecim niebezpiecznym aspektem rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy jest zastąpienie prawie wszystkich dotychczasowych zgód, pozwoleń i uzgodnień opiniami, które wojewoda może, wedle swojej oceny, uwzględnić lub nie. To czyni, że organ ten może być oskarżony o uleganie korupcji, z czego trudno będzie się tłumaczyć, tym bardziej wtedy, gdy pozytywne dla inwestorów decyzje wojewody spotkają się ze sprzeciwem lokalnych społeczności.

5. Rekomendacje.

- 1) Zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości mieszkań, w tym dla rodzin o niskich dochodach, to niewątpliwie ważny i słuszny cel, który nie musi i nie powinien jednak być realizowany poprzez dewastację przestrzeni naszego kraju.
- 2) Przez szereg lat jednym z głównych czynników dewastacji ładu przestrzennego był brak racjonalnego powiązania podatku od nieruchomości z ustaleniami obowiązujących dokumentów planistycznych. Skutkuje to obserwowaną praktyką spekulacyjną, która powoduje nieracjonalne zawyżanie wartości nieruchomości, a przez to wyższe koszty

inwestycyjne, w tym również budowy mieszkań. Uzależnienie podatku od nieruchomości, od ustaleń przewidzianych w planie miejscowym, spowoduje znaczny ruch na rynku nieruchomości, którego efektem będzie obniżenie kosztów zakupu nieruchomości przeznaczonych w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową. W konsekwencji na rynku pojawi się więcej tanich mieszkań, gdyż koszt inwestycji mieszkaniowych będzie odczuwalnie niższy, z racji niższych kosztów zakupu gruntów pod budowę.

- 3) Olbrzymie rezerwy gruntów przeznaczonych dla zabudowy mieszkaniowej powinny zapewnić możliwość realizacji odpowiednio dużego programu mieszkaniowego, czemu paradoksalnie sprzyjałoby wprowadzenie opłaty, o której mowa w pkt. 2.
- 4) Dla uwzględnienia sytuacji, w których celowe byłoby zaangażowanie inwestora, warto rozważyć implementację rozwiązań przewidzianych w projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z uproszczeniem procesu inwestycyjno-budowlanego, dotyczące obszarów zorganizowanego inwestowania, w ramach których inwestor stałby się uczestnikiem procesu planistycznego realizowanego w sferze merytorycznej przez urbanistów, a jednocześnie partnerem gminy na mocy odpowiednich jawnych umów i porozumień.

Prezes
Stowarzyszenia Urbanistów ZOIU



Marek Wiland

