

Wpisany przez Tomasz Majda
piątek, 06 grudnia 2013 23:55



Adam Kowalewski

Architekt, dr nauk ekonomicznych
Członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego
Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej

Szanowny Kolego Prezesie, Szanowni Członkowie Zarządu,

Pragnę, jako członek Towarzystwa oświadczyć, że nie podzielam stanowiska Zarządu Głównego TUP zawartego w Opinii dotyczącej Tez Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego z dnia 18 listopada 2013 roku. Nie reprezentuję Komisji Kodyfikacyjnej, uznałem jednak, że jako jej członek i urbanista zaangażowany w przygotowanie Kodeksu mam obowiązek zająć stanowisko, zwłaszcza, że Opinia zawiera szereg dyskusyjnych oraz szereg bezpodstawnych zarzutów.

Uczestniczę w wielu debatach i mniej lub bardziej formalnych uzgodnieniach Kodeksu, konsultuję jego treść, zebrałem sporo uwag krytycznych, niekiedy trafnych, jednak większość moich rozmówców rozumie i pozytywnie ocenia kierunek zmian. Bardzo cenne były spotkania z Izbą Architektów, z SARP-em i Izbami "budowlanymi". Komisja otrzymała kilkadziesiąt Opinii i uwag organizacji zawodowych, Izb, Stowarzyszeń, zgłoszono szereg cennych uwag i wniosków. Z zasady, zgłaszane uwagi zmierzają do szukania lepszych rozwiązań, żadna opinia nie kwestionuje podjęcia przez Komisję Kodyfikacyjną trudnej i ważnej problematyki planowania przestrzennego. Totalną krytykę tej decyzji zawiera jedynie Opinia ZG TUP, i jeśli nawet niektóre przytoczone argumenty merytoryczne są trafne (sam głosowałem przeciwko włączeniu

Wpisany przez Tomasz Majda
piątek, 06 grudnia 2013 23:55

planowania przestrzennego do Kodeksu), to w obecnej sytuacji planowania w gminie i pojawiającej się szansie naprawy tego planowania, jest to propozycja błędna. Wyłączenie problematyki urbanistycznej z Kodeksu oznaczałoby w praktyce odłożenie koniecznych i pilnych zmian prawa planowania przestrzennego o kolejne lata. Nierealna jest, bowiem w mojej ocenie propozycja podjęcia prac nad odrębnym Kodeksem Urbanistyczno-Architektonicznym. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju pracuje obecnie nad nowymi regulacjami planowania ponadlokalnego, uruchomiane są prace nad Polską Polityką Architektoniczną i powstaje Kodeks. W tej sytuacji propozycja podjęcia przez Radę Ministrów kolejnej inicjatywy legislacyjnej w sprawach architektury i urbanistyki, jest nierealistyczna. Pragnę podkreślić, że jestem zwolennikiem zintegrowanego planowania rozwoju, obejmującego także planowanie przestrzenne. Powstała nawet obecnie korzystniejsza sytuacja na poziomie administracji rządowej, gdyż całość tej problematyki jest w jednym resorcie. Niestety, w ciągu trzech lat od zdefiniowania tej idei, niewiele zrobiono w sprawie nowego planowania zintegrowanego, reformy planowania ponadlokalnego czy obszarów funkcjonalnych. W obecnej sytuacji Kodeks jest jedyną nadzieją na naprawę najważniejszego w **realnych skutkach** segmentu planowania przestrzennego - planowania w gminie.

Nie podejmuję się prawnej oceny decyzji Komisji Kodyfikacyjnej, która ustaliła obecny zakresu Kodeksu, szanując autorytet wybitnych polskich prawników wchodzących w jej skład. Nie zamierzam również zajmować się ogólnymi rozważaniami o Konstytucji, wartości przestrzeni, i innych Kodeksach, zawartych w Opinii. Mają one ograniczony związek z przedmiotem Opinii ZG TUP, są interesujące, niekiedy trafne, zwłaszcza, kiedy dotyczą oceny obecnego stanu gospodarki przestrzennej oraz ogólnych kwestii, aczkolwiek są wyjątki. Stwierdzenie autorów, wywodzone z Ustawy Zasadniczej III RP, że *podstawowym prawem konstytucyjnym jest więc prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni*, jest co najmniej wątpliwe, jak wynika z badań *(land economy)* prowadzonych w cywilizowanych krajach.

Szereg ocen i stwierdzeń Opinii jest w mojej ocenie nietrafnych lub niezrozumiałych. Omówię jednak jedynie najważniejsze tematy, bowiem wyjaśnienie wszystkich zarzutów i nieporozumień zawartych w Opinii ZG TUP wymagałoby cytowania bardzo wielu Tez oraz rozdziałów.

Stwierdzenie, że w *Tezach proponuje się wzmocnienie skuteczności planowania przestrzennego na poziomie lokalnym, przy zachowaniu wszystkich kluczowych założeń, które doprowadziły do jego „systemowej” słabości* i jest nietrafne i nie zostało merytorycznie uzasadnione. Nie znam kluczowych założeń które zachowano, bowiem Tezy przewidują fundamentalne zmiany systemowe: nową rolę Studium, priorytet planowej gospodarki przestrzeni, bezpośredni zakaz prawa zabudowy dla wybranych terenów (np. zagrożonych powodzią) oraz zakładają skuteczną ochronę wartości wysoko cenionych.

Wpisany przez Tomasz Majda
piątek, 06 grudnia 2013 23:55

Autorzy Opinii stwierdzają *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*

. Jest to nie tylko kolejny zarzut nie poparty żadnym merytorycznym argumentem lub przykładem. Zdumiewające jest też twierdzenie, że twórcy Tez coś kamuflują, ciekawe co? Rzeczywista sytuacja jest wręcz odwrotna, Kodeks wprowadza zasadnicze zmiany i definiuje je bardzo 'twardo'. Wystarczy się z nim lepiej zapoznać.

Dla autorów Opinii „*wartości wysoko cenione*” są *dziwnym określeniem*. Są one ważnym elementem Europejskiego Prawa Administracyjnego, występują w nauce i w etyce, w orzecznictwie NSA, stanowią też kluczowy element Kodeksu. Polski system prawa wymaga aby decyzja administracyjna (również dotycząca gospodarki przestrzennej) miała podstawę w regulacjach ustawowych. Dlatego też, nie działa obecny zapis o ładzie przestrzennym, który tego wymogu nie spełnia. Kodyfikacja wartości wysoko cenionych, jeśli mają być skutecznie chronione, jest konieczna.

Oczywistym nieporozumieniem jest zarzut, iż *planowanie przestrzenne jako stanowienie przepisów gminnych (prawa miejscowego) stanie się wyjątkiem, a rozpowszechnione będą lokalne przepisy urbanistyczne*

. Jeden z najważniejszych postulatów Celu 6 KPZK 2030 -

wzmocnienie planowania przestrzennego

jest traktowane priorytetowo od początku prac Komisji. Pokazuje to jasno

Teza 16 Ustalanie przeznaczenia terenu oraz określenie sposobu jego zagospodarowania i warunków zabudowy następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

. Bardziej szczegółowe, planistyczne regulacje Kodeksu (zwłaszcza Tezy Działu IV w rozdziałach 2 i 3) ograniczają możliwość inwestowania poza obszarami objętymi planem miejscowym, w konsekwencji,

przepisy urbanistyczne nie są w stanie zastąpić planu

, o czym będzie dalej mowa.

Autorzy nie zauważyli, że Kodeks realizuje również drugi, niezwykle ważny postulat Celu 6 - ograniczenie rozpraszania zabudowy. W Dziale I Teza 20 stanowi: *Tereny niezabudowane mogą być przeznaczane pod zabudowę w aktach planowania przestrzennego gminy w przypadku niedoboru obszarów zabudowanych. Gmina przeciwdziała zjawisku rozpraszania zabudowy*

. W Tezach Działu IV ta ogólna zasada jest przełożona na określone reguły planistyczne: Teza 218.

Inwestowanie na obszarach, na których nie obowiązuje plan miejscowy stanowi wyjątek od planowego gospodarowania przestrzenią

., Teza 219.

Inwestowanie na obszarach zabudowanych, na których nie obowiązuje plan miejscowy, ma na celu uzupełnianie zabudowy lub realizację obiektów budowlanych zgodnych z dopuszczalną funkcją terenu

oraz Teza 220.

Wpisany przez Tomasz Majda
piątek, 06 grudnia 2013 23:55

Inwestowanie na obszarach o ograniczonej zabudowie, na których nie obowiązuje plan miejscowy, ma na celu realizację obiektów budowlanych niezbędnych dla użytkowania terenu zgodnie z dopuszczalną funkcją terenu.

Rozwinięcie i skonkretyzowanie tych Tez zawierają kolejne Rozdziały Działu IV. Opanowaniu problemu 'rozlewania się' zabudowy służy też nowa formuła Studium.

Wysoka ranga planów miejscowych jest dodatkowo podkreślona w uzasadnieniu: *Kodeks ... ma kształtować racjonalne i sprawne mechanizmy inwestowania, przy jednoczesnym pełnym poszanowaniu interesu publicznego (dobra wspólnego). W tym celu następuje zwrot w kierunku planowego gospodarowania przestrzenią, mający skutkować większą przewidywalnością polskiej przestrzeni. Planowe zagospodarowanie przestrzeni staje się zasadą, a inwestowanie na obszarze bez planu wyjątkiem od tej zasady*

, a
zatem odwrotnie niż dzieje się to dzisiaj w szeregu gminach. Wymuszeniu inwestowania na podstawie planu ma służyć szerszy niż dotąd obowiązek sporządzania planów..
. (podkreślenia Komisji).

Nie jest prawdą, że Kodeks proponuje utrzymanie zasady *wolności budowlanej*. Wiemy, że doktryna prawa własności jest zarówno w Polsce, jak też w innych krajach Europy przedmiotem sporów ideologicznych, również członkowie Komisji mają w tej sprawie różne poglądy. Dlatego według Tez prawo do zabudowy będzie określać nie doktryna a regulacje kodeksowe oraz inne ustawy. O intencjach autorów Tez najlepiej świadczy definicja która znalazła się w już opracowanym II Dziale Kodeksu:

Art. 1. 1. Każdy, kto ma tytuł prawny do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, ma prawo do jej zabudowy, a także do zmiany zabudowy lub sposobu użytkowania nieruchomości, z uwzględnieniem ograniczeń wynikających z Kodeksu oraz innych przepisów powszechnie obowiązującego prawa.

Nieuzasadniony jest zarzut, że Tezy dotyczące ekonomicznych i społeczno-demograficznych kryteriów wyznaczania terenów rozwoju zabudowy,
nie są poparte instrumentami pozwalającymi kryteria (zasady) te egzekwować
, jest to, bowiem przedmiot regulacji prawnych, nad którymi Komisja aktualnie pracuje a nie Tez.

Odnosząc się do całego systemu autorzy Opinii stwierdzają, że *Perspektywa przyjęta przy formułowaniu Tez Kodeksu prowadzi w konsekwencji do szeregu kontrowersyjnych propozycji.* ... Nie wymieniono żadnej konkretnej *kontrowersyjnej propozycji*, jednak uwaga ta wskazuje, że opiniujący nie podjęli próby zrozumienia proponowanego systemu planowania lokalnego, który stanowi spójną i logiczną całość.

Wpisany przez Tomasz Majda
piątek, 06 grudnia 2013 23:55

- **Studium zostało wzmocnione** (postulat wysuwany przez środowiska zawodowe od wielu lat). W proponowanej nowej formule spełnia ono główne zadanie stosowanych w polskiej urbanistyce planów ogólnych, instrumentalizując politykę gminy, przez podział jej terytorium na trzy obszary.

- **Obszar zabudowany**, wyposażony w infrastrukturę i systemy transportowe, zainwestowany, którego dalszy rozwój winien rozwijać się na bazie planów miejscowych (ogólna zasada Kodeksu). Na obszarze tym, w celu uzupełniania zabudowy, w szczególnych, niezwykle ograniczonych przypadkach, (zabudowa plombowa i kontynuacja istniejącej funkcji, Tezy 231-233) mogą być stosowane przepisy urbanistyczne. Biorąc pod uwagę, że dodatkowo Kodeks ustanawia dla szereg funkcji i inwestycji obligatoryjność planowania, jest oczywiste, że **główną podstawą** inwestycji na terenie zabudowanym będzie plan miejscowy.

- Na **obszarach rozwoju zabudowy** planowanie miejscowe jest obligatoryjne.

- Na **obszarach ograniczonej zabudowy**, Kodeks wprowadza zakaz inwestowania i zezwala jedynie realizację infrastruktury obsługującej istniejące funkcje i nieruchomości (Tezy 254) których lista jest bardzo krótka (Teza 256). Tezy dopuszczały jako jedyny nowy budynek, drugi dom mieszkalny w gospodarstwie rolnym. Jednak formułując Artykuł Prawa Działu IV, Komisja Kodyfikacyjna usunęła nawet ten wyjątek. Co istotne, na tych obszarach obowiązywać mają jedynie przepisy kodeksowe (krajowe) niezwykle restrykcyjne.

Jest to system w mojej ocenie prosty i jasny (bez luk interpretacyjnych) i jeśli Tezy zostaną wiernie przełożone na regulacje prawne będzie również skuteczny.

Do niektórych rozwiązań Kodeksu mam pewne zastrzeżenia (zbyt wąsko wprowadzono zakres obligatoryjnych scaleń). Do rozwiązania pozostaje wielki problem spójności całego systemu planowania. Komisja Kodyfikacyjna doceniając znaczenie całościowego traktowania systemu planowania rozwoju, relacjom z ponadlokalnym planowaniem poświęciła szereg tez. Zapewnią one możliwość połączenia ustaleń Kodeksowych z planowaniem krajowym i wojewódzkim ale pod warunkiem, że pozostała część systemu planowania rozwoju zostanie opracowana,

Pozytywnie oceniam część wniosków i co istotne, uważam, że cele Kodeksu są zbieżne lub tożsame z treścią trzech ostatnich, końcowych wniosków Opinii. Przekonamy się o tym za kilka miesięcy, kiedy Kodeks przyjmie formę prawną. Kodeks będzie do końca prac korygowany i poprawiany, taką zasadę przyjęła Komisja. Na konsultowanie Kodeksu ze środowiskami "stosującymi prawo" harmonogram przewiduje kilka miesięcy, co oznacza, że w diskutowanej tu problematyce, ważne będą również uwagi i propozycje architektów, urbanistów i regionalistów. Mam nadzieję, że konsultacje te, wsparte opracowaniami symulacyjnymi (są

Wpisany przez Tomasz Majda
piątek, 06 grudnia 2013 23:55

przewidziane), dadzą konkretne rezultaty.

Pragnę zwrócić uwagę Szanownych Członków ZG TUP na skutki, które ten dokument może wywołać. Opinia ZG TUP wyposaży wszystkich, którym zależy na utrzymaniu bałaganu w polskim prawie i przestrzeni - spekulantów, niektórych deweloperów, bogacących się rolników i ich partię, w instrument do walki z kolejną próbą naprawy stanu gospodarki przestrzennej, którą stanowi Kodeks. I jeśli nawet, końcowa edycja projektu Kodeksu uzyska pełną aprobatę, nikt nie zabroni wrogom ładu przestrzennego cytować w nieskończoność Opinii ZG TUP z komentarzem - słuchajcie, przecież nawet urbaniści totalnie skrytykowali Kodeks.

Statut naszego Towarzystwa, jako pierwszy cel wymienia: *wspieranie działalności służącej zagospodarowaniu przestrzennemu kraju w sposób, który ... urzeczywistnia zasady zrównoważonego rozwoju i zapewnia ład przestrzenny*

. Czy robimy wszystko aby ten cel osiągnąć? Czy pisanie memoriałów, organizacja kongresów i konwersatoriów zatrzymało kryzys gospodarki przestrzennej narastający od wielu lat? Czy budujemy sojusze, aby cele Towarzystwa osiągnąć? Kończąc, pragnę wyrazić nadzieję, że pierwsza od wielu lat szansa na naprawienie, w istotnym zakresie, naszego planowania przestrzennego nie zostanie zmarnowana. Biorąc pod uwagę narastający kryzys gospodarki przestrzennej i jego skutki, odkładanie reformy planowania przestrzennego byłoby niezmiernie szkodliwe, stan obecny zagraża bowiem społecznej i ekonomicznej przyszłości kraju.

Równocześnie uprzejmie informuję, że sprawie Tez nie zamierzam poświęcać więcej czasu. Jestem bowiem przekonany, że dyskusja na etapie regulacji prawnych będzie o wiele łatwiejsza i bardziej pożyteczna.

Z koleżeńskim pozdrowieniem

Adam Kowalewski.