

**Oświadczenie złożone
przez senatora Leszka Piechotę
na 18. posiedzeniu Senatu
w dniu 19 maja 2016 r.**

Oświadczenie skierowane do ministra infrastruktury i budownictwa Andrzeja Adamczyka

Szanowny Panie Ministrze!

W związku z likwidacją Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego i przejęciem jej obowiązków przez sam resort oraz w związku z deklaracją dalszej intensywnej pracy nad kompleksową modernizacją prawa budowlanego i stworzeniem kodeksu budowlanego pragnę zwrócić uwagę Pana Ministra na kilka kluczowych zagadnień z zakresu planowania przestrzennego, które w moim odczuciu mogą zdecydowanie wpłynąć na skuteczność nowych planowanych przepisów.

Część przedstawionych tu uwag kierowałem już do komisji kodyfikacyjnej, jednakże z uwagi na to, że nie posiadam wiedzy, na jakich założeniach ministerstwo oprze swoje propozycje zmian, pozwalam sobie poruszyć tutaj istotne aspekty.

Na etapie planowania nowych rozwiązań należy przyjąć pewne główne założenia ideowe, pozwalające spójnie myśleć o kształcie naszych miast i terenów zurbanizowanych. Nie wystarczy jedynie uprościć dokument, skrócić go czy też wprowadzić nowy dokument planistyczny bez spójnej wizji całości. Dowodem tego jest zupełna nieskuteczność przepisów funkcjonujących w Polsce od kilkadziesiąt lat. Przeżyliśmy już istnienie modelu państwowych jednostek planistycznych i prawie „prywatnego” planowania opartego na decyzji o warunkach zabudowy. W efekcie trudno wskazać w Polsce choćby kilka zaprojektowanych obszarów, które są skutkiem działania i stosowania przepisów. W Polsce zupełnie nie występują projektowanie urbanistyczne czy planowanie strategiczne, brak również sensownych, a nie iluzorycznych metod partycypacji społecznej.

W dyskusji nad nową ustawą powracają również mity, duchy przeszłości, jak choćby chęć przywrócenia państwowych pracowni urbanistycznych, co jest zupełnie sprzeczne z najbardziej skutecznymi praktykami światowymi, na przykład brytyjską.

1. Przede wszystkim głównym dysponentem przestrzeni publicznej powinny być społeczności lokalne, reprezentowane przez samorządy. Wszelkie strategie działań winny powstawać w formule rzeczywistej partycypacji społecznej, uwzględniającej interesy większości stron. Obecny system uzgodnień i konsultacji planów jest zupełnie archaiczny, uwzględnia interesy tylko nielicznych i tych, którzy mają bezpośredni interes w konkretnych zapisach. Szeroko stosowane na świecie warsztatowe metody tworzenia planów poprzez ich wizualizację i prezentację w miejscu ich rzeczywistego funkcjonowania ułatwiają społeczności zrozumienie realnych efektów tworzonych planów (wizualizacja), co nie sprowadza się tylko do oceny, czy na danym obszarze ma obowiązywać plama brązowa, czy zielona. Tak naprawdę obecnie przeciętny obywatel rozumie z planów tylko to, czy pozwalają one na zabudowę, czy nie. Nie widząc rzeczywistych, realnych ich skutków i nie biorąc udziału w ich tworzeniu, nie szanuje takich zapisów i nie uważa niszczenia ładu przestrzennego za coś poważnego. Zupełnie inaczej funkcjonują społeczności, które brały udział w tworzeniu planów oraz strategii i wiedzą, że naruszenie wspólnie wypracowanych zapisów pozbawi je urokliwej przestrzeni publicznej, bulwaru czy też malowniczego zespołu mieszkaniowego.

2. Rozważyć należy wprowadzenie do prawodawstwa systemu postępowania w sytuacji zagospodarowywania nowych obszarów miejskich o powierzchni przekraczającej 2 ha (gmina mogłaby ten obszar zwiększyć w zależności od rodzaju zabudowy). Obecnie w przypadku zagospodarowywania większych obszarów dochodzi do konfliktu interesów, skutkującego psuciem przestrzeni miejskiej. Gminy, aby ograniczyć swoje koszty, bronią się przed przejmowaniem przestrzeni publicznych, ulic, placów etc., deweloperzy zaś, chcąc sprzedać swoje produkty, przekazują mieszkańcom place i ulice na współwłasność, tworząc sztuczne obszary prywatnych przestrzeni publicznych. Powstają przez to monokultury, na przykład mieszkaniowe, pozbawione wszelkich usług publicznych i niejednokrotnie z powodu swojego zamknięcia blokujące sensowny rozwój miast.

3. Postuluje się stworzenie formy umowy zawieranej między samorządem a deweloperem, umożliwiającej wspólne projektowanie założenia i wspólny udział w kosztach, tak by ani gmina nie była zakładnikiem założeń deweloperskich, ani deweloper nie był zmuszany do ponoszenia kosztów wykraczających poza rozsądne granice. Umowa jasno określałaby ramy czasowe realizacji poszczególnych elementów i późniejszą ich wła-

sność. Umowa określałaby też, na podobnej zasadzie jak umowy z gestorami mediów, koszty ponoszone przez dewelopera i zakres odpowiedzialności podmiotu publicznego, dawałaby również podstawę do wspólnej realizacji zadań i ich wzajemnego finansowania.

4. Należy przeanalizować to, jakie problemy generowane są przez wadliwe rozumienie monopolu planistycznego gmin, pojmowanego jako coś, co mogą zrobić, w zamkniętej pracowni, wyłącznie planiści wraz z urzędnikami. Również obecne postulaty części środowiska urbanistów pokazują, że tak naprawdę monopol nie różni się od modelu liberalizacji planowania niczym poza metodą wyboru pracowni urbanistycznej. To tak naprawdę drugoplanowe kwestie, które nie zmieniają obrazu polskich miast. Trzeba umożliwić społeczności wybór najlepszych pomysłów, zapewniających najlepszy efekt przestrzenny i, co ogromnie ważne, rzeczywisty dobry efekt ekonomiczny.

Zupełnym nieporozumieniem jest pomysł wyłączenia planowania z systemu zamówień publicznych i tworzenia państwowych jednostek planistycznych. Jednostki takie to przejaw myślenia nakazowo-rozdzielczego. Służą one głównie projektowaniu pomników architektom, a nie poszukiwaniu najlepszych rozwiązań. Obecnie na świecie najlepsze rozwiązania urbanistyczne powstają w procesach partycypacji społecznej, uwzględniającej interesy wielu stron. W procesach partycypacyjnych powstają plany w pełni uwzględniające efekt ekonomiczny, tworzone są konkretne harmonogramy działań i wskazywani są odpowiedzialni za ich realizację. Obrona monopolu urbanistów państwowych jest sprzeczna z powszechnym doświadczeniem. Nikt z nas, a nawet nikt spośród samych urbanistów, nie jest w stanie wskazać choćby jednego czy dwóch zrealizowanych w ostatnich latach zaprojektowanych założeń urbanistycznych. Tych kilka w miarę sensownych, które powstały, w żaden sposób nie zaistniało w wyniku uchwalenia planów. Co więcej, w opinii praktyków większość planów zawiera ogrom utrudniających ich stosowanie błędów, a podstawowym problemem w większości opracowań jest brak przełożenia ze skali planu na skalę architektonicznej realizacji.

5. Uważam, że warunkiem koniecznym jest rzeczywiste uwzględnienie efektywności ekonomicznej planów i ich podporządkowanie realizacji spójnych strategii. Obecnie plany zagospodarowania przestrzennego pozwalają na wybudowanie mieszkań dla ponad 300 milionów mieszkańców. Zobowiązania państwa z tytułu uchwalania nieefektywnych ekonomicznie planów i niezapobiegania rozlewaniu się terenów zurbanizowanych sięgają 130 miliardów zł. Od kilku lat w polskim prawie obowiązuje nakaz uchwalania wraz z planami zagospodarowania skutków ekonomicznych uchwalonych planów. Niestety, z przykrością należy stwierdzić, że wymóg ten bardzo często traktowany jest przez urbanistów jako zło konieczne.

Stwierdzenie, że skutki są szacowane nierzetelnie, byłoby zbyt delikatne. Zapisy te są sformułowane w sposób przypadkowy, a słowa klucze to zapis „finansowanie ze środków unijnych”, który pozwala zaplanować kilometry dróg i kanalizacji bez oglądania się na rzeczywiste możliwości i potrzeby gminy. Już dzisiaj, z uwagi na wadliwość szacowania wspomnianych skutków, duża część uchwał zatwierdzających plany mogłaby być uchylona w trybie nadzoru. Nie dzieje się tak, ponieważ mało kto przywiązuje do zapisów, o których tu mowa, odpowiednią wagę, a ponadto obecne zapisy w sposób mało rygorystyczny określają, jak powinny być liczone skutki ekonomiczne. Konieczne jest zdecydowane podniesienie rangi tego elementu planowania. Przystawienie myślenia z planowania przestrzennego na strategiczne planowanie rozwoju miast, uwzględniające aspekty przestrzenne, społeczne, środowiskowe i ekonomiczne, pozwoliłoby również radnym na lepsze rozumienie istoty podejmowanych uchwał. Jeżeli gmina zamierza przeznaczyć pod zabudowę nowy obszar, powinna nie tylko zaznaczyć go na planie kolorem, np. brązowym, lecz także zaprojektować to założenie urbanistyczne oraz jednoznacznie określić koszty jego realizacji, ze wskazaniem podmiotów, które te koszty poniosą, oraz czasu na ich poniesienie. Po tym czasie w przypadku braku realizacji zamierzeń plan mógłby zostać zmodyfikowany, z ograniczeniem roszczeń do naprawdę poniesionych kosztów, a nie do wirtualnie zwiększonej wartości. Taki system w sposób zdecydowanie bardziej przystępny pozwalałby lokalnej społeczności i radnym ocenić jakość proponowanych rozwiązań i podejmować zdecydowanie bardziej racjonalne decyzje. Pozwoliłoby również wprowadzić na powrót do praktyki projektowanie urbanistyczne, gdyż w polskiej rzeczywistości w ogóle ono nie występuje. Zamiast niego mamy ogromny chaos i zabudowę podporządkowaną wyłącznie uzyskaniu maksymalnego wskaźnika zabudowy z pominięciem przestrzeni publicznych.

6. Rozważyć należy wprowadzenie zasady okresu funkcjonowania planu. Plan uchwalony na konkretny okres zobowiązywałby samorząd do realizacji konkretnych działań inwestycyjnych, a właścicielom gruntów dawałby tylko pewien czas na realizację zamierzeń. Po tym okresie gmina bez odszkodowania mogłaby na przykład przywrócić charakter rolny gruntu. Wprowadzenie takiej swoistej reguły prawa do zabudowy ograniczałoby tworzenie planów w myśl zasady: podnosimy wartość gruntu, przekształcając działki na budowlane.

7. Należy rozważyć wprowadzenie mechanizmu ekonomicznego zwiększającego opłacalność realizacji

inwestycji na obszarach zabudowanych, a zmniejszającego opłacalność rozlewania się zabudowy. Wskazana umowa deweloperska oraz preferencje na obszarach rewitalizacji mogą być dla gmin opłacalnym narzędziem, gdyż zamiast budować nową infrastrukturę, będą one mogły skupiać się na mniejszych obszarach.

8. Kolejnym niezmiernie ważnym elementem jest dopasowanie do nowych wyzwań zapisów ustawy – Prawo zamówień publicznych. Chciałbym zwrócić tutaj uwagę na dwa aspekty.

Po pierwsze, obecnie w zasadzie jedyną powszechnie stosowaną procedurą prowadzenia procesów inwestycyjnych jest przetarg nieograniczony, w którym głównym elementem ocennym jest cena. Odrębnie prowadzi się przetarg na przygotowanie projektu technicznego, w którym oceniana jest cena usługi projektowej, a nie wartość późniejszych robót. Ten etap pozwalałby zaoszczędzić najwięcej pieniędzy podatników, jednak projektanta prawie nigdy nie rozlicza się z kosztowością przyjętych rozwiązań. Później prowadzi się przetarg na roboty budowlane zgodne z projektem. W większości przypadków doświadczone firmy wykonawcze wiedzą, co dałoby się zrobić taniej i lepiej (nieraz wielokrotnie), jednakże nie pozwala się im zmieniać założeń projektowych. Na etapie projektu nie prowadzi się żadnych analiz efektywności ekonomicznej, sprowadzając to działanie do przygotowania kosztorysu. W efekcie wiele procesów inwestycyjnych prowadzonych jest najdrożej w Europie. Mimo możliwości stosowania innych rozwiązań, na przykład dialogu konkurencyjnego, samorządy unikają tego typu działań, gdyż są one dużo trudniejsze i niesłusznie – z uwagi na małą popularność – wiążą się z niesprawiedliwymi posądzeniami. Aby zdać sobie sprawę z tego, jakie działania są najefektywniejsze, wystarczy przeanalizować metody działań podmiotów prywatnych przy wyborze projektu i wykonawcy. Działaniom tym zawsze najbliższą do formy dialogu, gdyż tego typu metody pozwalają na wybór najefektywniejszego funkcjonalnie i ekonomicznie rozwiązania.

Po drugie, w przypadku większości procesów budowlanych jedyną metodą dającą możliwość uzyskania odpowiedniej i zarazem niskiej ceny, a jednocześnie zachowania wysokiej jakości i optymalizacji ekonomicznej projektów budowlanych jest metoda oparta na dwóch zasadach:

- powiązania projektowania z wykonawstwem (np. wybierając koncepcje architektoniczne, wybiera się również budżet), w procesie projektowym można bowiem uzyskać ogromne oszczędności, niekoniecznie obniżające jakość budowli, projektant od samego początku powinien być jednak zainteresowany optymalizacją i zmuszony do optymalizacji kosztowej projektu;

- wyboru wykonawcy (najlepiej jednocześnie dla prac projektowych) w postępowaniu dwustopniowym prowadzonym najpierw w formule dialogu i negocjacji, w których wspólnie z potencjalnymi wykonawcami tworzone są założenia do ostatecznej wersji zamówienia, a dopiero potem następuje zapytanie o cenę wstępnie uzgodnionego zakresu.

Uprzejmie proszę Pana Ministra o stanowiska w przedstawionych sprawach. Proszę także o informację, czy w trakcie planowanych prac nad nowym prawem wskazane przeze mnie propozycje będą mogły zostać rozpatrzone, tak by tworzone prawo przyczyniło się do rozwoju polskich miast i lepszego funkcjonowania procesu inwestycyjnego. Z uwagi na dużą wagę poruszonej problematyki chciałbym zadeklarować pełną pomoc i możliwość współpracy w całym procesie legislacyjnym.

Z poważaniem
Leszek Piechota