

Leszek Stanek

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: leszek.stanek@upwr.edu.pl

**PROJEKT KODEKSU URBANISTYCZNO-
-BUDOWLANEGO Z DNIA 30 WRZEŚNIA 2016 ROKU.
SZANSE I ZAGROŻENIA**

**THE PROJECT OF URBANIZATION
AND CONSTRUCTION CODE OF SEPTEMBER 30, 2016.
OPPORTUNITIES AND RISKS**

DOI: 10.15611/pn.2018.504.11

Streszczenie: Celem kodeksu urbanistyczno-budowlanego jest uporządkowanie procesów inwestycyjnych w powiązaniu z ukształtowaniem zasad ładu przestrzennego i ujednoczeniem polskich przepisów prawnych. Analiza treści kodeksu oraz porównanie z obowiązującymi ustawami, rozporządzeniami i skutkami dotychczasowych działań w przestrzeni wskazują na potrzebę jego korekty. Konieczne jest w nim dostosowanie do struktur i kompetencji organów administracji publicznej, wyraźne określenie odpowiedzialności zawodowej projektantów oraz urzędników, zwrócenie większej uwagi na niektóre aspekty ładu przestrzennego. Celem artykułu jest ukazanie niektórych przewidywanych skutków wejścia w życie kodeksu i sformułowanie propozycji jego skorygowania oraz uzupełnienia (wnioski). Analiza sposobu działań w zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje na potrzebę zmiany obowiązującej hierarchii systemu planowania, wzmocnienia jego podbudowy ekonomicznej i ściślejszego skoordynowania obowiązujących przepisów prawnych.

Słowa kluczowe: zasady techniki prawodawczej, struktura i hierarchia planowania przestrzennego, ład przestrzenny.

Summary: The main object of the Urbanization and Construction Code is to order the investment processes in connection with shaping the principles of spatial order and normalization of Polish legal regulations. The analysis of the content of the code in comparison with existing laws, regulations and the results of current activities in area, indicates the need to correct it. The code should be adjusted to the structures and competences of public administration to define the professional responsibility of designers and officials, to pay more attention to certain aspects of spatial order. The purpose of this article is to show some of the anticipated effects of the entry into force of the code and to formulate proposals for its correction and additions (conclusions). The analysis of the way of acting in spatial planning shows the need to change the existing hierarchy of the planning system, to strengthen its economic foundation and to better coordinate the existing legislation.

Keywords: principles of legislative technique, structure and hierarchy of spatial planning, spatial order.

1. Wstęp

W Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa trwają prace nad redakcją kodeksu urbanistyczno-budowlanego (KUB). Ma on objąć całokształt procesów inwestycyjnych. KUB nie miał swojego odpowiednika w Polsce i będzie wyjątkowym rozwiązaniem w Europie. Powstaje pytanie, czy będzie wystarczającą podstawą do kształtowania ładu przestrzennego i zapewni w praktyce realizację inwestycji oraz ochrony środowiska. Zapisy projektu nie pozwalają na to pytanie odpowiedzieć pozytywnie. KUB wymusi duże zmiany w przepisach prawnych z zakresu: architektury, budownictwa, geodezji, gospodarki nieruchomościami, środowiska. Jest przy tym niespójny z przepisami istniejącymi, zwłaszcza w planowaniu przestrzennym.

Projekt KUB ze względu na:

- zbytnią rozwlekłość tekstu,
- niepotrzebne powielanie treści innych przepisów prawnych,
- nadmierną ingerencję w szczegółowe rozwiązania problemów zawodowych

wymagać będzie zmian i poprawek. Jako przepis sporządzany głównie pod kątem szczegółowej kontroli, antycypuje skuteczność działań administracyjnych. Odsuwa na dalszy plan odpowiedzialność, rozwój i rolę zawodową specjalistów. KUB niewystarczająco precyzuje struktury wykonawcze, mechanizmy kontroli oraz monitoringu, pomija odpowiedzialność (karną i administracyjną) za szkody spowodowane błędnymi decyzjami podjętymi przez decydentów, uchybieniami nadzorczymi i projektantów.

Wprowadzenie ładu przestrzennego wymaga długookresowych, ewolucyjnych, konsekwentnych i stabilnych uwarunkowań prawnych. KUB tych zasad nie zapewnia, a jego autorzy nie poniosą odpowiedzialności zawodowej ani materialnej. Poniżej przedstawiono niektóre z wad projektu ustawy, zwłaszcza w kontekście warunku zgodności z bazowym rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, ogłoszonym w Dzienniku Ustaw w 2002 roku (nr 100 poz. 908), (zwanym dalej Rozporządzeniem).

2. Kryterium oznaczenia i systematyzacji zapisu ustawy

Na słabszą czytelność tekstu KUB wpływa zapis w systemie: księga, dział, rozdział, oddział, artykuł, §, punkt. Nie spełnia to kryteriów §§ 57-62 Rozporządzenia, nakazującego kolejność: księga, tytuł, dział, rozdział, oddział, artykuł, ustęp, punkt, litera, tiret. W KUB pominięto „tytuł” a „ustęp” zastąpiono „paragrafem”. W wielu artykułach niekonsekwentnie zmieniono punktację wewnątrz artykułów. Na przykład w art. 2 nie ma paragrafów, są natomiast wyszczególniono punkty, co jest niespójne z § 57 Rozporządzenia.

Wniosek: Przeredagować tekst, stosując oznaczenia według § 62-59 Rozporządzenia.

3. Projekt KUB w aspekcie całościowej analizy zawartości ustawy

§ 13 Rozporządzenia mówi: „Jednocześnie z projektem ustawy przygotowuje się projekty rozporządzeń o znaczeniu podstawowym dla jej funkcjonowania”.

KUB tych kryteriów nie spełnia. Szczegółowe zapisy przepisów towarzyszących zdecydują o funkcjonowaniu ustawy w praktyce. KUB deleguje kompetencje wykonawcze do ponad 40 rozporządzeń. Większość z nich – 26, w tym 16 z zakresu gospodarki przestrzennej – nie ma odpowiedników w polskim prawodawstwie.

Wynikają one z warunku realizacji art. art.: 30, 37, 40, 44, 50, 57, 59 § 2, 76, 104, 131, 181, 198, 211, 230, 245 § 1, 263 § 3, 313, 315, 321 § 6, 349 § 3, 381, 441, 548, 557 § 2, 565 § 2, 571 i 606 projektu KUB.

13 nowo proponowanych rozporządzeń, koniecznych do uchwalenia w związku z artykułami: 90, 311 § 1 i 2, 317 § 1, 321 § 5, 324, 337, 413 § 3, 414 § 5, 415 § 2, 431 § 2, 578 KUB – ma swoje odpowiedniki. Jednak zakres i ich zmienione nazwy wskazują, że będą przepisami nowymi. Dodać należy proponowane obwieszczenie publikowane w Monitorze Polskim, wynikające z warunku realizacji art. 73 § 2 KUB.

Wniosek: nie uchylać KUB do czasu opracowania uzupełniających rozporządzeń.

4. Relacja pojęć określonych w KUB i przepisach towarzyszących

Tekst KUB nie spełnia § 3 ust. 1 Rozporządzenia, bowiem w przyjętych w nim zasadach regulacyjnych trzeba będzie wprowadzać liczne wyjątki.

Uchwalenie KUB wymusi zmiany w przepisach istniejących. Wynika to z pozornie hierarchicznego i logicznego rozwiązania, w którym dokument wyższej rangi (Kodeks) ma zawierać kluczowe sformułowania, uszczegółowione w rozporządzeniach.

Na przykład w art. 294 KUB (mówiącym o usytuowaniu budynku w odległości nie mniejszej niż 3 m, gdy nie występują okna lub drzwi, lub 4 m w innym przypadku) powtórzono treść § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Podobnie zmodyfikowany art. 298 KUB powtarza część § 19 tego rozporządzenia.

Dz.U.2002.100.908 ma zastosowanie do kształtowania wszystkich przepisów prawa, w tym rozporządzeń i planów miejscowych. W myśl jego § 2, rozporządzenie z Dz.U.2015.1422 powinno „wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”.

Z drugiej strony w myśl § 4 ust. 1 Dz.U.2002.100.908, w rozporządzeniu nie powtarza się przepisów zamieszczonych w innych ustawach. Zatem ze względu na spójność, po uchwaleniu KUB, § 12 i 19 rozporządzenia z Dz.U.2015.1422, też należy zmienić.

Takie poprawki należy przewidzieć w kilkudziesięciu ustawach i rozporządzeniach.

Wniosek. Ze względu na uchybienia w strukturze i treści projektu tekst KUB należy zweryfikować po analizie łącznej z ustawami i rozporządzeniami uzupełniającymi.

5. Regulacje prawne dotyczące stref ochrony zabytków

Rozporządzenie w § 2 mówi „ustawa powinna wyczerpująco regulować daną dziedzinę spraw, nie pozostawiając poza zakresem swego unormowania istotnych fragmentów tej dziedziny”.

Projekt KUB nie spełnia tego kryterium, pomijając problem oznaczeń zabytków i ich stref ochronnych, a przecież strefy ochrony zabytków są elementem większości uchwalonych planów miejscowych w Polsce.

Wniosek. Ze względu na wagę zagadnienia, strefy ochrony zabytków wprowadzić należy w tekście KUB lub jako elementy rozporządzeń notowanych w art. 90 i 73.2.

6. Rozstrzygnięcie dotyczące domeny orzeczeń sądowych

Art. 237 KUB stwierdza, że: „Po upływie 2 lat od dnia wejścia w życie aktu planowania przestrzennego sąd nie stwierdza jego nieważności, w to miejsce stwierdzając wydanie aktu z naruszeniem prawa”. Zapis ogranicza kompetencje sądów, akceptując skutki świadomego łamania prawa lokalnego przez jego współtwórców. Za dotąd bezkarne wykroczenia (a prawdopodobnie też przestępstwa) sprawcy mogą i powinni ponieść konsekwencje. Przyniosły one niepowetowane straty, umożliwiając między innymi wznoszenie budynków na terenach z zakazem zabudowy.

Art. 237 KUB łamie § 3 pkt 2 i 3 Rozporządzenia, regulując sprawy wykraczające poza zakres przedmiotowy tworzonych przepisów (wchodzi w kompetencje sądów). Narusza też zasady zaufania obywateli do przepisów prawa.

Wniosek. Art. 237 projektu KUB należy usunąć.

7. Skutki bezprawnych decyzji administracyjnych

Art. 273 KUB mówi: „Ustalając stan zagospodarowania najbliższego sąsiedztwa, nie bierze się pod uwagę inwestycji zrealizowanych z naruszeniem prawa”. Zapis tuszuje skutki świadomego naruszania przepisów, łamiąc § 3 Rozporządzenia. Pośrednio aprobuje liczne przypadki bezprawia, zachęca do bezczynności i czyni sprawców bezkarnymi. Narusza zasady zaufania obywateli do przepisów prawa.

Art. 273 wprowadza też szereg problemów interpretacyjnych, na przykład w procesie wyceny przy określeniu przeznaczenia nieruchomości podobnych. Art. 154 ustawy o gospodarce nieruchomościami nakazuje rzeczoznawcy majątkowemu określenie przeznaczenia terenu na podstawie zapisu planu miejscowego lub studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ustawa o go-

spodarce nieruchomościami ani rozporządzenie w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego nie przewidują bezwarunkowego zróżnicowania przeznaczeń terenu.

Wniosek. Art. 273 z projektu KUB należy usunąć.

8. Dublowanie pojęć użytych w KUB i innych przepisach prawa

4 ust. 1 Rozporządzenia nie dopuszcza wprowadzania oraz dublowania pojęć, które odmiennie określają inne obowiązujące przepisy prawne. Projekt KUB tę zasadę łamie. Na przykład art. 305 § 1 KUB wprowadza „strefy bezpieczeństwa dla elektroenergetycznych linii napowietrznych”. W art. 135 ust. 1 ustawy Prawo ochrony środowiska nazwano to pojęcie „obszarami ograniczonego użytkowania”.

W zaistniałej sytuacji istnieją trzy rozwiązania. Pierwsze to przyjęcie w KUB pojęcia obszar ograniczonego użytkowania. Drugie to zmiana obecnej treści art. 135 Prawa ochrony środowiska na pojęcie zgodne z art. 305 KUB. Będzie to jednak miało znaczące następstwa, gdyż funkcjonujące od kilku lat pojęcie obszaru ograniczonego użytkowania jest używane w innych przepisach prawa, również poza domeną KUB. Trzecim (najbardziej niekorzystnym) rozwiązaniem jest odmienne zdefiniowanie pojęcia „strefy bezpieczeństwa”, sztucznie nadające mu zmienioną charakterystykę. Wtedy zaistnieje też konieczność zdefiniowania nowego pojęcia w art. 2 KUB.

Przypadków niezgodności pojęć z obowiązującymi przepisami prawnymi jest więcej. Wniosek. W KUB należy przyjąć pojęcie obszar ograniczonego użytkowania.

9. Ograniczone możliwości przywracania ład przestrzennego

KUB nie spełnia kryteriów cytowanego już w punkcie 3 § 13 Rozporządzenia.

Wejście w życie KUB przed 2025 rokiem naruszy też § 3 ust. 1 Rozporządzenia, mówiący, iż „Ustawa powinna być tak skonstruowana, aby od przyjętych w niej zasad regulacji nie trzeba było wprowadzać licznych wyjątków”. Liczne wyjątki, które komplikują czytelność działań planistycznych, wprowadza sam tekst KUB oraz 9 od niedawna obowiązujących tzw. specustaw.

Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych i inne „specustawy” przyznają pierwszeństwo decyzjom administracyjnym nad sporządzonymi w pełnej procedurze legislacyjnej opracowaniami planistycznymi, również tymi, które mają status prawa miejscowego. Uzasadnia się to koniecznością realizacji najważniejszych zadań celu publicznego. KUB ma promować zrównoważone, stabilne, oparte na aktach prawa miejscowego planowanie przestrzenne. Niestety musi się podporządkować woluntarystycznym decyzjom administracyjnym, które narzuca: 9 „specustaw”, Narodowy Operator Mieszkaniowy, Krajowy Plan Rozmieszczenia oraz Wojewódzki Plan Rozmieszczenia. W zaistniałej sytuacji zaufania budzić nie będzie.

Na przykład ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, przewidująca realizację co najmniej 22 linii 400 kV (oraz nieokreśloną liczbę innych inwestycji), straci moc 31 grudnia 2025 roku.

Najbardziej dewastująca plany miejscowe ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, zgodnie z jej art. 45 ust. 2 straci moc z dniem 31 grudnia 2023 roku.

KUB zawiera też inne pośrednie ograniczenia i wyjątki w kształtowaniu przestrzeni. Na przykład ogranicza wpływy samorządów na kształtowanie elementów krajobrazu i małej architektury przy drogach (art. 127 § 4 KUB).

Wniosek. Uchwalając KUB przed zakończeniem funkcjonowania „specustaw”, należy zastrzec jego wejście w życie z datą, kończącą okres ich działania (31.12.2025). Umożliwi to realne kształtowanie ładu przestrzennego dzięki przestrzeganiu KUB.

10. Zasady uspołecznienia procesu planowania przestrzennego

Cechą gospodarki przestrzennej w Polsce jest słabe uspołecznienie procesów planowania. Projekt KUB wnosi niewiele nowych elementów, powtarzając woluntarystyczne ograniczenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Uspołecznienie można poszerzyć, m.in. przywracając dawne przepisy ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, w tym jej artykuł 18 ust. 2, który w kolejnych punktach nr: 5, 7 i 9 nakazywał:

- obligatoryjne imienne powiadomienia właścicieli i użytkowników wieczystych nieruchomości o ustaleniach projektowych, przed poddaniem ich opiniowaniu,
- wnoszenie protestów (przez wszystkich zainteresowanych) i zarzutów (przez osoby, których interes prawny lub uprawnienia zostały w planach naruszone),
- indywidualne potraktowanie w formie uchwały rady gminy wszystkich odpowiedzi na protesty oraz zarzuty, wraz z ich oficjalnym opublikowaniem.

W art. 29 KUB warto wprowadzić badania, konsultacje i sondaże opinii społecznej. Wniosek. Zmienić treść KUB, zwiększając uspołecznienie procesu planowania.

11. Ekonomiczna podbudowa opracowań planistycznych

Projekt KUB niemal pomija problemy podbudowy ekonomicznej opracowań planistycznych. Tracą więc one walory wartościowania nieruchomości. Chodzi zwłaszcza o analizy ekonomiczne, które pomogą podejmować racjonalne decyzje planistyczne.

We Francji podbudowa ekonomiczna w planowaniu jest obligatoryjna od szczebla regionu. W Polsce prognozy ekonomiczne, pomijając zwykle ich bardzo niski poziom, obligatoryjnie sporządzały tylko gminy dla planów miejscowych.

Wniosek. KUB powinien poszerzyć i sprecyzować wymagania dla podbudowy ekonomicznej, nawiązując do zmienionej struktury hierarchii procesów planowania.

12. Struktura i hierarchia planowania przestrzennego

Niedostosowanie i odmienność struktury planowania przestrzennego w Polsce pośrednio potwierdzają analizy porównawcze z innymi krajami europejskimi.

W Polsce mamy niespójny hierarchicznie 3-stopniowy system planowania, czyli taki, jak w liczącej 5,7 mln obywateli Danii i 17 mln mieszkańców Holandii. Z tą różnicą, że w Holandii obowiązują w gminach 2 rodzaje planów miejscowych: strukturalny i użytkowania terenu (Bestemmingsplan), a w Polsce jeden.

W Niemczech obowiązuje rozbudowany system 5-stopniowy.

Wniosek. Dla skuteczności działań planistycznych należy zmienić strukturę planowania przestrzennego w Polsce, rezygnując z dotychczasowej, skrajnie liberalnej hierarchii. W szczególności należy wprowadzić kompetencje planowania przestrzennego dla obszarów metropolitalnych i powiatów.

13. Problemy przywracania ład przestrzennego i iluminacji

Dotychczas planowanie przestrzenne w Polsce zwykle pomijało problem regulacji oświetlenia, zwłaszcza nocą. Nie uda się go rozwiązać w skali budynków, ich zespołów ani planów miejscowych. Nieskoordynowaną konkurencję, określaną mianem „wojny światel”, pomijają strategie rozwoju urbanistycznego. Mimo że bezpośrednio światło nie niszczy architektury, może zdeformować jej obraz, powodując zmniejszenie wartości zabudowy.

Wniosek. KUB powinien zainicjować złożone i trudne do realizacji w planowaniu przestrzennym problemy kompleksowego oświetlenia jednostek osiedleńczych.

14. Podsumowanie

Przepisy prawne należy zmieniać ewolucyjnie i konsekwentnie, a ich zapis powinien być zwięzły i syntetyczny. Projekt KUB, liczący 185 stron tekstu, tych założeń nie spełnia. Jest niespójny z treścią wielu obecnie obowiązujących ustaw i rozporządzeń. Szczególnie dotyczy to niezgodności z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”. Nie można określić całościowego wpływu kodeksu na zagospodarowanie przestrzenne, gdyż nie są obecnie znane rozporządzenia, na których się ma opierać jego stosowanie. Szansą skutecznego działania jest gruntowna przebudowa projektu i wprowadzenie go po zakończeniu funkcjonowania „specustaw”, które w znaczący sposób ograniczają znaczenie i rolę KUB.

Literatura

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (tekst jednolity), Dz.U. 2015., poz. 1422.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, Dz.U. 2004, nr 207, poz. 2109 ze zmianami.

Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”, Dz.U. 2002, nr 100, poz. 908.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity), Dz.U. 2016, poz. 2147 ze zmianami.

Ustawa o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych, Dz.U. 2016, poz. 1812 ze zmianą.

Ustawa o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jednolity), Dz.U. 2017, poz. 1010 ze zmianą.

Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (tekst jednolity), Dz.U. 2015, poz. 2031 ze zmianą.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity), Dz.U. 1999, nr 15, poz. 139.

Ustawa Prawo ochrony środowiska (tekst jednolity), Dz.U. 2016, poz. 672 ze zmianami.