

Prezydent podpisał Ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących

W dniu 1 sierpnia 2018 r. Prezydent Andrzej Duda podpisał ustawę o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących.

Ostateczny tekst ustawy publikujemy w zakładce.

Ponieważ w mediach internetowych pojawiają się pytania o opinię NIAiU i opinię jego Dyrektora dotyczącą specustawy, umieszczamy poniższy komentarz.

Jest to jedyna opinia jaką NIAiU publikuje. Nie jest naszą misją przygotowywanie aktów legislacyjnych, ich procedowanie a tym bardziej wdawanie się w polemiki, na tak skomplikowane tematy jak wymieniona specustawa.

1. W Polsce brakuje 2-3 mln mieszkań. Stan ten trwa nieprzerwanie od 1945 roku. Oznacza to, że całe pokolenia Polaków nie miały i nie mają swoich mieszkań. To jeden z bardziej bolesnych problemów polskiego społeczeństwa. I wstydlivych, bo pokazuje niemoc kolejnych rządów – najpierw komunistycznych a potem już liberalnych w „demokratycznym państwie prawa”, w zaspokojeniu podstawowej potrzeby obywateli – prawa do mieszkania. Nie zlikwidowała tego problemu „niewidzialna ręka rynku”, chociaż zapewniali nas o tym neoliberalni politycy od 1989 roku. W Polsce powinno się budować co roku 200 tys. mieszkań. Głównie brak jest mieszkań dostępnych dla 40% Polaków bez mieszkań, którzy za mało zarabiają żeby dostać kredyt aby kupić mieszkanie na rynku pierwotnym czy wtórnym ani nie dostaną mieszkania komunalnego, bo z kolei za dużo zarabiają. Dla nich dedykowany jest program Mieszkanie plus. Konieczności rozwiązania tego problemu dotyczyły uchwały Walnych Zjazdów Stowarzyszenia Architektów Polskich, których jestem jednym z wnioskodawców.

Po raz pierwszy Rząd Polski wskazał ten problem i próbuje go rozwiązać. Daje gminom specjalny instrument – proceduralny i ekonomiczny, aby mogły w krótszym czasie zaspokoić potrzeby mieszkaniowe swoich mieszkańców. Przede wszystkim ustawodawca zakłada, że w ten sposób na rynku pojawi się więcej terenów pod budownictwo mieszkaniowe.

2. Podstawą do gospodarowania przestrzenią przez gminy powinny być dobre miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ale na podstawie mpzp wydaje się tylko ok 50% pozwoleń na budowę a pozostałe 50% na podstawie wuzetek. Terenów, które są objęte planami miejscowymi w naszym kraju, wystarczy na ok. 30 – 60 milionów nowych mieszkańców. Są one jednak tak zlokalizowane, że powodują tylko wzrost kosztów ponoszonych przez gminy, a ludzie nigdy tam nie zamieszkają. Ten najogólniej szacowany koszt to ok. 60 – 130 mld zł na wykup terenów pod drogi (nie mówiąc o innych kosztach). Jednak nie wpływa to na zmniejszenie ceny gruntów budowlanych w miastach, które najbardziej się rozrastają. W tych miastach koszt terenu budowlanego (objętego mpzp lub wuzetką) wynosi, najogólniej szacując: 20 -100% kosztu wybudowania 1m² powierzchni. W tej sytuacji trzeba dążyć do objęcia dobrymi

planami jak największej ilości powierzchni terenów gmin, ale tam, gdzie ludzie naprawdę chcą mieszkać. Ale przeciętnie, w Polsce trzeba czekać 3-5 lat na uchwalenie planu i, mówiąc najdelikatniej, w większości nie są to dobre plany. Więc połowa pozwoleń na budowę jest wydawana na podstawie wuzetek, które mogą być niezgodne z ustaleniami uchwalonych kierunków i uwarunkowań rozwoju gminy i jakimikolwiek standardami urbanistycznymi. Gmina nie może odmówić wydania wuzetki ze względu na niespełnienie standardów urbanistycznych czy uwarunkowań ładu przestrzennego. A jak odmówi, to nakażą jej wydanie kolegium samorządowe i sąd administracyjny. Stąd krytyka wuzetek i problem niekontrolowanego rozlewania się miast wbrew ich interesom, czy nieracjonalnego rozwoju miast i gmin wokół miast.

Na podstawie specustawy nie będzie można budować niezgodnie ze studium kierunków i uwarunkowań rozwoju gminy. Specustawa, to instrument dla gmin, które mając uchwalone studia kierunków i uwarunkowań, będą mogły podjąć uchwałę o wykorzystaniu potencjalnie szybszej ścieżki, która oferuje specustawa lub procedować mpzp a także, niestety, wuzetki. Decyzja należy do dewelopera i gminy.

3. Zakłada się, że ustawa skróci z 5 lat do 1 roku czas przygotowania inwestycji mieszkaniowej natomiast określa standardy urbanistyczne, które będzie musiał spełnić inwestor, realizujący swoje przedsięwzięcie. Należą do nich m.in.: bezpośredni dostęp do drogi publicznej, minimalna szerokość drogi wewnętrznej (nie może być mniejsza niż 6 m), lokalizacja przystanków komunikacji miejskiej (mają być zlokalizowane w odległości 1 km od inwestycji, zaś w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców – do 500 m), umiejscowienie szkół i przedszkoli (w odległości 3 km, a w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców – 1,5 km), odległości do najbliższych terenów rekreacyjnych.

Ustawa określa także standardy dotyczące wysokości budynków. Poza miastami oraz w miastach, w których liczba mieszkańców nie jest wyższa niż 100 tys. mieszkańców, budynki nie mogą przekroczyć 4 kondygnacji nadziemnych, zaś w większych miastach - 14 kondygnacji. Jednak pod warunkiem, że taka propozycja pojawi się w koncepcji urbanistyczno-architektonicznej wykonanej przez uprawnionego architekta lub urbanistę. Koncepcja ta musi uwzględnić istniejący kontekst krajobrazowy, przyrodniczy itp. i być zaopiniowana np. przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną.

Samorządy będą mogły wprowadzić lokalne standardy urbanistyczne, jednak nie w sposób całkowicie dowolny – wartości określone wyżej będą mogły zostać zmodyfikowane maksymalnie o połowę. Jeżeli zaś Inwestor nie spełni warunków należytego umiejscowienia szkoły względem realizowanej inwestycji, będzie mógł podpisać z gminą umowę na 5-letni dowóz dzieci do szkół.

Do tej pory uzyskanie wuzetek, a także w wypadku wielu mpzp dla gmin obok rozwijających się miast dla inwestycji mieszkaniowych nie wymagano spełnienia jakichkolwiek standardów urbanistycznych. Teraz są, określone jako minimalne. Może pozostawiają niedosyt i zbyt dużą dowolność interpretacji, ale są. Gmina może je zaostrzyć „w górę”, ale nie może pominąć.

4. Nie będzie można inwestować na terenach podlegających ochronie na podstawie odrębnych przepisów, chyba że w trybie wynikającym z tych przepisów inwestor uzyska zgodę na lokalizację inwestycji mieszkaniowej lub inwestycji towarzyszącej (to samo będzie miało zastosowanie do otuliny form ochrony przyrody, rodzinnych ogrodów działkowych oraz obszarów szczególnego zagrożenia powodzią).
5. Jak powiedziano, ustawa modyfikuje mpzp w kształtowaniu przestrzeni, w zakresie jej zastosowania. Wprowadza dodatkowy, pozaplanistyczny tryb realizacji inwestycji, w którym wzrasta wymieniona rola studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz koncepcji urbanistyczno-architektonicznej. Zgodnie z art. 5 ust 3 ustawy inwestycję mieszkaniową lub towarzyszącą będzie można realizować niezależnie od istnienia lub ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, pod warunkiem, że nie jest sprzeczna ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz uchwałą o utworzeniu parku kulturowego.

Powyższe ograniczenie nie będzie jednak miało zastosowania do gruntów rolnych w administracyjnych granicach miast oraz terenów, które w przeszłości pełniły funkcje kolejowe, wojskowe, produkcyjne lub usług pocztowych, a obecnie funkcje te nie są na nich realizowane. Stąd oczekiwanie ustawodawcy o zwiększeniu podaży terenów budowlanych, o dogodnych dla mieszkaniówki lokalizacjach.

6. Artykuł 6 ustawy mówi, że podstawą do uchwały rady gminy będzie koncepcja urbanistyczno-architektoniczna z obowiązkową wizualizacją 3D, aby mogły ocenić ją osoby nieprzygotowane profesjonalnie. Natomiast koncepcję urbanistyczno-architektoniczną, uwzględniającą kontekst funkcjonalno-przestrzenny, w tym przestrzenne powiązania z otaczającym terenem na którym powstanie, może przygotowywać tylko uprawniony architekt lub urbanista. Wymieniona koncepcja będzie też przedmiotem opinii gminnej komisji urbanistyczno-architektonicznej. Stowarzyszenie Architektów Polskich i Izba Architektów RP od wielu lat bezskutecznie wskazywały, że bez takich koncepcji urbanistyczno-architektonicznych w trzecim wymiarze, jako podstawy planowania miejscowego, nie może być mowy o ładzie przestrzennym w Polsce. Ustawa idzie w tym właśnie kierunku i wskazuje jak powinien w tej materii zmienić istniejące przepisy kodeks.
7. Podpisana specustawa mieszkaniowa zmienia również uprawnienia samorządów do pobierania opłaty planistycznej za zmianę przeznaczenia terenu. Dotychczas miała ona być pobierana w związku z uchwaleniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Według Najwyższej Izby Kontroli, ściągalność opłaty planistycznej była na poziomie 5 proc. i nie bilansowała kosztów ponoszonych przez gminy nawet na planowanie, mimo, że istniała taka możliwość. Obecnie ani decyzja o warunkach zabudowy, ani zapisy

ustawy nie stanowią podstawy do pobrania opłaty planistycznej, a właśnie zmiana przeznaczenia terenu.

8. W większości wypadków, krytycy specustawy byli wielkimi zwolennikami wuzetek wprowadzanych ustawą w 2003 roku. Nie słyszałem od lat, aby przedstawiono jakikolwiek projekt, który próbowałby rozwiązać „polski problem mieszkaniowy”. Krytycy mówią o nieuwzględnieniu konsultacji albo przewidywanych, katastrofalnych jej skutkach. A na poparcie swoich tez pokazują przykłady inwestycji zrealizowanych...na podstawie wuzetek lub mpzp, jak koszmarną „zagonową” zabudowę wielorodzinną w szczerym polu lub podobne „zameczki w puszczy”. Także powtarzanie z uporem, że „specustawa budzi wątpliwości”, chociaż wątpliwości tych się nie wymienia - uniemożliwia polemikę.

Pewnie, że specustawa budzi wątpliwości. Głównie dlatego, że nie wiemy, jak będzie stosowana. Ale jaki przepis ich nie budzi? Wolelibyśmy wszyscy rozwiązania systemowe, jak kodeks urbanistyczno-budowlany. Ale do uchwalenia kodeksu jest długa droga, bo to wymaga rewolucyjnego podejścia. Obowiązujące przepisy budowlane to „węzeł gordyjski” którą nam zafundowali urzędnicy i sądy administracyjne. Można go tylko przeciąć, bo rozplątać się nie da. Największym problem polskiej przestrzeni są nie złe przepisy a katastrofalna ich interpretacja przez urzędników i sądy administracyjne, z ich doktryną prawniczego pozytywizmu i słownikowymi wykładniami. Nie znam ustawy, która nie budziłaby wątpliwości. Przede wszystkim jednak, to nie ustawodawca będzie podejmował decyzje w sprawie trybu realizacji inwestycji mieszkaniowych, lokalizacji i standardów, a rady gmin. A potem, niestety, sądy administracyjne. Ustawodawca dał jedynie instrument, który, co do zasady, wpisuje się w oczekiwane zmiany w przepisach budowlanych, w tym wymienionego kodeksu.

Specustawa mieszkaniowa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, zaś jej zapisy obowiązywać będą przez najbliższe 10 lat.

Dobrze, że ta ustawa w ogóle się pojawiła. Może niedoskonała, ale jest. Realizuje powszechny postulat zwiększenia dostępności tańszych mieszkań dla średnio zarabiających. MliR deklaruje monitoring skutków realizacji inwestycji na podstawie specustawy. Zawsze jest możliwość korekty zapisów, jeżeli ustawodawca dojdzie do wniosku, że jakiś element przepisu trzeba zmienić. Tylko trzeba wiedzieć, jaki przepis nie działa aby go zmienić.

Bolesław Stelmach

dr hab. inż. architekt, prof. WSPA

p. o. Dyrektora NIAiU