

Oświadczenie złożone przez senatora Leszka Piechotę na 20. posiedzeniu Senatu w dniu 9 listopada 2012 r.

Oświadczenie skierowane do ministra transportu, budownictwa i gospodarki morskiej Sławomira Nowaka

Szanowny Panie Ministrze!

W związku z podjętymi przez resort pracami nad kompleksową modernizacją prawa budowlanego oraz 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.

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, skrócić dokumentu czy też wprowadzić nowy dokument planistyczny bez spójnej wizji całości. Dowodem tego jest zupełna nieskuteczność przepisów funkcjonujących w Polsce od kilkudziesięciu lat. Przeżywalimy już funkcjonowanie 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 efektem działania i stosowania przepisów. W Polsce zupełnie nie występuje 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. Stosowane szeroko na świecie metody warsztatowe, 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 tyle, 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 i 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 przy zagospodarowywaniu większych obszarów dochodzi do konfliktu interesów, skutkującego psuciem przestrzeni miejskiej. Gminy, aby ograniczyć swoje koszty, bronią się przed przejmowaniem przestrzeni publicznych, ulic, placów et cetera, 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 systemu 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 własność. Umowa określałaby, 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 w zamkniętej pracowni mogą zrobić wyłącznie planiści wraz z

urzędnikami. Również obecne postulaty części środowiska urbanistów pokazują, że tak naprawdę monopol nie różni się niczym od modelu liberalizacji planowania, poza metodą wyboru pracowni urbanistycznej. To tak naprawdę drugoplanowe problemy, które nie zmieniają obrazu polskich miast. Trzeba umożliwić społecznościom 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 uwzględniające w pełni efekt ekonomiczny, powstają konkretne harmonogramy działań i wskazani są odpowiedzialni za ich realizację. Obrona monopolu urbanistów państwowych jest sprzeczna z powszechnym doświadczeniem. Nikt z nas, a nawet samych urbanistów, nie jest w stanie pokazać choćby jednego, dwóch zrealizowanych w ostatnich latach zaprojektowanych założeń urbanistycznych. Tych kilka w miarę sensownych, które powstały, w żaden sposób nie powstało w wyniku uchwalenia planów. Co więcej, w opinii praktyków większość planów zawiera ogrom błędów utrudniających ich stosowanie, a podstawowym błędem jest brak w większości opracowań przełożenia ze skali planu na skalę architektonicznej realizacji.

5. Uważam, iż warunkiem koniecznym jest rzeczywiste uwzględnienie efektywności ekonomicznej planów i ich podporządkowanie realizacji spójnych strategii. Obecnie plany zagospodarowania przestrzennego pozwalają na wybudowanie mieszkań dla ponad trzystu 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 uchwalanych 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 formułowane 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 przygotowywania tych skutków duża część uchwał zatwierdzających plany mogłaby być uchylona w trybie nadzoru. Nie dzieje się tak, ponieważ mało kto przykłada do tych zapisów 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. Przetawienie 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 na przykład brązowym, ale zaprojektować to założenie urbanistyczne oraz jednoznacznie określić koszty jego realizacji ze wskazaniem podmiotów, które te koszty poniosą, oraz czasem ich poniesienia. Po tym czasie w przypadku braku realizacji zamierzeń plan mógłby zostać zmodyfikowany przy ograniczeniu roszczeń do naprawę 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. Pozwoliłby również wprowadzić na powrót do praktyki projektowanie urbanistyczne, gdyż w polskiej rzeczywistości ono w ogóle nie występuje. Zamiast niego mamy ogromny chaos i zabudowę poddaną 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 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 przy prowadzeniu procesów inwestycyjnych w zasadzie jedyną powszechnie stosowaną procedurą jest przetarg nieograniczony, w którym głównym elementem ocennym jest cena. Odrębnie prowadzi się przetarg na przygotowanie projektu technicznego, w którym oceniana jest cena usługi projekto-

wej, a nie wartość późniejszych robót. Ten etap pozwalałby zaoszczędzić najwięcej pieniędzy podatników, jednak projektanta prawie nigdy nie rozlicza się z kosztochłonności 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 im się 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 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 najbliższej 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 jednocześnie niskiej ceny przy zachowaniu wysokiej jakości i optymalizacji ekonomicznej projektów budowlanych jest metoda oparta na dwóch zasadach:

— powiązania projektowania z wykonawstwem, na przykład wybierając koncepcje architektoniczne, wybiera się również budżet, w procesie projektowym można bowiem uzyskać ogromne oszczędności, niekiedy obniżające jakość budowli, ale od samego początku projektant powinien być 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 tworzone są wspólnie z potencjalnymi wykonawcami 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