

Problemy z projektowaną nowelizacją ustawy o planowaniu przestrzennym

Autor: **Paweł Krzywulski**

[15 grudnia 2014 w „Rzeczpospolitej”](#) pojawił się artykuł opisujący projektowaną nowelizację ustawy o planowaniu przestrzennym. Sam dokument nie jest dostępny publicznie, więc można odnosić się jedynie do tego, co pisze o projekcie „Rzeczpospolita”, niemniej jednak to już wystarczyło, żeby powstały pierwsze kontrowersje związane z nowelizacją.

Na wstępie należy zaznaczyć, że nieprecyzyjny język artykułu nie pozwala jednoznacznie określić zakresu obowiązywania proponowanego prawa. Jeśli zmiany dotyczyłyby także zabudowy jednorodzinnej — traktowanej przez prawo odmiennie od zabudowy wielorodzinnej — to miałyby to tragiczne skutki dla gospodarki. Artykuł nie mówi także nic o objęciu nowelizacją zabudowy usługowej ani nie porusza innych istotnych szczegółów, które przesądzą o tym, czy będzie to typowe dla ustawodawcy uprzykrzanie życia obywatelom drobnymi krokami, czy też spektakularna katastrofa bijąca na głowę reformę emerytalną.

Głównym założeniem nowelizacji ma być uporządkowanie rozwoju miast poprzez ograniczenie zabudowy do terenów objętych planem miejscowym. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego — zwany skrótowo „MPZP” — jest uchwałą gminy kompleksowo określającą docelowy kształt zabudowy, dróg i infrastruktury technicznej na danym obszarze. Sporządzenie takiego dokumentu jest jednak wskutek wadliwej konstrukcji prawa skomplikowane, pracochłonne oraz potrafi ciągnąć się latami. W rezultacie plany miejscowe obejmują tylko część terenów gmin — w 2013 roku GUS zarejestrował pokrycie planami miejscowymi gmin miejskich na poniżej 50%, a pozostałych gmin na poniżej 30%. Dodatkowo spora część tych obszarów zawiera istniejącą zabudowę, gdzie łatwiej plan uchwalić bez konsekwencji w postaci zobowiązania się do wydatków na przewidzianą w planie infrastrukturę. Z tych powodów gminy niechętnie zabierały się za kolejne projekty, korzystając z alternatywnej opcji, jaką jest możliwość wydania zainteresowanemu decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu — w żargonie zwanej „wuzetką”. Decyzja taka, mimo również licznych wad, miała tę przewagę, że dotyczyła jedynie konkretnych

działek, a prawo do wypowiedzenia się w sprawie miały jedynie strony postępowania administracyjnego — a nie, jak jest to w przypadku planu miejscowego, każdy zainteresowany. Nic dziwnego, że w Polskich realiach „wuzetki” stały się szybko podstawowym narzędziem kształtowania polityki przestrzennej. Gminy, określając warunki zabudowy przez „wuzetkę”, zwalniały się więc z obowiązku zadbania o całą resztę koniecznej infrastruktury oraz tzw. ładu przestrzennego.

Projekt przewiduje zakaz zabudowy poza obszarem MPZP, ale zakłada przejściowy okres dwóch lat, kiedy dopuszczalne będzie wydanie „wuzetki” dla działki spełniającej szczególne warunki: uzbrojonej w media, sąsiadującej z drogą publiczną i położonej „w promieniu 3 km od szkoły podstawowej lub przedszkola” (podkreślenie moje — P.K.). Po upływie tego okresu wszystkie „wuzetki” uległyby wygaśnięciu z mocy ustawy. Aby powstrzymać spekulację gruntami, projekt nowelizacji przewiduje też zakaz przepisywania decyzji na inną osobę. Uderzy to jednak boleśnie po kieszeni posiadaczy działek, które stracą na wartości z wygaśnięciem „wuzetek”, ponieważ droższe działki budowlane zostaną automatycznie relegowane do kategorii tańszych gruntów niebudowlanych. Rezultatem będzie fala pozwów o odszkodowania, którym nowelizacja zamierza przezornie zapobiec, ograniczając ich kwotę, a w szczególnych wypadkach w ogóle likwidując możliwość zaskarżenia. Jest to pomysł tak drastyczny, że należy spodziewać się skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego RP za rażące naruszenia prawa własności. Ponieważ jednak pozostałe elementy nowelizacji nie stoją w sprzeczności z konstytucją, to warto zastanowić się nad ich skutkami.

Podstawowym rezultatem zmian w ustawie będzie ograniczenie podaży gruntów budowlanych, co przełoży się bezpośrednio na wzrost cen mieszkań. Może to być wzrost bardzo znaczny, ponieważ nowelizacja nie tylko wyeliminuje z rynku działki z prawomocną „wuzetką”, ale wyłączy też bardzo istotny element „niewidzialnej” konkurencji cenowej. „Wuzetka” pozwalała stać się działką budowlaną każdej działce, która miała w okolicy przynajmniej jeden budynek — co określało „charakter zabudowy”. Dawało to inwestorowi możliwość poszukania działki właściwie gdziekolwiek. Z praktycznego punktu widzenia podaż gruntów budowlanych dla zdeterminowanych inwestorów była zatem równa niemal całości gruntów w gminie. Projektowana nowela ustawy tę możliwość nam odbiera, sztywno narzucając konkretne działki, dla których istnieje prawomocny MPZP. W

rezultacie zredukuje tradycyjnie mało konkurencyjny rynek działek budowlanych do formy oligopolu i ograniczy do zera podaż tanich gruntów.

Wiele osób będzie deprecjonować znaczenie wzrostu cen gruntów, argumentując, że deweloperzy utrzymują marże w przedziale od 10 do 25%, a działki budowlane stanowią zaledwie 10-20% kosztów inwestycji, przy czym 20% wyłącznie w największych miastach. Bierze się to z niezrozumienia specyfiki procesu inwestycyjnego w budownictwie. Deweloperzy szukają najtańszych gruntów nie z chciwości, ale ponieważ jest to jeden z niewielu czynników pozwalających znacząco obniżyć koszty na początku inwestycji, gdzie głównym czynnikiem jest nieprecyzyjne i arbitralne prawo, które może rozciągnąć na lata lub wręcz zatrzymać inwestycję. Sytuację świetnie obrazuje ranking „[Ease of Doing Business](#)” Banku Światowego, który w zakresie wydawania pozwoleń na budowę klasyfikuje Polskę na 137. miejscu spośród 189 na świecie — za Haiti, Burundi i Nikaraguą — i na miejscu 24. spośród 28 krajów UE. Biurokratyczne trudności powodują, że często opłacalność inwestycji robionych rzetelnie jest bardzo niska w stosunku do cen, jakie można uzyskać na rynku. Takie warunki, połączone z ogromnym głodem mieszkań, są idealnym gruntem dla rozwijania się gospodarczych patologii, które generują przychody przez cwaniactwo, oszustwa i szwindle.

Nowelizacja, zmuszając inwestorów do zakupu gruntów objętych MPZP, jednym zapisem wzbogaci małą grupę posiadaczy tych działek. Rozwiąże też problem opłaty od wzrostu wartości (adiacenckiej), często problematycznej dla posiadaczy drogich gruntów, których nikt nie chciał kupić właśnie z uwagi na ich wysoką cenę. Będzie to rozwiązanie korzystne w pierwszej kolejności dla gmin, które uzyskają za jednym zamachem skuteczne narzędzie generowania przychodu, jak i metodę upłynnienia drogich gruntów, będących w ich posiadaniu. Samorządy często zaliczają je w poczet „sprzedanych” bez faktycznego przyływu gotówki dla podratowania budżetu lub poprawienia statystyk zadłużenia. Uradowana będzie też wąska grupa zawodowa urbanistów, mająca monopol na tworzenie planów miejscowych, bardziej dla nich opłacalnych niż proste nieskomplikowane „wuzetki”, które w dodatku mogą także sporządzać architekci.

Najbardziej kuriozalnym efektem będzie jednak to, że nowela nie tylko nie rozwiąże postrzeganych przez ministerstwo problemów, ale w krótkim okresie zwiększy intensywność ich występowania. Wynika to ze szczegółowych

uwarunkowań prawa, które pozwala na realizację inwestycji bez względu na wygaśnięcie „wuzetki” w wypadku, kiedy istnieje prawomocne pozwolenie na budowę. Nie wygasa ono bowiem nigdy w sytuacji, kiedy prowadzone są jakiegokolwiek roboty budowlane związane z inwestycją. Dodatkowo do realizacji inwestycji budowlanej nie jest potrzebne dysponowanie „wuzetką” przez inwestora, a jedynie tzw. dysponowanie gruntem na cele budowlane, składane na osobnym oświadczeniu. „Wuzetka” może być wniesiona do przedsięwzięcia chociażby na zasadzie spółki. Zakaz cesji najbardziej uderzy w indywidualnych inwestorów, niemających ochoty wchodzić w umowy z deweloperami.

Należy się też spodziewać, że jeszcze przed wejściem w życie ustawy — co samo w sobie może zająć nawet 2-3 lata — posiadacze problematycznych działek zaangażują się w gwałtowną spekulację, albo spróbują uzyskać pozwolenia na budowę za wszelką cenę. W efekcie otrzymamy inwestycje realizowane w pierwszej kolejności na najgorszych gruntach, robione na czas, bez zwracania uwagi na rzetelność techniczną i w oparciu o pobieżnie przygotowaną dokumentację. Wiązać się z tym będzie niezdrowa krótkotrwała koniunktura na rynku usług projektowych, który jest w Polsce mało rozwinięty, a przez to mało odporny na gwałtowne skoki koniunktury.

Już po wejściu w życie ustawy największym problemem będą warunki dotyczące mediów i skomunikowania działki. Nowelizacja nie zakłada zmuszenia gmin do przejmowania infrastruktury budowanej przez dewelopera (co jest zadaniem gminy i powodem większości problemów w chwili obecnej), więc kosztami będą jak zwykle obciążeni klienci. Zapisany w nowelizacji wymóg istnienia infrastruktury przed wykonaniem budynku mieszkalnego może okazać się zatem zaporą nie do przejścia dla małych firm deweloperskich, co skutecznie wyeliminuje je z rynku. Z drugiej strony, jeśli przepis wymagać będzie jedynie zaprojektowania drogi i przyłączy mediów, to może to ukrócić wynikający z obowiązujących przepisów problematyczny na polskim rynku zwyczaj „kombinowania” inwestycji. Odległości od placówek oświaty — warunek kuriozalny z punktu widzenia urbanisty — nie będą problemem, jeśli w ustawie użyte zostanie sformułowanie „szkoły lub przedszkola”. Możemy spodziewać się wówczas powstawania prywatnych przedszkoli w środku szczyrego pola, ponieważ ograniczenia ustawy nie będą ich dotyczyć jako zabudowy usługowej. Dodatkowy koszt realizacji przedszkoli poniosą oczywiście nabywcy mieszkań,

jednak sama konieczność tak kosztownego obejścia przepisów może być kolejną przeszkodą dla drobnego biznesu.

Istotnym czynnikiem jest też użyty w ustawie język, który może przyczynić się do radykalnego spadku opłacalności inwestycji w budowę wielorodzinną, ale z drugiej strony może pozostawić wiele furtek dla budowy jednorodzinnej. Jeśli tak się stanie, to deweloperzy wypchnięci z sektora apartamentowców skupią się na domach jednorodzinnych i zaczną masowo budować osiedla domków w różnych formach, doprowadzając do sytuacji podobnej jak w Wielkiej Brytanii, gdzie miasta to ciągnące się kilometrami osiedla ciasnych szeregówek, co z urbanistycznego punktu widzenia jest sytuacją wielce niepożądaną.

Likwidacja „wuzetek” będzie miała jeszcze jeden wymiar. Wartość gruntu budowlanego jest bezpośrednio zależna od możliwości jego zabudowy, co w przypadku braku planu czyni wspomnianą decyzję dokumentem nie tyle podnoszącym, ile faktycznie tworzącym wartość działki poprzez umieszczenie jej w obrocie rynkowym. Pozostawienie tworzenia tej wartości planom i nielicznym podmiotom gospodarczym spowoduje, że zaangażowanie rynku w kształtowanie cen będzie mniejsze, a więc odwzorowanie faktycznej wartości słabe i niekorzystne dla kupującego. W rezultacie ceny gruntów będą tworzone w sposób niewiele odbiegający od nieformalnego rynku towarów i usług, jaki obowiązywał w PRL, z wszystkimi wiążącymi się z tym patologiami.

Ostatnim problemem, o którym warto wspomnieć, jest potencjalna furтка prawna, którą wprowadza nowela, zakazując odszkodowań za spadek wartości działki, jeśli jest on spowodowany „innymi przepisami” — na przykład zakazem zabudowy w terenie ochrony wałów przeciwpowodziowych. Ważnym szczegółem jest to, że termin „inne przepisy” odnosi się nie tylko do innych ustaw, ale także do ministerialnych rozporządzeń i może doprowadzić do przypadków, kiedy odszkodowanie nie będzie się należeć z powodu przepisów niższej rangi (które nie podlegają procesowi legislacyjnemu) w podobnym stylu, jak dzieje się to z przepisami podatkowymi. Ten przypadek jest szczególnie niebezpieczny, ponieważ pozwoliłby na sprytne i wygodne omijanie potencjalnych sprzeczności z konstytucją poprzez wykorzystanie nieczytelności szczegółowych reguł, które wprowadzają w życie ustawy formalnie niebędące w sprzeczności z ustawą zasadniczą.