

Warszawa, 12.05.2009 r.

Oprac.
Ewa Ćwiek-Wiśniewska -ekspert
Mirosława Wnuk – ekspert
Biuro Doradców Ekspertyz i Opinii

Anarchia w przestrzeni publicznej

Racjonalne gospodarowanie przestrzenią ma ogromne znaczenie społeczne, określa warunki życia obywatela, buduje społeczną integrację, przeciwdziała społecznym patologiom, zapewnia ochronę środowiska naturalnego, zabezpiecza dobra kultury, organizuje przestrzeń publiczną.

Polityka przestrzenna państwa, regionu, gminy odbija się na co dzień w życiu obywateli i pozostawia ślady dla przyszłych pokoleń. Błędy i zaniedbania w tej dziedzinie są w Polsce bagażem historycznym, ale w ostatnich latach sfera ta pozostaje w rażącej dysproporcji nie tylko z aspiracjami i potrzebami użytkowników tej przestrzeni – mieszkańcami, ale także z dokonaniem w innych dziedzinach życia gospodarczego i społecznego. Polacy oczekują niecierpliwie na zmiany legislacyjne, instytucjonalne, które zapewniłyby wygodę życia, bezpieczeństwo środowiska naturalnego, zieleni, tereny i czyste powietrze dla rekreacji, ochronę zabytków, szybkie i tanie budownictwo, udogodnienia dla inwestorów, ład architektoniczny i urodę krajobrazu.

Bezdyskusyjna staje się potrzeba zmian systemowych – kompleksowej reformy gospodarki przestrzennej.

Rozpoczęcie prac legislacyjnych nad podstawowymi ustawami w tej dziedzinie, tj.: ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i prawem budowlanym spotkało się z żywym zainteresowaniem społeczeństwa oraz ogromnym zaangażowaniem środowisk i organizacji, specjalistów zawodowo zajmujących się tą problematyką, oczekujących nowych rozwiązań systemowych, kompleksowo traktujących cały obszar regulacji prawnych, wpływających na zadania i kompetencje

poszczególnych podmiotów w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Obecnie, w czasie gdy trwają prace nad ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Sejm zajął się projektem poselskim Komisji Przyjazne Państwo – nowelizacji Prawa budowlanego. Jest to już kolejny projekt, który sposób incydentalny ingeruje w system, bez uwzględnienia potrzeby rozwiązań kompleksowych.

Na różnych etapach prac nad tą ustawą parlamentarzyści mieli możliwość zapoznania się z opiniami specjalistów, wybitnych znawców tej problematyki. Swoje zdecydowanie negatywne stanowisko przedstawiły różne organizacje profesjonalistów zawodowo związanych z architekturą, urbanistyką i budownictwem. Na ostatnim etapie prac legislacyjnych, środowiska te, zbulwersowane poprawkami dokonanymi przez Senat, wystosowały wspólny protest – list do Marszałka Sejmu, Bronisława Komorowskiego – z apelem o odrzucenie tych poprawek i krytyką całej nowelizacji (i wcześniejszej ustawy o odrołnieniu gruntów). Protest ten, z dnia 16 marca 2009 r. podpisali: Izba Urbanistów, Izba Architektów, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Izba Inżynierów Budownictwa, Towarzystwo Urbanistów Polskich, Izba Projektowania Budowlanego, Izba Gospodarcza Projektowania Architektonicznego, Polski Związek Inżynierów i Techników Budownictwa. 23 kwietnia br. Sejm, wbrew wszystkim opiniom, uchwalił nowelizację ustawy Prawo budowlane, wraz z częścią poprawek Senatu. Trzeba tu podkreślić ogromne zaangażowanie i determinację, z jaką organizacje walczyły o przepisy prawa, pozwalające realizować prawidłowo ważne zadania publiczne, za które jako profesjoniści czują się odpowiedzialni.

Głos tych środowisk został nie tylko zlekceważony przy podejmowaniu ustawy, ale w ogóle nie był brany pod uwagę w pracy parlamentarzystów. Podczas dyskusji w Senacie na pytanie, czy uzyskano opinie organizacji i środowisk pozarządowych, padła odpowiedź: „...że nie, aczkolwiek zgłaszały je jakieś organizacje.”. W ten sposób zlekceważono głosy Stowarzyszenia Architektów, Geodetów, urbanistów (, Inżynierów budownictwa i innych organizacji, skupiających ponad 100 tys. specjalistów aktywnych zawodowo.

Opinie te są szeroko motywowane i poparte analizą konkretnych zapisów nowelizacji. Wyrażają dezaprobatę wobec sposobu prowadzenia prac legislacyjnych, wskazują na sprzeczność z istniejącym stanem prawnym, podpisanymi przez Polskę porozumieniami międzynarodowymi (np Kartą Lipską). Krytykują poszerzenie zakresu tej ustawy o sprawy lokalizacji inwestycji i zasadniczą ingerencję w sprawy planowania przestrzennego, przed nowelizacją ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przestrzegają przed skutkami tej regulacji prawnej – pogłębieniem chaosu urbanistycznego i chaosu prawnego, dewastacją środowiska i zieleni.

Głównym zarzutem wobec tej nowelizacji jest przekreślenie zasady współuczestnictwa w procesie inwestycyjnym wszystkich użytkowników przestrzeni, odpowiedzialności władz rządowych i samorządowych za gospodarkę przestrzenną, zagwarantowania ładu przestrzennego poprzez planowanie i właściwy nadzór budowlany. Przede wszystkim sprzeciwiają się:

- łamaniu konstytucyjnych praw **obywatela** – do ochrony praw majątkowych i osobistych, równego traktowania, kontroli działalności organów publicznych,
- łamaniu konstytucyjnych praw **samorządu terytorialnego** - do swobody wykonywania zadań publicznych,
- łamaniu konstytucyjnego obowiązku **rządu** do prowadzenia polityki przestrzennej kraju,

Obecnie ustawa została przekazana do podpisu Prezydenta RP. Do Kancelarii Prezydenta napływają negatywne opinie w wystąpieniach organizacji i listach zaniepokojonych wielu obywateli.

W dniu 30 kwietnia 2009 r. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił się do Prezydenta RP z wnioskiem o rozważenie możliwości skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w celu zbadania jej zgodności z Konstytucją RP. Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że „ustawa ta niesie szereg zagrożeń dla ochrony praw i wolności obywatelskich oraz zwalnia władze publiczne z obowiązku dbałości o te prawa i wolność, a także z obowiązku zapewnienia porządku publicznego”. W swym wystąpieniu Rzecznik Praw Obywatelskich kwestionuje

likwidację pozwolenia na budowę i zastąpienie go zgłoszeniem i rejestracją budowy. Takie rozwiązanie, wyłączające tryb postępowania administracyjnego, zakończone wydaniem decyzji administracyjnej, nie chroni uzasadnionych interesów osób trzecich, a także dobra powszechnego, co pozostaje w sprzeczności z Konstytucją RP, a także Protokołem nr 1 do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Zważając na powyższe okoliczności dr Janusz Kochanowski, Rzecznik Praw Obywatelskich, zwrócił się do Prezydenta RP o rozważenia skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego w trybie prewencyjnym.

Poprzez „milczącą zgodę” organu, na podstawie której wg proponowanych przepisów ma zostać udzielona zgoda na budowę, wyłączono postępowanie administracyjne, zakończone wydaniem decyzji administracyjnej.

Dotychczas zapewniony był w tym postępowaniu udział właścicieli nieruchomości sąsiednich, a także innych użytkowników przestrzeni, których prawa majątkowe i osobiste mogły być zagrożone w wyniku realizacji planowanej inwestycji. Posiadali oni pełne i dokładne informacje o tym, jaki obiekt budowlany ma powstać w ich sąsiedztwie. Mieli także prawo do instancyjnej i sądowo-administracyjnej kontroli rozstrzygnięcia organu w postaci decyzji o pozwoleniu na budowę.

W nowym stanie prawnym **SĄSIAD** nie będzie informowany ani o złożeniu zgłoszenia, ani o uzyskaniu przez inwestora, w wyniku „milczącej zgody” organu, prawa do rozpoczęcia budowy. W oparciu jedynie o zgłoszenie inwestor będzie po upływie 30 dni wybudować zarówno dom jednorodzinny, jak fabrykę, magazyn, centrum handlowe.

Przepis ten łamie konstytucyjne prawo obywatela do ochrony jego własności przez państwo (art.21 ust.1 Konstytucji RP) i do równości w tej ochronie (art. 64 Konstytucji RP). Zakres naruszeń praw majątkowych i osobistych przy realizacji inwestycji jest szeroki – od obniżenia wartości nieruchomości sąsiednich poprzez zakłócenie ładu urbanistycznego i estetyki przestrzeni, do immisji zapachów i hałasu. Przepis uwzględnia wyłącznie interes inwestora i respektuje tylko jego prawa do swobodnego korzystania ze swej własności. Zastrzeżenie, ze interes „osób trzecich”

nie będzie naruszony, jest czysto życzeniowe, gdyż osobom tym pozostawiono dla dochodzenia swoich praw wyłącznie drogę cywilno-sądową, także dotąd dostępną, ale przewlekłą, kosztową i niewystarczającą, obarczoną nikłą szansą powodzenia. Roszczenie o wstrzymanie budowy z art. 347 Kc wygasa po miesiącu od rozpoczęcia budowy, a „osoba trzecia” o rodzaju, parametrach obiektu może poinformować się wyłącznie „naocznie”. Jeśli nie zdąży w tym czasie wystąpić do sądu – proces nie wstrzyma budowy. Przy roszczeniach odszkodowawczych dysponować musi kwotą 5% wartości przedmiotu sporu rosnącej albo ukończonej w sąsiedztwie budowli.

Należy zadać sobie pytanie, ilu obywateli, którzy odczuwają naruszenie swoich praw przez powstającą inwestycję, stać będzie w ogóle na poniesienie kosztów sądowych?

Zwykły obywatel nie będzie więc miał w praktyce wpływu na kształtowanie przestrzeni w swoim bezpośrednim otoczeniu, ani nawet dostatecznej informacji o zamierzeniach w tym zakresie. Argument, że informację i wpływ uzyska przez uczestnictwo w procedurze uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego i wydawania decyzji o warunkach zabudowy – jest niezgodny ze stanem faktycznym. Wpływ jednostek, a nawet grup społecznych na treść planów miejscowych jest w praktyce bardzo nikły, podobnie jak też na wydawane decyzje o warunkach zabudowy. Zarówno plany miejscowe, jak i wszystkie wydane dla danej działki decyzje o warunkach zabudowy nie są dostatecznym źródłem informacji o przyszłym zagospodarowaniu terenu – określenie funkcji mieszkalno-usługowej dla danego terenu – nie przesądza, czy powstanie na nim apartamentowiec, dom jednorodzinny, warsztat blacharski, czy sklep wielobranżowy.

Przepis wprowadzający „milczącą zgodę” musi też budzić wątpliwości obywatela. Obywatel, pozbawiony prawa głosu w kwestiach udzielenia zgody właściwego organu na budowę, która może wpływać negatywnie na jego interesy, skazany jest na rozstrzygnięcia władz publicznych, które zwolnione zostały z konstytucyjnego obowiązku chronienia jego praw.

Zaufanie obywatela do organu naruszone uwzględnieniem jedynie stanowiska jednej strony – inwestora, musi drastycznie spadać wobec tego trybu postępowania. Zastąpienie podpisanej imiennie decyzji, jawnej dla wszystkich stron, podlegającej społecznej kontroli – zgodą poprzez „milczenie” organu- budzi obawy

o niezamierzone zaniedbania, błędy, przeoczenia i – świadome niedopełnienie wobec „rozpływania się” odpowiedzialności, nosić też może znamiona przepisów korupcyjnych, na co również wskazał w swoim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich.

W zasadniczy sposób zwalnia władze publiczne z obowiązku zapewnienia ochrony praw i wolności poszczególnych osób (Konstytucja RP art. 30, 31, 64), jak i zapewnienia porządku publicznego (jw. art. 31).

Ustawa nie uwzględnia w dostatecznym stopniu realizacji celów ochrony przyrody, a w wielu przypadkach ignoruje polskie i wspólnotowe przepisy prawne w tym zakresie.

W dotkliwy i szkodliwy sposób ingeruje w system planowania i zagospodarowania przestrzennego, zarówno obecnie obowiązujący jak i opracowywany. Jej zapisy nie tylko nie mobilizują gmin do sporządzania planów miejscowych, ale wręcz deprecjonują rangę tych planów.

Powyższe uchybienia przesądzają o konieczności niedopuszczenia do wejścia tej ustawy do porządku prawnego.

Ustawa zawiera także liczne błędy, które można jedynie przykładowo zasygnalizować.

Budzi wątpliwości merytoryczne z zakresu techniki budowlanej i wymogów bezpieczeństwa budowlanego (np.: dopuszczalne odchylenia przy wymiarowaniu obiektów, przepisy odnoszące się do rozpoczęcia użytkowania obiektu, ograniczenie nadzoru budowlanego do służb inwestora, ograniczenie działania PINB).

Nowelizacja prawa budowlanego jest sprzeczna z obowiązującymi ustawami, w tym z niedawno uchwalonymi np.: ustawą z dnia 3.10.2008 o udostępnianiu informacji o środowisku i jego odnowie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko.

Ustawa narusza zasady przyzwoitej legislacji i techniki prawodawczej, np.: ingeruje w materię innych ustaw, w tym ustawy systemowej o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wprowadza chaos proceduralny.

W tej sytuacji, biorąc pod uwagę wszystkie wyżej przedstawione uwagi, w trosce o prawa majątkowe i osobiste wszystkich obywateli, o zabezpieczenie godnych warunków życia, o prawidłowe wypełnianie obowiązków przez władze publiczne, Prezydent RP wystąpił do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskiem o zbadanie zgodności uchwalonej przez Sejm RP ustawy z dnia 23 kwietnia 2009 r. o zmianie ustawy - Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw z Konstytucją RP gwarantującą ochronę dóbr poszczególnych obywateli i całego społeczeństwa.