

Witold A. Werner

Bariery prawne uzupełniania zabudowy miejskiej

Problemy Rozwoju Miast 10/2, 5-9

2013

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Witold A. Werner

BARIERY PRAWNE UZUPEŁNIANIA ZABUDOWY MIEJSKIEJ

Abstrakt. Wzrastająca wartość i cena gruntów w przestrzeni miejskiej skłania do zagęszczania, uzupełniania, istniejącej zabudowy. Można tu wyodrębnić eliminowanie swego rodzaju nieużytków urbanistycznych, bądź zastępowanie zdegradowanej zabudowy, niekwalifikującej się do rewitalizacji, nowymi obiektami.

Poważną przeszkodą takich działań jest *niekompatybilność* dwóch systemów o randze ustawowej: prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Słowa kluczowe: gospodarowanie przestrzenią, uzupełnianie zabudowy, przepisy prawne, warunki techniczne.

Wprowadzenie

Od kilku lat podejmowane są liczne dyskusje, podsumowywane w publikacjach, poświęcone rewitalizacji głównie obszarów miejskich. W artykułach systemowych, odnoszących się do procesów rewitalizacyjnych wymieniane były różne bariery, przede wszystkim finansowe związane z ograniczonymi środkami państwa i gmin oraz osób fizycznych, brak lokalnych programów działania oraz skutecznego zaangażowania społecznego w układach partnerskich publiczno-prywatnych.

Niedostrzeżona wydaje się być jeszcze jedna bariera wynikająca z braku powiązań i wzajemnego oddziaływania dwóch istotnych ustaw: prawa budowlanego i ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W języku komputerowym można to określić jako brak kompatybilności działań i decyzji związanych z gospodarowaniem przestrzenią – lokalizowaniem zabudowy oraz działaniami i decyzjami dotyczącymi warunków techniczno-przestrzennych, jakim powinna odpowiadać projektowana zabudowa.

„Niedopowiedzenia” ustawowe

Jedną z pierwszych decyzji w zarządzaniu każdym przedsięwzięciem inwestycyjnym jest jego szczegółowe zlokalizowanie, a więc wyszukanie nieruchomości gruntowej, na której można zrealizować marketingowo przemyślaną ideę programową wyrażoną koncepcją, a następnie projektem architektoniczno-budowlanym.

Poszukiwanie i wybór miejsca inwestycji budowlanej dotyczy zarówno terenów objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, jak też terenów bez planów miejscowych. Podstawowa różnica pomiędzy wymienionymi sytuacjami polega właściwie na tym, że podejmując inwestycję na terenie objętym planem, otrzymujemy wskazania dotyczące przeznaczenia, wysokości i linii zabudowy oraz procentowego udziału terenów niezabudowanych, natomiast występując z wnioskiem o uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy na terenie nieobjętym planem, można uzyskać warunki lepsze lub

gorsze od wnioskowanych przez inwestora (np. wysokości budynków, udziału powierzchni zabudowanej a także funkcji obiektów).

Wspólną cechą o charakterze stygmatu czy anatemy jest pominięcie w obu sytuacjach klasyfikacji obszaru, na którym ma być realizowana inwestycja. Dotyczy to braku określenia czy teren ma właściwości **zabudowy śródmiejskiej** oraz czy jest to **zabudowa uzupełniająca**. Nawet w oczywistych sytuacjach projektowania zabudowy (budynku nowego, nadbudowywanego czy przebudowywanego) w ścisłym śródmieściu, także w dużym mieście, a projektowane przedsięwzięcie stanowi również oczywiste uzupełnienie okolicznej czy nawet sąsiedniej zabudowy, bez wspomnianej klasyfikacji lokalizacja inwestycji może być uznana jako „nieśródmiejska” i „nieuzupełniająca”, z dalej przedstawionymi konsekwencjami o charakterze techniczno-budowlanym.

Ten swoisty paradoks ma swoje źródło w wymienionych ustawach oraz formalnych działaniach organów podejmujących decyzje lokalizacyjne i budowlane. Decyzje lokalizacyjne podejmuje bowiem samorząd określonej gminy, natomiast pozwolenie na budowę wydaje starosta w imieniu Państwa. Pojawiające się kontrowersje dotyczą zazwyczaj tzw. zasłaniania (odległości pomiędzy obiektami) i zacieniania (nasłonecznienia).

Istota bariery prawnej dogęszczania zabudowy

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa zasady i zakres postępowania w planowaniu przestrzennym, przede wszystkim na szczeblu gminy. Dość precyzyjnie ustalone zostały zasady uchwalania oraz zakres tematyczny studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, podobnie też sprecyzowano warunki dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Plan miejscowy, zgodnie z tą ustawą, określa m.in. przeznaczenie terenów, linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu, parametry i wskaźniki kształtowania zabudowy, w tym gabaryty obiektów oraz wskaźniki intensywności zabudowy, zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości a także w zależności od potrzeb granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy. Ustawa nie wymaga jednak określenia czy zabudowa na terenie objętym planem będzie mogła w dającej się określić przyszłości uznana za zabudowę śródmiejską, a tym bardziej uzupełniająca.

Pojęcie zabudowy śródmiejskiej pojawia się dopiero w rozporządzeniu ministra infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (a więc w przepisie wykonawczym do ustawy Prawo budowlane). W rozporządzeniu tym zabudowę śródmiejską definiuje się jako „zgrupowanie intensywnej zabudowy na obszarze funkcjonalnego śródmieścia, który to obszar stanowi faktyczne lub przewidywane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego centrum miasta lub dzielnicy miasta”.

Planami miejscowymi objęte jest ok. 30% terenów potencjalnie budowlanych, ponadto ceny terenów objętych planami są z reguły wyższe od innych, w związku z czym inwestorzy często wybierają właśnie tereny bez planów, praktycznie decydując o powstawaniu nowych minidzielnic, które faktycznie spełniają warunki intensywnej zabudowy. Podobnie rzecz się

ma w odniesieniu do sytuacji uzupełniania zabudowy, przy czym nigdzie nie jest zdefiniowane pojęcie śródmiejskiej zabudowy uzupełniającej.

Istota konsekwencji tych usterek prawnych sprowadza się do poważnej bariery, która tkwi w swego rodzaju ułatwieniach dla miejskiej zabudowy, zwłaszcza w warunkach dogęszczania zabudowy, nadbudowy i przebudowy istniejących obiektów, w tym objętej rewitalizacją istniejącej tkanki miejskiej. Ułatwienia te sprowadzają się po pierwsze do tzw. zasłaniania, czyli dopuszczenia do zmniejszenia o połowę odległości pomiędzy projektowanym obiektem przesłaniającym a oknami pomieszczeń przesłanianych, w przypadku zakwalifikowania terenu jako zabudowy śródmiejskiej, po drugie do tzw. zacieniania, czyli ograniczenia dopuszczalnego nasłonecznienia pomieszczeń mieszkalnych po zakwalifikowaniu terenu jako śródmiejskiej zabudowy uzupełniającej.

Podstawową kwestią jest próba właściwej interpretacji i określenia logicznej współzależności treści zawartych w §13 ww. rozporządzenia (zabudowa śródmiejska) oraz w §60 (śródmiejska zabudowa uzupełniająca), ponieważ w większości przypadków, zwłaszcza na terenach przemysłowych, zniszczonych działaniami wojennymi bądź modernizowanych w wyniku naturalnych zniszczeń, spełnienie wymienionych warunków technicznych jest bardzo trudne, a najczęściej wręcz niemożliwe.

Współzależność tych dwóch definicji zawartych w wymienionych paragrafach budzi liczne wątpliwości, komentarze i interpretacje wyrażane w licznych wyrokach sądów administracyjnych. Po pierwsze bowiem „zgrupowanie intensywnej zabudowy”, które może z czasem tworzyć obszar o charakterze dzielnicowego centrum, coraz częściej nie ma bezpośredniego związku z miejscowym planem zagospodarowania terenu, a powstająca zabudowa na terenie sąsiednim, bez planu miejscowego, oparta jest, lub może być na indywidualnych decyzjach o warunkach zabudowy.

Po drugie, uzupełniać, według słownika języka polskiego znaczy „czynić kompletnym, dopełniać, kompletować, stanowić dopełnienie czegoś”. Dyskusyjny staje się zatem zapis i intencja prawodawcy, że termin „zabudowa uzupełniająca” może odnosić się wyłącznie do „śródmiejskiej”, odpowiednie organy nie mogłyby więc przyjąć takiej kwalifikacji do zabudowy obszaru o niezidentyfikowanej randze, jednak dla poprawienia wizerunku tej części miasta, dążąc do zapewnienia ładu przestrzennego, miałyby ograniczone możliwości uznania proponowanej zabudowy za uzupełniającą.

Trudne omijanie barier systemowych

Cytowane rozporządzenie ministra infrastruktury w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, nakłada trudne do zrealizowania wymogi, zwłaszcza w zabudowie zwartej – śródmiejskiej uzupełniającej. Sytuację taką przewiduje art. 9 Prawa budowlanego, który określa możliwość odstępstw od przepisów techniczno-budowlanych z wykluczeniem tylko takich odstępstw, które mogłyby powodować zagrożenie życia ludzi, bezpieczeństwa mienia oraz pogorszenia warunków zdrowotno-sanitarnych i użytkowych, a także stanu środowiska, po spełnieniu określonych warunków zamiennych.

Jednak i w tej procedurze występują pewne „niedopowiedzenia” prawne. Inwestor (a praktycznie projektant wspomagany przez rzeczoznawcę budowlanego w specjalności architektonicznej) po stworzeniu koncepcji projektowej, z której wynikają konkretne sytuacje przestrzenne uniemożliwiające spełnienie warunków technicznych, może wystąpić do właściwego organu gminy z wnioskiem o wystąpienie do ministra, który ustanowił przepisy techniczno-budowlane, z prośbą o upoważnienie występującego organu do udzielenia wnioskowanej zgody na odstępstwo. Wniosek do ministra, wg tej ustawy, właściwy organ składa przed wydaniem decyzji o pozwoleniu na budowę, co stanowi oczywistą kolejność w procesie inwestycyjnym.

W tym jednym artykule brakuje natomiast aż dwóch ustaleń, które jak wynika z doświadczeń inwestorsko-doradczych, stanowią czasem istotną barierę prawną: po pierwsze, ustawa nie nakłada na organ obowiązku wystąpienia oraz nie ustala terminu wystąpienia do ministra (czy obowiązują tu terminy załatwiania sprawy wg KPA?), a po drugie, terminu udzielenia zgody po uzyskaniu upoważnienia ministra.

Wymienione „niedopowiedzenia” ustawowe stanowią czasem dość poważną barierę w procesie inwestycyjnym, ponieważ są przypadki, w których organ bądź zwleka z wystąpieniem do ministra (uzasadniając, że termin wystąpienia obowiązuje dopiero przed wydaniem pozwolenia na budowę), bądź polemizuje z inwestorem i projektantem, sugerując, że projekt można wykonać bez naruszania warunków technicznych.

Zarówno wymagania ładu przestrzennego, jak też niebagatelne kryteria ekonomiczne powodują, że w rzeczywistej śródmiejskiej zabudowie uzupełniającej coraz trudniej jest realizować zabudowę bez uzyskania zgody na odstępstwo, natomiast formalna klasyfikacja terenu zabudowy, przeprowadzana przy uchwalaniu planów miejscowych lub wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy, mogłaby powodować rezygnacje z wnioskowania o odstępstwa w odniesieniu do przesłaniania i zacieniania. Jak wynika z własnych obserwacji, większość projektów wnioskowanych do uzyskania zgody na odstępstwa od przepisów technicznych spełnia warunki „zabudowy śródmiejskiej uzupełniającej”, natomiast brak formalnej klasyfikacji terenu – formy zabudowy, motywuje do tego rodzaju wniosków.

Podsumowanie wielu wniosków jest wówczas następujące: wnioskujemy o zgodę na odstępstwa w zakresie przesłaniania i zacieniania dla obiektu. W przypadku zakwalifikowania terenu, na którym ma powstać planowany obiekt jako „zabudowa śródmiejska uzupełniająca”, zgoda na odstępstwa nie jest potrzebna, ponieważ projekt spełnia wymagane warunki.

Podsumowanie

Przeprowadzając dokładne badanie każdego aktu prawnego, znaleźć można wiele błędów i niedopowiedzeń, które wymagają bądź złożonych interpretacji eksperckich i wnioskowania o odstępstwa od określonych przepisów, bądź rozstrzygane są w wyrokach sądowych.

Rozporządzenie o warunkach technicznych jest aktem wykonawczym do ustawy Prawo budowlane, nie zaś do ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w związku z czym dopiero na etapie wydawania pozwolenia na budowę właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej w drodze wykładni przepisów o warunkach technicznych ocenia czy planowaną zabudowę należy traktować jako śródmiejską i uzupełniającą, narażając w ten sposób inwestora na zasadnicze konsekwencje – odrzucenia projektu.

Zasadniczym rozwiązaniem, eliminującym wymienioną barierę a także ograniczającym wnioskowanie o odstępstwa, jest ustawowe zobowiązanie organów planowania przestrzennego do klasyfikowania przewidywanej zabudowy, czy spełnia ona wymogi przypisywane terenom śródmiejskim oraz czy można ją traktować jako uzupełniającą (przy niezmienionych wymaganiach technicznych dotyczących przesłaniania i zacielenia). Jest to problem, który powinien znaleźć rozstrzygnięcie w opracowywanym obecnie Kodeksie urbanistyczno-budowlanym.

LEGAL BARRIERS TO INFILL DEVELOPMENT IN URBAN SPACE

Abstract. The ever growing values and prices of urban lands force increased congestion and infilling of build-up areas. We can identify in that process the tendency to get rid of urban gaps, or replace the degraded structures which do not qualify for revitalization with new ones. What is a serious obstacle to such activities is the *incompatibility* of two different systems contained in the Polish laws: the Building Law and the Law of Spatial Planning and Management.

Key words: space management, infilling of build-up areas, legal regulations, technical conditions.

Prof. dr hab. arch. Witold A. Werner
Instytut Rozwoju Miast
Kraków