

CZESŁAW BIELECKI

Można się długo spierać o kryteria piękna. Ale to, że dzisiejsza Polska odległa jest od jakiegokolwiek ładu przestrzennego, nie budzi wątpliwości ani kolejnych rządów, ani obywateli.

PRAWO DO PIĘKNA



Zgiełk, chaos i reklamy wielkoformatowe dominują nawet w centrum Warszawy

Prawo do piękna miast i krajobrazów, które są naszym wspólnym dobrem, musi się stać przedmiotem debaty publicznej. Potrzebujemy społecznego projektu kodeksu urbanistyczno-budowlanego, skoro prawnicy i politycy nie umieli tej sfery uregulować w sposób, który zadowoliliby obywateli i profesjonalistów. Więcej - od dwóch lat Komisja Kodyfikacyjna nie zdołała zakończyć swoich prac i projekt rządowy nie dotarł do Sejmu. To nie jest problem ideologiczny, partyjny czy światopoglądowy, lecz estetyczny, a chwilami etyczny. Przyzwolenie na ohydę demoralizuje nas wszystkich.

Chaos i śmietnik

Na przekór postępowi w technikach budowy i rosnącemu standardowi architektury III RP jest urbanistycznym chaosem, a czasem śmietnikiem. A przecież wcale nie jest tak trudno ocenić, w jakiej przestrzeni publicznej jest ładnie i przyjemnie, a gdzie brzydko. Polacy wolą przecież przeciętne miasteczko w Toskanii niż nieprzeciętne w Małopolsce, by przez litosć nie wspominać Mazowsza.

Co do diagnozy wszyscy są zgodni, choć inaczej widzą przyczyny zła. Administratorzy naszej przestrzeni narzekają na samowolę obywateli i - oczywiście - obowiązujące procedury, które skądinąd sami tworzą. Architekci i urbanisci skarżą się na standardy estetyczne rodaków i nieadekwatność prawa. Inwestorzy zżymają się na tor przeszkód, który urządzi-

li dla nich politycy wraz z armią urzędników. Myślę, że najwyższa pora, aby powstał społeczny projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego służący zdrowemu rozsądkowi, łaadowi przestrzennemu, wreszcie - i nie bójmy się tego słowa - pięknu. Tekst ten ma zapoczątkować debatę nad nim.

Po lekturach wypowiedzi wszystkich stron, które spierają się o kształt prawa regulującego całość procesów inwestycyjnych w budownictwie, cofnąłem się do polskiego prawa budowlanego sprzed 80 lat. Definiowało ono, czym są plany (dzielone na ogólne i szczegółowe), jak rozumieć zasady zabudowy, co jest istotą planowania i istotą parcelacji terenów budowlanych.

Gdy zestawimy dyscyplinę językową i konkretność tego prawa z ładu przestrzennym, który pozostawiła po sobie II Rzeczpospolita, możemy bez trudu zrozumieć, dlaczego w naszej III panuje chaos i triumfuje brzydota. Otóż i legislatorzy z Komisji Kodyfikacyjnej, i ich krytycy pławią się w ogólnikach, z rzadka i wybiórczo dotykając konkretów. Na praktyczne problemy odpowiadają jedynie wieloprzymiotnikowymi postulatami.

Podstawowe terminy określające przedmiot regulacji dzisiejszego kodeksu nie są w ogóle zdefiniowane. W słowniku pojęć nie znajdujemy słów: „działka”, „ulica”, „linia zabudowy” czy „przestrzeń”. Pożądane fakty przestrzenne nie są też - w przeciwieństwie do prawa sprzed 80 lat - mierzalne.

A przecież chodzi o przestrzeń fizyczną, która ma swoje wymiary. Ulice w rządowym projekcie kodeksu nie mają szerokości, obiekty czy miejsca specjalnej ochrony - kryteriów. Nie ma liczb określających chłonność demograficzną,

czyli liczbę mieszkańców na hektar terenu zabudowanego), brak określenia proporcji między terenami publicznymi (drog, placów, zieleni, skwerów itd.) a terenami zabudowy. Przed wojną na cele wspólne przeznaczano 25 proc. terenów od nowa urbanizowanych, a dzisiaj liczba ta sięga w planach zaledwie paru lub parunastu procent. Wprowadzono - skądinąd słusznie - procedurę milczącej zgody w sprawach drugorzędnych, ale nie odniesiono jej jasno do kodeksu postępowania administracyjnego.

Legislatorzy myślą o stanie docelowym, ale nie dopuszczają do siebie pytania, jak to się stało, jak doszło do obecnego absurdu. Jakie przepisy, procedury, mechanizmy ekonomiczne doprowadziły nas do dzisiejszego kryzysu polskiej przestrzeni? Zbudować w niej coś sensownego z myślą o całości (nie mówiąc już o wielkich projektach czy choćby strefach skoordynowanego inwestowania na wzór francuskich ZAC) to rzecz prawie nieosiągalna. A zatem: jak to się stało, że praktyka pokonała wszystkie teorie?

Przyczyna jest prosta: żeby z części złożyć całość, trzeba najpierw planowaną całość sensownie podzielić na części tak, aby tej przyszłej całości nie zaprzeczyły, i określić proporcje oraz wielkości tego, co zabudowane, do tego, co niezabudowane. Na tym skupiało się przedwojenne prawo dotyczące gospodarowania przestrzenią i dlatego wiązało przestrzeń z racjonalną gospodarką nieruchomości, z właściwą parcelacją terenu na działki inwestycyjne. Na rycinie sprzed wieków bez trudu odczytujemy, w jaki sposób w procesie budowy miasta płaski dwuwymiarowy plan przeobrażał się w układ przestrzenny.

Kodem genetycznym osiedla czy miasta jest jego przestrzeń publiczna. Przed-

wojenne prawo wyznaczało granicę dziesięciu domów jako skupiska wymagającego zaprojektowania, zabraniało budowy domów przy nieurządzonych ulicach. Wystarczy spojrzeć na Polskę na mapie Google, aby się przekonać, że przez ostatnie ćwierćwiecze te proste zasady zignorowano. Gdyby wójtowie, burmistrzowie i prezydenci znali liczby będące wiedzą obiegową urbanistów, nie przeznacziliby tylu kilometrów kwadratowych na tereny budowlane.

Potrzeba ćwierć miliarda obywateli, by te tereny zaludnić! Jeśli zakładamy racjonalną intensywność zabudowy, to na jednym hektarze terenów budowlanych brutto (z drogami, placami, zielenią etc.) może zamieszkać 40 osób w zabudowie jednorodzinnej i 200 w wielorodzinnej. Dopiero liczby nadają pewnym terminom sens. Kodeks budowlano-urbanistyczny, który mówi, co zrobić i co uwzględnić bez konkretyzującego „jak”, prowadzi nas na manowce.

Nowy paradygmat

Środowiska profesjonalne nie mają wątpliwości, jaki model procesu inwestycyjnego mógłby być podstawą dobrego prawa. Pierwszym krokiem do ładu przestrzennego jest regulacja planistyczna, która zapewni pewność inwestowania. Drugim - projekt urbanistyczno-architektoniczny jako przedmiot najważniejszej decyzji - zgody inwestycyjnej. Trzecim - projekt techniczny będący instrukcją budowania, na którą powinno się otrzymać pozwolenie na zasadzie rejestrowania rozpoczęcia

→ SPOŁECZNY PROJEKT KODEKSU URBANISTYCZNO-BUDOWLANEGO POWINIEN:

W dziale 1. określać przedmiot regulacji: jej istotę, podstawowe pojęcia i zasady. Choćby po to, aby uniknąć choroby prawniczego pozytywizmu; gdy ustawa literalnie czegoś nie wymienia, urzędnik uparcie twierdzi, że nie ma prawa o tym zadecydować. Ten nabyty zespół braku odporności na absurd ma źródło nie tylko w praktyce, ale też w samej konstrukcji ustaw.

Dział 2. powinien opisywać prawa i obowiązki uczestników procesu inwestycyjnego, przerzucając na

ich barki odpowiedzialność za rzeczy, których administracja i tak nie jest w stanie unieść.

Dział 3. definiować powinien, czym jest planowe gospodarowanie przestrzenią, przez opisanie konkretnych narzędzi, sposobów działania administracji oraz praw inwestorów. Podstawowym prawem obywatela jest uzyskiwanie niezbędnych decyzji w terminach zgodnych z kodeksem postępowania administracyjnego. Lista żądań urzędu pod adresem projektantów i inwestorów

musi być zamknięta i określona. Nie tylko dla inwestycji celu publicznego, ale dla wszystkich inwestycji - urząd powinien mieć obowiązek wydawania decyzji zintegrowanych: jeśli urzędnik oczekuje uzgodnienia projektu inwestycji z inną instytucją, właściwa władza musi projekt skoordynować we własnym zakresie.

Dział 4. kodeksu powinien obejmować nieruchomości, zasady ich parcelacji, łączenia i procedur przymusowego wykupu. Podstawą ładu

przestrzennego jest ład własnościowy. Parcelacja na kwartały zabudowy i działki obsługiwane pasami infrastruktury jest tą elementarną operacją na własności, która powoduje, że z części powstaje całość.

Dział 5. i ostatni kodeksu powinien określać istotę i zakres projektowania, budowy i utrzymania obiektów budowlanych, rolę nadzoru budowlanego i sposobu rejestracji faktów w procesie inwestycyjnym.

budowy. Aby kodeks był sprawczy, musi jeszcze zdefiniować narzędzia regulacji, projektowania i budowy w słowach zrozumiałych dla wszystkich uczestników tego procesu. Nie można osiągnąć ładu przestrzennego bez umiejscowienia planowania urbanistycznego w gospodarce rynkowej.

Proste przeniesienie zapisów prawnych Zachodu nic nam nie da. Nikt inigdy nie zdruzgotał tam własności i nie rozdał planowania do tak monstrualnych wymiarów jak u nas. To, że przez parędziesiąt lat na terenie Polski – poza sektorem prywatnym – nie działała renta gruntowa, a władza mogła wszystko, doprowadziło do tego, że dzisiaj np. gmina Warszawa może być równocześnie największym właścicielem lub dysponentem terenów budowlanych, graczem na rynku nieruchomości i regulatorem reguł gry. Wokół stacji metra Wilanowska w węźle infrastrukturalnym rozciągają się hektary niezagospodarowanych gruntów gminnych niedoszedłego centrum Mokotowa. Płacimy za to wszyscy.

Podstawą naszego prawa budowlanego i planowania przestrzennego są błędne teorie i obłędne praktyki. Dlatego trzeba w debacie publicznej osiągnąć zgodę w kwestii paradygmatu planowania przestrzennego oraz sposobu sterowania zabudową miast i wsi. Fakt, że nie wszystko da się zaplanować, nie oznacza, że można niczego nie planować. Własność nieruchomości nie oznacza, że wolno użytkować ją jakkolwiek i cokolwiek na niej budować.

Nieruchomość różni się od ruchomości tym, że w zeszpeconym pejzażu musimy żyć latami, tego obrazu nie da się wyrzucić. Projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego musi być inicjatywą tych, którzy rozumieją, dlaczego dziś w zgodzie z przepisami zwycięża chaos i brzydota. W dziedzinie zarządzania kulturą mamy za sobą pozytywny przykład. Kinematografia polska odżyła, gdy profesjonalni pryncypaliści ustawę regulującą finansowanie polskich filmów.

Projekt rządowy był krokiem w dobrym kierunku, ale nie gwarantował choćby minimum skuteczności, mimo ambicji wyczerpania całości tematyki. Miał aż dziesięć działów, ponad sto stron, jednak gdy tylko dotykał kwestii praktycznych, natychmiast pojawiały się odniesienia do przyszłych rozporządzeń ministerialnych. Projekt kodeksu przypominał – podobnie jak obecne regulacje – powieść szkatułkową.

Praktyki wiedzą, że już proces projektowania ma klimat „Pamiętnika znalezione w Saragossie” Potockiego lub „Zamku” Kafki. Po otwarciu drzwi w nadziei otrzymania odpowiedzi i zgody na budowę kolejny urzędnik kieruje projektanta i inwestora do kolejnych drzwi; stajemy przed kolejnym biurkiem, aby kolejną rzecz uzgodnić. Wymogi proceduralne określają nie tylko ministrowie wielu resortów. Sami urzędnicy produkują prawo zwane przez ich potencjalne ofiary prawem powielaczowym. Nie tylko obywatel, przedsiębiorca czy inwestor, ale także sprawny, decyzyjny urzędnik jest Józefem K. z „Procesu” Kafki. Pewne jest, że prędzej czy później będzie podejmowany.

Monotonia blokowisk

Nie da się już dalej latać dziurawych ustaw za pomocą integrujących prawniczych formułek. Potrzebna jest przede wszystkim definicja i rozgraniczenie sfery publicznej i prywat-

nej. Przestrzeń publiczna, transport publiczny i infrastruktura są dobrem wspólnym. Obywatel i inwestor muszą znać granice, w których na własne ryzyko i odpowiedzialność mogą budować, wykorzystując swoje środki i własność. W planowaniu miejscowym podstawowym ruchem porządkującym powinno być wyznaczenie linii zabudowy ulic i placów oraz obszarów zieleni – czyli takie porządkowanie własności, aby działki i kwartały mogły wypełniać się zdrową tkanką miejską.

Funkcję – gdy wykluczy się jej kolizyjność – może wyznaczyć rynek. Formy nie wyznaczy. Nasze miasta się rozlewały (i to bynajmniej nie slumsami) na przedmieścia. Rozmywa się granica pomiędzy miastem a wsią. Nie sposób nadać z budową dróg i infrastruktury, gdy wyprzedza ją żywiołowa urbanizacja. Kilkakrotnie przeszacowanie ilości terenów budowlanych w stosunku do potrzeb jest owocem prawa, które nie reguluje tego, co najważniejsze, choć na wiele rzeczy przyzwala i wielu zabrania.

Tematem, którego unikają urbaniści i architekci, jest paradygmat planowania, któremu holdowali przez cały XX wiek moderniści i funkcjoniści. Doprowadził on – szczególnie tam, gdzie ustrój na to pozwalał – do zawłaszczenia przestrzeni prywatnej przez państwo i dyktatu schematycznie pojętej funkcji, o której decydował zapis planu. Zachód nie poznał tej choroby, gdyż nigdy i nigdzie własność nie była tam totalnie zdominowana przez dyktat państwa nad gospodarką. Ci, którym marzy się rola planowania z czasów Peereleu, powinni przypomnieć sobie monotonię blokowisk, ignorowanie renty gruntowej powodujące marnotrawstwo terenów, swobodę wywłaszczania za bezcen lub blokowania prywatnych terenów przeznaczonych w planach na nierealne inwestycje publiczne. Miasta lepiono z osiedli sypialni, przez dziesiątki lat pozbawionych społecznej infrastruktury.

Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy była planowa dekoncentracja zabudowy (proszę nie mylić jej z decentralizacją). Dopiero przy pewnej gęstości zabudowy i zaludnienia pojawiają się usługi i handel – odpowiedź na efektywny popyt. Przeciwny obserwator życia miejskiego dostrzega związek bogatej oferty z intensywnością ruchu potencjalnych klientów. Ulice niejednego osiedla z czasów Peereleu przestały być jezdniami pomiędzy blokami, gdy koncentracja zabudowy osiągnęła wyższy poziom. Ale i w procesie intensyfikacji muszą być granice. III RP przerzuciła się od skrajności w skrajność, przyjmując niehumanitarne parametry gęstości zabudowy, które generują nieuchronne konflikty sąsiedzkie.

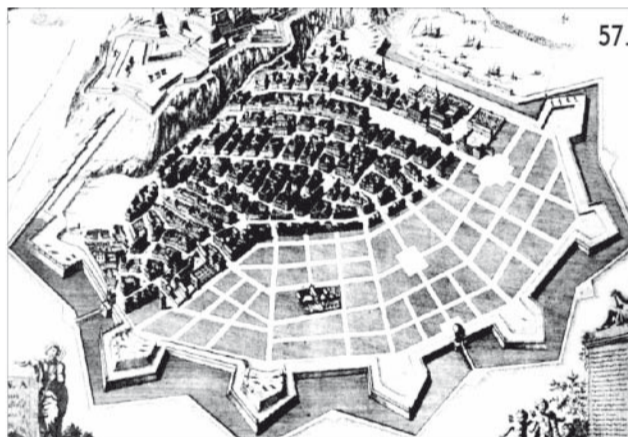
Dzisiaj i profesjonalni, i prawnicy, i obywatele muszą zaakceptować nowy (choć w istocie – tradycyjny) paradygmat ograniczonego planowania i ograniczonej swobody działania praw rynku. Obejmuje to zarówno rynek nieruchomości – obrotu gruntami, jak i politykę czynszową miast i państwa – nie może być ona nastawiona na prosty zysk. Podmioty prywatne mają oczywiście prawo dążyć do maksymalizacji swoich korzyści, jednak trzeba im postawić racjonalną zapórę. Rolą państwa i samorządów jest obrona interesu publicznego, w tym – dobra wspólnego, jakim jest przyjazne,

zrównoważone środowisko, wolne od chaosu i brzydoty. Dotyczy to zarówno środowiska sztucznego, budowanego przez nas, jak i naturalnego. Nie można uważać przyrody za rezerwat, to część wspólnego świata, który dzielimy z roślinami i zwierzętami.

Są dwa podstawowe cele planowania i dwa podstawowe jego instrumenty. Określam to formułą 2+2. Primo: zapobieganie rozpraszaniu zabudowy i ochrona przestrzeni otwartych (zarówno na terenach zurbanizowanych, jak i w krajobrazie). Secundo: ograniczanie własności użytkowania nieruchomości i ograniczanie, aż po całkowite wykluczenie, zabudowy tych nieruchomości. Kodeks, który – po latach rozpasania planistycznego w PRL i latach lekceważenia jakiegokolwiek planowania w III RP – nie zawrze w preambule formuły 2+2, będzie prawem bezzębnym, zbiorem dobrych intencji i skomplikowanych procedur.

Kodeks dobrej przestrzeni

Spółeczny kodeks powinien być prosty w strukturze i napisany zrozumiałym językiem. Ma określać zasady zabudowy, sposoby podejmowania decyzji, jednoznaczne zakazy i jednoznaczne nakazy. Uczestnicy procesów inwestycyjnych i arbitrzy



XVII-wieczna Nicaea jako „miasto idealne”

sporów muszą mieć jasność, kto i co może, co powinien, a co musi zrobić dla zachowania ładu przestrzennego. I to bez rozmywania faktycznych konfliktów interesów. Nie unikniemy wartościujących osądów. Oto przykład. Przedwojenne prawo budowlane w dwóch artykułach: 337 i 338 [zdjęcie z Kodeksu], mówiło, jak nie szpecić miast i krajobrazu. Obowiązująca od kilku tygodni aktualizacja ustawy zwanej krajobrazową na 25 stronach nie zdołała tego rozstrzygnąć. Czytamy w niej za to o „audycie krajobrazowym” i „krajobrazach priorytetowych”.

Spółeczny projekt kodeksu regulującego ład przestrzenny – od wymiaru urbanistycznego przez architektoniczny do techniczno-budowlanego (proszę zwrócić uwagę na kolejność) – powinien być zbudowany na wspólnych zasadach i w oparciu o wspólny język. Decydenci z praktyką urzędniczą oraz budowniczo-wo, projektanci i deweloperzy muszą się odnaleźć w państwie prawa, a nie bezprawa. Bowiem gdy prawo jest dla administracji, a nie dla obywateli, gdy panuje samowola urzędnicza, obywatel – mimo że chce – nie może szanować prawa i uznawać jego rygorów. Płacimy podatki także po to, aby w 30 lub – w przypadkach złożonych – w 60 dni otrzymać de-

cyzję bez dzisiejszych rutynowych trików w postaci zawieszania postępowania. Takie właśnie chwyt polskiej administracji zapewniły nam zaszczytne 162. miejsce w światowym rankingu uciążliwości w wydawaniu pozwoleń na budowę.

Kodeks nie jest zbiorem pobożnych życzeń. Ma zdefiniować już na wstępie, jak mamy rozumieć ład przestrzenny, co jest przestrzenią publiczną, czym jest działka, kwartał zabudowy, dostęp do drogi publicznej i jej parametry, parcelacja, przymusowy wykup na cele publiczne. Nie może też wskazywać działań czy celów bez terminów lub parametrów granicznych. Gdy będziemy uciekać od precyzji liczb w opisie przymiotniki, rolnik z geodetą będą, jak dzisiaj, parcelować swoją rolę, aby powstawały zagony zabudowy i peryferie udające miasto. Kodeks musi nakazywać właściwym władzom – jak przed wojną – aby niewykorzystane grunty Skarbu Państwa leżące w zasięgu miejskiej zabudowy przekazywać gminom na cele mieszkaniowe. Władze miejskie nie mogą raz przyzwalać na wysoką intensywność zabudowy określonej działki lub podwyższać czynsze za lokale komunalne, trzebiąc niezbędne mieszkańcom usługi, a kiedy indziej blokować rozwój terenów leżących w zasięgu transportu publicznego.

W III RP nie umieliśmy z nowej zabudowy stworzyć miasta. Jakościowo i ilościowo nie zdołaliśmy określić, gdzie kończy się planowanie przestrzenne, a gdzie zaczyna urbanistyka. Także nie ograniczyliśmy wielkości zadania jednorazowo podejmowanego przez projektanta, aby służyło to różnorodności architektury.

Miasto jest nie tylko fenomenem koncentracji ludzkiej aktywności, ale też największym pomnikiem ludzkiej cywilizacji. Jeśli wygnamy z niego ład i piękno, będzie tylko dokumentować upadek naszej kultury, cóż że w majestacie prawa.

Przecież sokół na szczycie Pałacu Kultury w Warszawie też zagnieździł się bez świadomości uinijnej dyrektywy ptasiej. My jednak, stojąc u stóp Pałacu,

musimy wiedzieć, że chaos i brzydota jest owocem chorego prawa i chorej praktyki. Zanieczyszczenie wizualne Polski jest prawdziwym zagrożeniem naszej kultury i bynajmniej nie łączy nas – jak głosi hasło na bannerze w samym centrum stolicy – z Europą. ©

Ogłoszenia drobne

biznes

■ SPRZEDAŻ skup spółek
22/828.30.80, 601.189.981

zdrowie, opieka medyczna

■ REHABILITACJA
Bóle Kręgosłupa,
Stawów, Rwa Kulszowa,
Klinika Krojanty
tel. (52) 398 56 56
www.krojanty.com.pl