



Wszystkie podkreślenia i wytłuszczenia w treści cytowanych dokumentów pochodzą od autorów artykułu

Inwestycje – gospodarka – prawo. Wszystko, co najważniejsze

arch. Bożena Nieroda, arch. Wojciech Gwizdak

Związek pomiędzy działalnością budowlaną, rozwojem gospodarczym i dobrobytem – dla wielu osób jest oczywisty. Czy równie powszechną jest świadomość, że możliwość uzyskania pożądaných rezultatów ekonomicznych i społecznych zależy od takiego czynnika sprawczego, jak system prawa sterującego inwestycjami budowlanymi?

Łańcuch zależności

Liczba zleceń na prace projektowe, kondycja finansowa inwestorów, tempo rozwoju gospodarczego, jakość otoczenia w którym żyjemy – zależą w dużej mierze **od systemu prawa**, bowiem odpowiednio skonstruowane przepisy wspomagają działania budowlane, natomiast wadliwe inicjować mogą długie ciągi biurokratycznych czynności, które nie służą ani poprawie jakości przestrzeni kraju, ani ochronie praw tzw. osób trzecich, natomiast marnują środki pieniężne, a ludzką pracę niweczą. Łańcuchy zależności wskazują, jak ważny jest system prawa regulującego procesy budowlane. Jest on z pewnością poważnym kandydatem do roli czynnika znacząco wpływającego na przekształcenia przestrzenne, mające konsekwencje społeczne i gospodarcze. **Warto więc postawić pytanie, w jaki sposób wykorzystujemy moc sprawczą przepisów prawa.**

Rzeczywistość kreowana przepisami prawa

Większość realizowanych w Polsce inwestycji budowlanych podlega reżimowi przepisów regulujących procesy inwestycyjne. Aktów prawa odnoszących się do szeroko pojętej działalności budowlanej jest w Polsce z pewnością nie mniej niż kilkaset. **Rozbudowa-**

na sieć przepisów to tylko część problemu. Podobnie kłopotliwa jest ich **niestabilność**. Przykładowo ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* nowelizowana była **65 razy**, a ustawa z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – **22 razy**. Trudności powodują także – **niespójność** oraz **niejednoznaczność** przepisów, wymuszając posługiwanie się zmiennymi w czasie interpretacjami. **Zaden czynny zawodowo projektant nie może być pewny, że zna wszystkie bieżące aktualizacje i interpretacje** przepisów prawa regulujących proces prowadzenia inwestycji budowlanych.

Jednak największym mankamentem systemu jest jego **nieskuteczność**. W powszechnej ocenie polskie prawo inwestycyjne tworzy sztuczne bariery, oferując niewiele korzyści. Pomimo obszernego zbioru przepisów, organy państwa nie mają odpowiednich narzędzi ani do stymulowania właściwych działań budowlanych, ani do łagodzenia konfliktów sąsiedzkich. Dowodem niskiej skuteczności systemu jest **zdeławastowana przestrzeń** kraju pomimo, iż zdecydowana większość realizowanych w Polsce po 1945 roku inwestycji – budowana było planowo, w oparciu o różnego rodzaju plany zagospodarowania przestrzennego (masowy upadek planów nastąpił dopiero w 2003 r.).

Czy przepisy są potrzebne ?

Opisany wyżej system uważany jest za skomplikowany, niestabilny, niejednoznaczny, niespójny, uciążliwy do stosowania, kosztowny a przy tym nieskuteczny merytorycznie. Nie oznacza to jednak zbędności wszystkich przepisów. **Brak regulacji budowlanych prowadziłyby we współczesnym świecie, pełnym „zagęszczonych” relacji, do niekończących się antagonizmów**. Nagromadzenie na niewielkim obszarze inwestycji o kolidujących funkcjach i przypadkowych gabarytach, prowokowałyby konflikty sąsiedzkie, w wielu miejscach wzmocnione degradacją lokalnych wartości kulturowych i przyrodniczych. Dlatego **system jest konieczny, jednakże warto wymienić ten obowiązujący, niesprawny – na nowy, bardziej racjonalny model**.

Wartości ponadczasowe

Wprowadzane w ostatnich kilkunastu latach nowelizacje różnych aktów prawa rozczarowują. Tak liczne niepowodzenia dowodzą, iż sposób, w jaki redagowane są przepisy musi być błędny. Może podejmując kolejną reformę, **prace należy zacząć od ustalenia, jakie powinny być zadania systemu prawa? Następnym krokiem winien być wybór takiej formy i zawartości przepisów, które przyczyniałyby się do sprawnego spełniania zadań systemu**.

Ustalając zadania warto spojrzeć na fundamentalne wartości wskazane w dokumentach pisanych w różnych okresach rozwoju cywilizacji. Te, które są wspólne – są z pewnością ponadczasowe.

Jednym z najstarszych zachowanych zbiorów przepisów jest Kodeks Hammurabiego z XVIII w. p.n.e. W kamieniu wyryto wówczas, oprócz szczegółowych norm prawnych, także ogólne zasady. Autor pisał: „*prawo i sprawiedliwość w usta kraju włożyłem (oraz) dobrobyt ludowi zapewniłem*”; „*prawo kraju, które określiłem, wyroki kraju, które rozstrzygnąłem, stęła ta niechaj ukaże mu. Poddanym swoim niech odda sprawiedliwość, prawa niech określa, wyroki niech rozstrzyga, z kraju swego złęgo i nikczemnego wypędzi, spokój ludowi niechaj zapewni.*” oraz „*Aby silny słabego nie krzywdził (...), aby prawo kraju ukierunkować, aby wyroki kraju (słusznie) rozstrzygane były, (aby) pokrzywdzonemu oddano sprawiedliwość*”.

Znaczące przesłanie wpisano także do powstałej prawie 4 tysiące lat później preambuły Konstytucji RP z 1997 r. Czytamy tam m.in.: „*my, Naród Polski – wszyscy obywatele Rzeczypospolitej, (...) pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, (...) ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa oparte na poszanowaniu wolności i sprawiedliwości, współdziałaniu władz, dialogu społecznym oraz na zasadzie pomocniczości umacniającej uprawnienia obywateli i ich wspólnot.*”

Wszystko, co najważniejsze

Jeżeli ponadczasowe przesłanie o potrzebie „sprawiedliwości” przenosimy na grunt prawa inwestycyjnego – okazuje się, że pojęcie to odnieść się może wyłącznie do tych aspektów procesu budowlanego, które są konfliktogenne i wymagają rozstrzygnięcia. Działalność nie powodująca szkodliwych dla otoczenia oddziaływań, nikogo nie „krzywdząca” – nie rodzi dylematów w jaki sposób zabezpieczyć interesy sąsiadów i „sprawiedliwie” rozstrzygnąć kwestie sporne. Obwarowanie neutralnych działań regulacjami prawnymi jest zbędne. Czynności, które nie są antagonistyczne czy niebezpieczne, winny być swobodnie podej-

mowane przez inwestora, zgodnie z jego gospodarczymi potrzebami. **Przepisy winny zajmować się tylko zagadnieniami, które stwarzają sytuacje konfliktowe, a rolę regulacji prawnych winno być „sprawiedliwe” rozstrzygnięcie sporów.** Taka filozofia pociąga za sobą konieczność rozpoznania tych aspektów procesu budowlanego, które generować mogą powstawanie negatywnych, konfliktogennych oddziaływań. Prowadzone od lat analizy pokazują, że nieporozumienia powstają wokół sytuacji, które:

- obniżają jakość przestrzeni publicznej, w tym w jej warstwie kulturowej i przyrodniczej,
- zagrażają bezpieczeństwu użytkowników obiektów budowlanych,
- umniejszają w sposób niedopuszczalny możliwość realizacji lub użytkowania inwestycji na działkach sąsiednich.

Skoncentrowanie uwagi legislacyjnej na tych trzech wyżej wymienionych problemach, pozwoliłoby stworzyć system rozstrzygający „wszystko, co najważniejsze” w procesie inwestycyjnym. Takie zasady ograniczyłyby regulacje do zagadnień rzeczywiście istotnych. Redukcja liczby przepisów czyniłaby system bardziej przejrzystym i łatwiejszym do stosowania. Równocześnie z minimalizowaniem systemu, należałoby wzmocnić jego skuteczność poprzez zawarcie w przepisach odpowiednio dobranych kryteriów oceny inwestycji. Prawdłowo ustalone mogłyby w prosty sposób eliminować inwestycje wadliwe. Przeprowadzenie za ich pośrednictwem selekcji, pozwoliłoby odrzucić te działania budowlane, które nie spełniają założonych wymagań, tj. obniżają jakość przestrzeni publicznej, zagrażają bezpieczeństwu lub umniejszają w sposób niedopuszczalny możliwość realizacji lub użytkowania inwestycji na działkach sąsiednich. **Taki system byłby bardzo efektywny gospodarczo.**

Jakość przestrzeni publicznej

Konstruowanie przepisów, których stosowanie zapobiegne obniżaniu jakości przestrzeni publicznej, warto zacząć od ustalenia – **jaką przestrzeń nazywamy publiczną?** Pojęcie to nie jest określone w przepisach. Zbliżony ter-

min „obszar przestrzeni publicznej” znajduje się w art. 2 pkt. 6 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, jednakże dotyczy tylko obszarów określonych w studium.

Poszukując uniwersalnej formuły należy wziąć pod uwagę, iż często oceniając przestrzeń publiczną, włączamy do niej nie tylko tereny własności publicznej, ale i widoczną z takich terenów sąsiednią przestrzeń. Przyjmując ten punkt widzenia **za przestrzeń publiczną uznać można przestrzeń, która jest fizycznie lub wzrokowo dostępna każdemu** ❶. Są to więc zarówno wnętrza urbanistyczne ulic i placów, jak i ich otoczenie dostrzegalne ze szlaków komunikacyjnych lub punktów widokowych, w tym krajobrazy miejskie i o charakterze przyrodniczym. **Jakość takiej przestrzeni zależy od jej atrakcyjności funkcjonalnej i wizualnej, ocenianej z pozycji użytkownika.**

Obserwując poza terenami naszego kraju przestrzeń publiczną wysokiej jakości – dostrzec można wielokrotnie, iż:

- ulice i place wypełnia wielość atrakcyjnych i niekolizyjnych funkcji ❷ ❸,
- rozwiązania przestrzenne są funkcjonalne ❷ ❸ ❹,
- szerokość ulic harmonizuje z wysokością budynków tworzących pierzeje ❷ ❹,
- w pierwszej linii zabudowy zlokalizowane są budynki wysokiej jakości ❷,
- przestrzeń wzbogacają – zieleń i mała architektura ❷ ❹,
- widoczne w krajobrazie dachy zespołów budynków posiadają podobną geometrię i kolorystykę ❶ ❷ ❸,
- brak elementów dysharmonicznych w sylwecie wiosek, miasteczek i miast ❷ ❸,
- dominanty urbanistyczne są komponowane ❸ ❹.

Z naszych analiz wynika, że po wprowadzeniu odpowiednich, niżej omówionych przepisów **mogłaby nastąpić zdecydowana poprawa jakości przestrzeni publicznej także w Polsce.**

- Nowe przepisy prawa winny ułatwiać wprowadzanie do przestrzeni publicznej obiektów o atrakcyjnych, zróżnicowanych i przyjaznych człowiekowi funkcjach np. poprzez ustalenie zbioru takich funkcji. >>

- » Obecnie stosowane jest tylko Rozporządzenie z dnia 9 listopada 2010 r. „w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko” – ale oddziaływać jedynie w sensie negatywnym.
- Nowe przepisy prawa winny ustalać **minimalne i maksymalne parametry miejskich ulic**, zapewniając w ten sposób ich funkcjonalność. Obowiązek stosowania odpowiednich unormowań urbanistycznych, kiedyś powszechny, potem zaniechany – warto przywrócić. Wprowadzono je już do Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli” – przykładowo art. 13 stanowił wówczas: „Wymiary placów i szerokość dróg i ulic powinny być zastosowane do przeznaczenia i przewidywanego ruchu. Szerokość głównych arterij komunikacyjnych, mierzona między liniami regulacyjnymi, powinna wynosić co najmniej 18 metrów.”; natomiast art. 14 stanowił: „Wzajemna odległość linii zabudowania zarówno przy nowozakładanych jak i istniejących publicznych ulicach powinna wynosić co najmniej 12 metrów. O ile w osiedlu dozwolone jest wznoszenie budynków nieogniotwałych, odległość ta powinna wynosić co najmniej 18 metrów. Ustalenie mniejszej od 12 metrów odległości pomiędzy liniami zabudowania przy ulicach istniejących jest dopuszczalne w wypadkach: a) gdy przy tych ulicach znajdują się budynki zabytkowe, lub b) gdy za tem przemawiają zastępujące na uwzględnienie warunki miejscowe.”
 - Nowe przepisy prawa winny zapewniać **harmonizowanie wysokości budynków stojących przy miejskich ulicach z szerokością tychże ulic**. Regulacje tego typu były z powodzeniem stosowane w Polsce i znajdowały się przykładowo w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli”. Art. 182 tego Rozporządzenia stanowił: „Wysokość budynków nie powinna przekraczać od strony ulicy jej szerokości albo odległości pomiędzy liniami zabudowania, gdy te ostatnie ustalone zostały prawomocnym planem zabudowania. Budynki, znajdujące się na rogu ulic różnej szerokości, mogą mieć wysokość, dozwoloną od strony

ulicy szerszej, lecz w tej wysokości sięgać mogą w ulicę węższą, mierząc od rogu na odległość, nie przekraczającą półtorakrotnej jej szerokości albo odległości pomiędzy liniami zabudowania tej ulicy. Wysokość budynków od strony ulicy mierzy się w połowie długości przedniej ściany frontowej od chodnika do górnej krawędzi gzymsu wieńczącego, albo do podłogi mansardu, w razie zaś, gdy budynek posiada attykę lub szczyt, do górnej krawędzi attyki albo do średniej wysokości szczytu.” Natomiast art. 186 wprowadzał instytucję odstępstwa: „W wypadkach, zasługujących na uwzględnienie, szczególnie, gdy wznoszony budynek może przyczynić się do upiększenia ulicy lub placu, władza II-giej instancji może pozwolić na przekroczenie przepisanej wysokości.” Tego typu regulacje prócz harmonijnych proporcji, przynosiły także dodatkowy profit, ponieważ właściciele nieruchomości chętniej odstępowali części swoich działek na poszerzenie drogi, bowiem w zamian mogli budować wyższe budynki. Widać jeszcze jedną istotą zasadę, **zgodę na odstępstwo od przepisów dotyczących inwestycji w przestrzeni publicznej – udzielały władze publiczne**.

- Nowe przepisy prawa winny zapewniać lokalizowanie **w pierwszej linii zabudowy obiektów o wysokich walorach estetycznych**. Tego rodzaju przepisy były już stosowane, bowiem znajdowały się w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli”. Art. 266 tego Rozporządzenia stanowił, że w gminach wiejskich „Przestrzeń pomiędzy budynkami frontowymi a drogą nie może być użyta na podrzędne budynki gospodarskie, lecz powinna być użytkowana na ogródki. Ogródki przed domami powinny być odpowiednio odgraniczone od ulicy. W wypadkach, zasługujących na uwzględnienie, właściwa władza może zwolnić od obowiązku urządzania ogródków.”
- Nowe przepisy prawa winny stymulować **wzbogacanie przestrzeni publicznej o zieleń oraz obiekty małej architektury**. Przepisy czyniące z miejskich ulic zadrzewione aleje były już z powodzeniem stosowane. Art. 173 Rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli” stanowił: „Ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości zadrzewione.”

nem i zabudowaniu osiedli” stanowił: „Ulice jako też i place, przeznaczone do użytku publicznego, powinny być według możliwości zadrzewione.”

- Nowe przepisy prawa winny zapewniać **harmonizację kolorystyki i form dachów** widocznych w krajobrazie. Z uwagi na wagę tego parametru w kształtowaniu ładu w przestrzeni publicznej oraz niemożność rozstrzygnięcia go w sposób jednakowy dla całego kraju, należałoby wprowadzić specjalny przepis pozwalający na uchwalanie uproszczonego prawa miejscowego, ograniczonego do jednego parametru. Można w tym celu zmienić obowiązujący art. 15 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i dopuścić do uchwalania planu miejscowego „jednego parametru”, regulującego tylko kwestie dachów. Taki plan miejscowy, z uwagi na ograniczoną liczbę zagadnień rodzących konflikty, byłby łatwy do sporządzenia i uchwalenia.
- Nowe przepisy prawa winny umożliwić **komponowanie dominant urbanistycznych** oraz nie dopuszczać elementów dysharmonicznych, zaburzających sylwetę wiosek, miasteczek i miast. Z uwagi na specyfikę zagadnienia, konieczny jest przepis pozwalający gminom planować rozmieszczenie dominant w przestrzeni całej gminy, bowiem tylko wówczas można je prawidłowo komponować. Obecnie jedynym dokumentem planistycznym obejmującym przestrzeń całej gminy jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Niestety ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera przepisu dopuszczającego określanie w studium wysokości zabudowy, w tym dominant urbanistycznych. Samodzielne próby podejmowane w tej materii kończą się fiaskiem. Dowodem jest wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (sygn. II OSK 2036/12 z 08.11.2012 r.). W wyroku NSA „Podkreślił przy tym, odnosząc się do utrwalonego orzecznictwa sądów administracyjnych, że wprowadzenie w studium ograniczeń dotyczących m.in. wysokości zabudowy ilości kondygnacji stanowi naruszenie »

FOT. MATRZYZNA NIERODNA



1

Widok z dzwonnicy stojącej przy placu św. Marka w Wenecji – jest dostępny „każdemu”. Tak obserwowalna przestrzeń stała się przestrzenią publiczną. Jej wysoka jakość to efekt m.in. **harmonii dachów** o podobnej geometrii i kolorystyce

FOT. BOŻENA NIERODNA



2

Białoruś. Krajobraz widoczny z drogi. Na jakość przestrzeni publicznej wpływ ma **harmonijnie ukształtowana sylweta wioski**. Dachy budynków mają podobną geometrię i kolorystykę

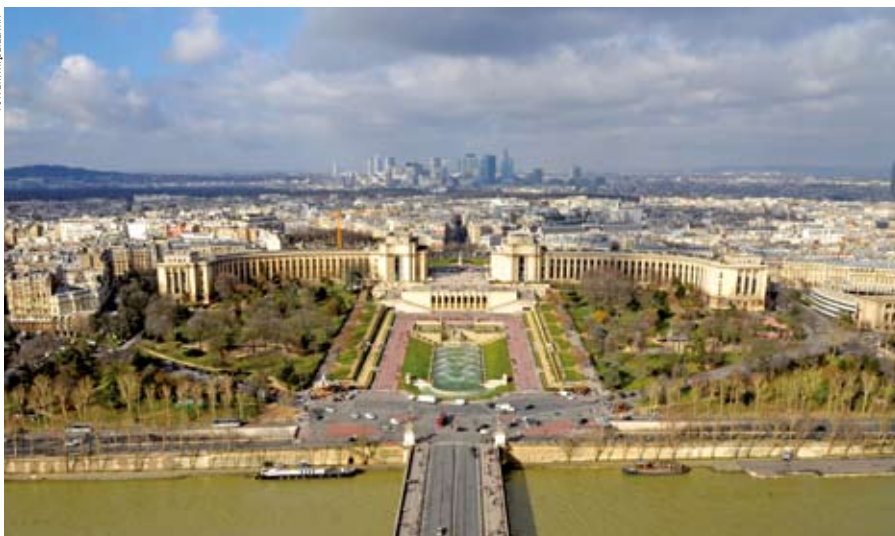
FOT. BOŻENA NIERODNA



3

Austria, miasteczko widoczne z drogi. W przestrzeni publicznej pojawia się **harmonijna sylweta** niewielkiego miasta z **wkomponowaną dominantą** – wieżą kościoła. Budynek o tej samej funkcji mieszkalnej, mając zbliżoną do siebie wysokość, a ich dachy podobną geometrię i kolorystykę. Obiekt stanowiący dominantę przestrzenną – ma funkcję odmienną

FOT. ENKA DZIELAWA



4

Paryż, widok z wieży Eiffla. Wysoka jakość przestrzeni publicznej to m.in. efekt struktury miasta. W przestrzeni przeważa zabudowa o podobnej wysokości, na jej tle wyraźnie widoczne są **komponowane dominanty urbanistyczne**. Na horyzoncie rysuje się **sylweta zespołu budynków dzielnicy La Défense, kompozycyjnie powiązanego z innymi obiektami Paryża**

FOT. BOŻENA NIERODA



5

Berlin – szeroka, zadrzewiona ulica z reprezentacyjnymi, wysokimi obiektami o różnych funkcjach.

Struktura zapewnia wysoką jakość przestrzeni publicznej:

- wysokie budynki + szeroka ulica wprowadzają **harmonijne proporcje**
- reprezentacyjne obiekty o różnych funkcjach w pierwszej linii zabudowy – **uatrakcyjniają przestrzeń**
- drzewa **wzbogacają zgeometryzowany układ o formy organiczne**
- szeroka trasa komunikacyjna zapewnia **funkcjonalność**

FOT. BOŻENA NIERODA



6

Jedno z miast południowej Francji. **Wąska, kameralna ulica obudowana ścianami niewysokich budynków.** Pomiedzy jezdnią i chodnikami rosną drzewa.

Atrakcyjność przestrzeni publicznej wzmacniają:

- niskie budynki + wąska ulica wprowadzają **harmonijne proporcje**
- drzewa – **wzbogacają zgeometryzowany układ o formy organiczne**
- wąska, stosowna do lokalnych potrzeb komunikacyjnych ulica – zapewnia **funkcjonalność**

FOT. BOŻENA NIERODA



7

Wiedeń. Tłumnie odwiedzany plac przy katedrze św. Szczepana.

Wprowadzenie do przestrzeni publicznej **różnorodnych i atrakcyjnych funkcji** wzmacnia jej walory, bowiem czyni z niej intrygujące i użyteczne zarazem miejsce – tak dla mieszkańców jak i turystów

» *zasad sporządzania studium, skutkujące nieważnością uchwały rady gminy w całości lub w części*". Ponieważ według powyższego orzecznictwa – w studium nie można określać wysokości zabudowy, a każdy z planów miejscowych obejmuje tylko fragment gminy – nie jest w praktyce możliwe w obecnym porządku prawnym komponowanie dominant w przestrzeni publicznej.

Podsumowując – warto podkreślić, że wprowadzenie przepisów poprawiających jakość przestrzeni publicznej jest nie tylko możliwe, ale i stosunkowo łatwe do zrealizowania. **Wystarczyłyby niewielki, lecz właściwie dobrany zbiór unormowań prawnych, aby można było znacząco poprawiać relacje w przestrzeni publicznej.** Historia urbanistyki pokazuje skuteczność wielu prostych regulacji. Przykładem niech będzie przywołane wyżej Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli”, którego niektóre fragmenty obowiązywały aż do 1961 r., czyli przez ponad 30 lat. Do dzisiaj możemy podziwiać wizualne efekty działania tamtych przepisów. Nie ma obecnie żadnych przeszkód, aby spróbować powtórzyć tamten sukces. Wystarczy odpowiednio dostosować ówczesne pomysły legislacyjne do współczesnych wymagań oraz dołączyć kilka nowych.

Bezpieczeństwo użytkowników

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa jest oczywista. Najczęściej za priorytetowe uważane są wszelkie działania zabezpieczające wykonawców i użytkowników obiektów budowlanych przed zagrożeniami, które mogą być generowane przez „obiekty budowlane”. **Praktyka pokazuje, że zagrożenia mają dwa źródła. Pierwsze zależne jest od lokalizacji, drugie od cech samego obiektu.**

Możliwość wyboru bezpiecznej działki budowlanej to początek sukcesu. Na obszarze naszego kraju groźne okazują się zarówno tereny zalewowe, jak i osuwiskowe. Przeprowadzenie skutecznej selekcji terenów inwestycyjnych wymaga wiedzy. **Informacje o lokalizacji terenów potencjalnie zagrażających inwestycjom, winien gromadzić i udostępniać odpowiedni system.** Działania takie od wielu lat są prowadzone i prawdopodobnie będą konty-

nuowane. Natomiast kwestie dopuszczalności wnoszenia obiektów na zagrożonych terenach regulują przepisy prawa. Nie zawsze konieczny jest zakaz budowy. Przykładowo – tereny zalewowe to także takie, które zalewane są do wysokości kilkunastu centymetrów. Obowiązujący § 11 *Rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie* stanowi, iż „budynek z pomieszczeniami przeznaczonymi na pobyt ludzi powinien być wznoszony poza zasięgiem zagrożeń i uciążliwości określonych w przepisach odrębnych, przy czym dopuszcza się wzniesienie budynków w tym zasięgu pod warunkiem zastosowania środków technicznych zmniejszających uciążliwości poniżej poziomu ustalonego w tych przepisach bądź zwiększających odporność budynku na te zagrożenia i uciążliwości, jeżeli nie jest to sprzeczne z warunkami ustalonymi dla obszarów ograniczonego użytkowania, określonych w przepisach odrębnych.” Według tegoż przepisu do uciążliwości zalicza się: „*osuwiska gruntu*” oraz „*powodzie i zalewanie wodami opadowymi*”. Podobne podejście znaleźć można było w Rozporządzeniu Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli”. Art. 175 tego Rozporządzenia stanowił: „*Zabrania się wznoszenia budynków: a) na terenach osuwistych, b) na terenach bagnistych przed ich osuszeniem, c) na terenach zanieczyszczonych w sposób szkodliwy dla zdrowia, przed usunięciem tych zanieczyszczeń. W wypadkach, zastrzegających na uwzględnienie, właściwa władza może pozwolić na zabudowanie wymienionych wyżej terenów przy zastosowaniu odpowiednich środków zabezpieczających.*”

Oprócz wyboru bezpiecznej lokalizacji, drugim istotnym zagadnieniem jest kwestia bezpieczeństwa wynikającego z **cech samego obiektu budowlanego**. Zapewnienie stabilności konstrukcji, odporności pożarowej czy też warunków zdrowotnych użytkownikom, wymaga wiedzy technicznej, którą mieć mogą tylko wysokiej klasy fachowcy. W obowiązującym w Polsce systemie **wznoszenie bezpiecznych obiektów zapewnianie jest poprzez udział w pracach projektowych i wykonawczych osób posiadających odpowiednie wykształcenie techniczne, potwierdzone decyzjami o nadaniu uprawnień budowlanych.**

Osoby te działają w oparciu o unormowania powstałe na bazie wielowiekowych doświadczeń budowlanych. Na ich aktualny kształt duży wpływ ma także rozwijająca się technologia. Techniczne regulacje nie mogą być i nie są dowolnie zmieniane, bowiem respektować muszą prawa fizyki.

Podsumowując należy stwierdzić, że przepisy regulujące zasady zapewniania bezpieczeństwa wykonawcom i użytkownikom obiektów budowlanych – w swoim zasadniczym kształcie nie są wadliwe. **Ta część systemu jest najbardziej skuteczna.** Sytuacje zagrożenia życia i zdrowia, acz groźne w skutkach, mają w Polsce charakter incydentalnych wypadków. Przyczyną jest wówczas nie wada systemu prawa, ale błąd ludzki albo trudne do przewidzenia działania samej natury. Nie ma bowiem możliwości zapewnienia 100% bezpieczeństwa i przepisy prawa określają tylko jaki jest optymalny np. z punktu widzenia ekonomicznego, poziom zabezpieczeń, służących eliminacji różnego rodzaju zagrożeń.

Sąsiedzi – ochrona własności

W procesie inwestycyjnym pojawia się zjawisko oddziaływania każdego obiektu budowlanego na otoczenie. Wpływ ten może mieć zasięg znikomy, lub też znacząco umniejszać walory działek sąsiednich. Najczęściej prywatne działania powodujące utratę wartości cudzego majątku uznawane są za naganne i szkodliwe społecznie. Czy tak dzieje się także w sferze inwestycji budowlanych? **Czy za dopuszczalne uznajemy sytuacje, w których dochodzi do oddziaływań radykalnie umniejszających możliwość realizacji lub użytkowania inwestycji na działkach sąsiednich?**

Niestety jak pokazują liczne przykłady, obowiązujący w Polsce system nie zabezpiecza interesów sąsiadów w sposób przejrzysty i racjonalny, natomiast obarcza inwestorów kosztownymi i często długoletnimi procedurami urzędowymi z nieprzewidywalnymi efektami końcowymi. W niepewnym położeniu są też architekci, bowiem **system nie zawiera jednoznacznych wskazówek odnośnie dopuszczalności zbliżania projektowanych wyższych budynków do granic działki sąsiedniej, zwłaszcza działki jeszcze niezabudowanej.**

»

» Wprawdzie Konstytucja RP z 1997 r. gwarantuje ochronę własności, jednakże dalsza część systemu prawnego nie jest w tej materii konsekwentna. Przepisy Konstytucji: art. 21 „Rzeczpospolita Polska chroni własność (...)” oraz art. 64.2 „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” nie są w sposób właściwy konkretyzowane w ustawach regulujących proces inwestycyjny.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zawiera tylko ogólne przesłanki, iż w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się „prawo własności” (art. 1 ust. 2 pkt 7), nie wyjaśniając jednakże w jaki sposób oraz z zastosowaniem jakich kryteriów takie uwzględnianie prawa własności ma być realizowane.

Ustawa z dnia 7 lipca Prawo budowlane ustala w art. 5 ust. 1 pkt 9, iż obiekt budowlany wraz ze związanym z nim urządzeniami budowlanymi należy projektować zapewniając „poszanowanie, występujących w obszarze oddziaływania obiektu, uzasadnionych interesów osób trzecich”, jednakże cóż ma oznaczać „poszanowanie” „uzasadnionych interesów” – ustawa nie precyzuje. W ustawie brakuje także dookreślenia pojęcia „obszar oddziaływania obiektu”. Wprawdzie art. 3 pkt 20 tejże ustawy definiuje taki obszar jako „teren wyznaczony w otoczeniu obiektu budowlanego na podstawie przepisów odrębnych, wprowadzających związane z tym obiektem ograniczenia w zagospodarowaniu tego terenu” – jednakże przepis ten jedynie odsyła do przepisów odrębnych. Jak znaleźć te właściwe w gąszczu wielu tysięcy przepisów, nikt nie wie.

Jedynym powszechnie znanym jest § 12.4 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, który stanowi, iż „Usytuowanie budynku na działce budowlanej w sposób, o którym mowa w ust. 2 i 3, powoduje objęcie sąsiedniej działki budowlanej obszarem oddziaływania w rozumieniu art. 3 pkt 20 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane.” Ustępy 2 i 3 paragrafu 12 mówi o objęciu sąsiedniej działki obszarem oddziaływania tylko w przypadku sytuowaniu budynku w odległo-

ści 1,5 m od granicy lub bezpośrednio przy granicy. **Przy sytuowaniu nawet bardzo wysokiego budynku w odległości 4 m od granicy, przepis już nie mówi o obejmowaniu sąsiedniej działki obszarem oddziaływania.** Pomysł odsuwania ściany od granicy na odległość 3 m (bez otworów okiennych lub drzwiowych) lub 4 m (z otworami) **niezależnie od wysokości obiektu** – sprawdzał się w sytuacji budowy niewielkich budynków w zabudowie wiejskiej i podmiejskiej. Obecnie, szczególnie na terenach, na które inwestorzy wprowadzają wysoką zabudowę, jest całkowicie anachroniczny.

Problem potęguje § 13 wyżej przywołanego Rozporządzenia, który miał zapewnić naturalne oświetlenie pomieszczeń przeznaczonych na pobyt ludzi, tymczasem przepis ochrania przed pozbawieniem naturalnego światła wyłącznie już istniejące pomieszczenia, a więc tylko działki sąsiednie już zabudowane. Według często stosowanych interpretacji – **działki oczekujące na swoje inwestycje nie są objęte tego typu ochroną.** Podobny problem pojawia się przy interpretowaniu mówiącego o nasłonecznieniu § 60 tegoż Rozporządzenia. **Brak jednoznacznych przepisów, pozwalających równoważyć sąsiedzkie interesy, rozpala sąsiedzkie konflikty.**

Zabezpieczaniu sąsiedzkich interesów nie sprzyja także art. 9 ustawy Prawo budowlane, wprowadzający procedurę **odstępstw od przepisów** techniczno-budowlanych. Na jego mocy, w wielu indywidualnych sprawach, „właściwy organ” po uzyskaniu upoważnienia ministra, w drodze postanowienia udziela zgody na odstępstwo od przepisów techniczno-budowlanych. Jak pokazuje praktyka, w sytuacji dotyczącej np. budowy w granicy lub w zbliżeniu do niej, sąsiedzi nie są adresatami takiego postanowienia, tym samym nie są zawiadamiani, iż „właściwy organ” udzielił inwestorowi zgody na zbliżenie do ich granicy. **Problem narasta i „eksploduje” w procedurze wydawania decyzji o pozwoleniu na budowę.** Wówczas to następuje powiadomienie stron o toczącym się postępowaniu i system ustawia naprzeciwko siebie dwie z natury antagonistyczne grupy: inwestora i jego sąsiadów, na dając im przepisów jednoznacznie regulujących ich prawa i obowiązki. Rozpoczyna się wędrówka poprzez kolejne instancje. Finałem rozgrywek

bywa po wielu latach wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niezależnie od rozstrzygnięcia, w jakiś sposób poszkodowaną ofiarą staje się każda ze skonfliktowanych stron.

A przecież proces inwestycyjny może wyglądać inaczej. Dla osiągnięcia pozytywnych zmian wystarczy wprowadzić przepisy realizujące konstytucyjne postulaty w zakresie równej dla wszystkich prawnej ochrony własności. Taka jest przecież podstawowa rola państwa. Warto w tym miejscu przypomnieć klasyka gatunku. Żyjący w XIX w. francuski ekonomista i filozof Frederic Bastiat pisał: *Państwo jest i powinno być po prostu wspólną siłą, ustanowioną nie po to, by być narzędziem ucisku i wzajemnej grabieży, lecz przeciwnie – by chronić własność każdego obywatela, zapewnić sprawiedliwość i bezpieczeństwo.*

Dlatego zadaniem prawodawcy jest ustalenie przepisów wyważających interesy sąsiadów w taki sposób, aby dysponujący prawem własności właściciele sąsiednich nieruchomości mogli ze swoich praw optymalnie korzystać. **Pracując nad zmianą prawa należy zacząć od ustalenia, jakie warunki winny spełniać inwestycje, aby były uznane za nie ingerujące ponad miarę w przestrzeń sąsiednich prywatnych działek.** Ponieważ na wielkość negatywnych oddziaływań wpływ ma zarówno odległość inwestycji od granicy działki, jak i wysokość obiektu – to za słuszną i racjonalną należałoby uznać regulację uzależniającą minimalną dopuszczalną odległość od granicy od wysokości obiektu. Przepisy uzależniające odległość budynku od jego wysokości stosowano już w różnych systemach prawnych. Przykładowo:

- Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z dnia 3 marca 1922 r. „w sprawie wysokości budowli na terenie byłego zaboru rosyjskiego” – § 2.2 „Wysokość domu od strony podwórza nie może przewyższać półtora raza więcej odległości domu od przeciwległej ściany lub od granicy sąsiada. O ile nieruchomość ma zastrzeżone hipotecznie prawo światła na sąsiednią posesję, wysokość domu lub oficyny będzie obliczona w stosunku odległości od przeciwległej ściany sąsiada.”
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem

i zabudowaniu osiedli” – art. 183 „Wysokość budynków od strony podwórza nie powinna przekraczać półtorakrotnej odległości od przeciwległej granicy działki, wysokość zaś każdej z przeciwległych ścian w podwórzu nie powinna przekraczać półtorakrotnej odległości między nimi.

Wysokość budynków mieszkalnych jedno-traktowych (otrzymujących światło z jednej strony) w podwórzu nie powinna przekraczać odległości ich od granic, względnie odległości pomiędzy przeciwległymi ścianami.

Wysokość budynków od strony podwórza mierzy się w połowie długości każdej ściany w myśl zasad ustępu 3-go artykułu 182.

O ile działka ma prawnie zapewnione korzystanie ze światła na przyległej działce sąsiada, wysokość budynku oblicza się według odległości od przeciwległej ściany sąsiada.”

Powyższe przepisy prócz uzależniania odległości od granic od wysokości budynku, ujawniają jeszcze zasadę służeńności, realizowaną w postaci umów zawieranych między sąsiadami celem zapewniania „prawa światła” pozwalającego na zmniejszenie odległości. Można powiedzieć, że **zgodę na odstępowanie od przepisów dotyczących inwestycji w przestrzeni prywatnej – udzielali prywatni właściciele działek.**

Uwspółcześniając regulacje z poprzednich epok i dostosowując je do nowych wymagań, można by wyeliminować większość sporów sąsiedzkich. Wprowadzenie prostych, jednoznacznych przepisów regulujących prawa osób trzecich jest realne. Należy tylko uwzględnić fakt, że sąsiadów interesuje przede wszystkim ta część planowanej inwestycji, która ma być lokalizowana w sąsiedztwie granicy ich działki oraz że kluczową dla sąsiadów kwestią jest wysokość obiektu mającego zbliżyć się do granicy. W związku z powyższym należy przyjąć, że w rejonie granicy działek dwóch właścicieli znajduje się symetrycznie uformowana strefa, która jest strefą szczególnie wrażliwą na wszelkiego rodzaju ingerencje budowlane. Taka „strefa wrażliwa” ma formę klina, którego ostra krawędź znajduje się na gruncie wzdłuż granicy działek, klin rozszerza się do góry symetrycznie wydzielając z przestrzeni każdej z sąsiednich działek taką samą

formę. Dlatego niskie budynki zbliżane 3-4 m do granicy rzadko są negatywnie postrzegane przez właściciela sąsiedniej nieruchomości, natomiast próba przysuwania wysokiego budynku wywołuje „rozdrażnienie” sąsiada, bowiem powoduje wkroczenie nowego obiektu do „strefy wrażliwej”. Mając na uwadze takie zależności, chcąc uniknąć konfliktów warto przyjąć, że „strefa wrażliwa” bez **zgody sąsiada** nie powinna być naruszana. Budynki wyższe, aby nie kolidowały ze „strefą wrażliwą”, musiałyby być bardziej odsunięte od granicy. **Wielkość takiej „strefy wrażliwej” winna być ustalona przepisem prawa.** Jej zasięg mógłby uwzględnić lokalne uwarunkowania kulturowe (odmienne dla zabudowy miejskiej, wiejskiej czy podmiejskiej). Propozycję wprowadzenia takich „sprawiedliwych” i prostych regulacji, opisaliśmy w artykułach: „Sąsiad buduje” (Z:A_03/2012) oraz „Z tej maki chleba nie będzie” (Z:A_04/2012). Pokazują one, iż **wystarczyłyby niewielki, lecz właściwie dobrany zbiór przepisów, aby można było znacząco poprawiać relacje sąsiedzkie.**

Natomiast w ślad za udanym doświadczeniem poprzednich epok, warto powtórnie wprowadzić do prawa inwestycyjnego instytucję „zgody sąsiada” i **przywrócić możliwość zbliżania zabudowy do granic sąsiedniej działki, po wyrażeniu zgody przez jej właściciela.** Obowiązujący system, który przy niejasnych kryteriach pozwala organom państwa ustalać w trybie odstępowania od przepisów techniczno-budowlanych – czy konkretna inwestycja może zbliżyć się do działki sąsiedniej pomimo protestów sąsiada, wydaje się co najmniej wątpliwy.

Końcowe wnioski legislacyjne

Wykorzystując moc sprawczą przepisów prawa, można wpływać na kluczowe dla społeczeństwa wartości, uzyskując wysoką jakość przestrzeni publicznej, bezpieczeństwo użytkowników obiektów budowlanych oraz bez-

konfliktowość procesów inwestycyjnych, co pozwala tworzyć sprzyjające warunki do szybkiego rozwoju gospodarczego. Aby uzyskać oczekiwane usprawnienie systemu – należy ograniczyć liczbę regulacji do tych, które są niezbędne. Wszystkie dodatkowe, powodują tylko biurokratyczne komplikacje, obciążając zbędnymi kosztami proces inwestycyjny. Kolejną ważną zasadą jest konieczność wprowadzenia jednoznacznych przepisów ustalających, które walory przestrzeni publicznej obejmujemy prawną ochroną oraz jakie warunki winny spełniać inwestycje, aby były uznane za nie ingerujące ponad miarę w przestrzeń sąsiednich prywatnych działek.

Skonstruowanie nowych przepisów nie wymaga uruchomienia jakichś znacznych środków finansowych. Potrzebne jest tylko trochę inne spojrzenie na rolę systemu prawnego i niewielkie pieniądze na wydrukowanie nowego Dziennika Ustaw. **Jeżeli uda się wprowadzić tak zreformowane prawo – to pozytywne zmiany rozpoczną się już w dniu, w którym racjonalne przepisy zaczną funkcjonować.** Pouczającą jest bowiem obserwacja, że kraje, które nie tworzą zbędnych barier administracyjnych i właściwie określają granice wolności inwestycyjnej znacząco przyspieszają własny rozwój. ■

W tekście wykorzystano m.in.:

- 1_Obowiązujące przepisy prawa
- 2_Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1928 r. „o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli” oraz Rozporządzenie Ministra Robót Publicznych z 1922 r. „w sprawie wysokości budowli na terenie byłego zaboru rosyjskiego”
- 3_Publikowany wyrok NSA
- 4_Zdjęcia własne oraz zdjęcia Paryża (autor Ewa Kądziaława) i Wenecji (Katarzyna Nieroda)
- 5_Kodeks Hammurabiego (tłumaczenie z oryginału na język polski – dr Marek Stepień)
- 6_Cytat z „Państwa”, Frederic Bastiat (fr. L'État 1848, tłum. Jan Kłos, Dzieła zebrane Tom 1, wyd. I, Warszawa 2009)

Pisaliśmy o tym w Z:A

- > Sąsiad buduje, Z:A_03/2012, str. 92-99
- > Z tej maki chleba nie będzie, Z:A_04/2012, str. 102-103

Bożena Nieroda
architekt IARP



> napisz do autorki:
bozenanieroda@izbaarchitektow.pl

Wojciech Gwizdak
architekt IARP



> napisz do autora:
wojciech.gwizdak@2gstudio.eu